

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL:
EL CASO DE LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS EN LAS
JEFATURAS DE GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ
OBRADOR Y MARCELO EBRARD CASAUBÓN (2000-2009)**

**TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA.**

PRESENTA:

ALEJANDRO RIVERA SOTO

DIRECTORA DE TRABAJO RECEPCIONAL

MTRA. NORMA ÁNGELICA GÓMEZ MÉNDEZ

MÉXICO DISTRITO FEDERAL A 1 DE JULIO DE 2011

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesina, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación por parte del autor y su directora de tesis, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaré y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos de angustia y desesperación.

Primero y antes que nada, quisiera dar gracias a Dios, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.

A mis padres, a Roberto Rivera Muñoz y María Esther Soto Domínguez quienes han sido un apoyo moral y económico y a los cuales les agradezco por haberme dado la vida y educado de esta forma y a sus principios. También, quisiera agradecer por su comprensión que siempre me han brindado y guiar mi camino, con la mayor gratitud, éste título se los dedico a ustedes.

A mi hermana Edith Rivera Soto y a sus pequeñines Brenda y Gael, por ser una de las hermanas a quien más quiero por su apoyo y comprensión en momentos muy difíciles y por ser un gran ejemplo de superación para mí con sus dos niños, esperando que este trabajo te aliente a seguir adelante en tu vida y trabajo.

A Yesica Rivera Soto, a quien ofrezco este título y que de cuentas de lo que se puede lograr cuando uno trabaja disciplinadamente y constantemente, a ti te dejo este ejemplo esperando que sigas mis pasos.

A mi hermana Susana Rivera Soto, por ser una persona grande y maravillosa a la cual admiro mucho por sus triunfos en su vida laboral, en hora buena muchas gracias.

A mi primo Marco Antonio Hernández Rivera por el cariño brindado, por su amistad, confianza, comprensión y apoyo económico para que yo pudiera salir adelante, a ti te considero más que un primo por los cuidados que me brindaste, así como los consejos que me diste que espero un día cumplir.

A mis amigos, Alejandro Ordiano, Carlos Ramos Ortiz, Christian Daniel Ramírez Contreras, Betty Martínez, Gloria Martínez, Jorge Alberto Ramos Ortiz, Jorge Alvarado Guevara, Jony Ignacio, Mireya García y Reyna Maldonado Martínez por ser mis mejores amigos y que siempre creyeron en mí, en que yo pudiera terminar una carrera, fuera un hombre de bien y por brindarme su amistad incondicional.

En general a todos mis amigos, que desde hace años compartieron mis planes y me ayudan a conseguirlos, especialmente a ustedes:, Melva Cenit, Mónica Mariano y Yolanda muchas gracias a todos por compartir con migo esta experiencia y por haberme hecho sentir a gusto.

A mi tutora Ruth Aguilar Padilla, por ser una persona que fue la guía de mi camino, que siempre me ayudó y apoyó sin condiciones en mi vida universitaria, a usted le agradezco eso y mucho más, gracias por facilitarme las cosas.

También, quisiera agradecer, a mi directora de tesis Norma Angélica Gómez Méndez y una de las personas que más admiro, por su inteligencia y conocimientos a quien le debo el hecho de que esta tesina tenga los menores errores posibles, gracias por su tiempo y su dedicación.

A todos los profesores no sólo de la carrera sino de toda la vida, mil gracias porque de alguna manera forman parte de lo que ahora soy, por sus enseñanzas y grandes conocimientos que contribuyeron a mi formación académica, muchas gracias.

Debo agradecer de manera especial y sincera a la Directora General de Contralorías Ciudadanas la Lic. María del Carmen Pérez Muñoz por aceptarme en el servicio social y abrirme las puertas a la vida laboral bajo su dirección. A ella quisiera también dedicar esta tesis por su hospitalidad que me ha brindado desde que llegué a esa instancia y decir que es un honor hacer este trabajo inspirado en sus palabras.

Por último, a los Licenciados Alfredo Prats, Araceli Juárez, Alicia Miranda, Eduardo Saúl Reyes Gallegos, Juan Pablo Horta, José Antonio, Margarita Fuentes, Margarita Ramos Porras, Mauricio Uribe, Mirian Kerriou, Miguel Ángel Rojas, Raymundo Revilla, Nelly del Carmen Cartes y el Ing. Carlos Garibay del área de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas a quien periódicamente con muchos de ellos trabajé y los considero como amigos. Sin ellos nada de esto hubiera sido posible, ya que guiaron mi camino para que las cosas fueran más fáciles, sin duda, este título se los dedico a ustedes.

Muchas Gracias a todos.

ÍNDICE

| | PÁGINA |
|--|-----------|
| Introducción..... | 6 |
| CAPÍTULO I EL CONTEXTO DE LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL | 12 |
| 1.1 El sistema político mexicano y sus relaciones con la ciudadanía..... | 12 |
| Antiguo régimen | 12 |
| Cambio político | 16 |
| Nuevo régimen..... | 18 |
| 1.2. La relación estado-ciudadano en el Distrito Federa | 22 |
| Antiguo régimen (1928-1970)..... | 22 |
| Transición (1970- 1988 | 24 |
| Nuevo régimen (1988-2009)..... | 26 |
| CAPÍTULO II LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS EN EL DISTRITO FEDERAL | |
| 2.1 Las Contralorías Ciudadanas. Definiciones y experiencias internacionales | 30 |
| Definiciones..... | 30 |
| Otras experiencias de contralorías ciudadanas: el caso de Paraguay. | 32 |
| 2.2 El origen de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal | 34 |
| 2.3 Marco jurídico de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal | 36 |
| Limitaciones | 38 |
| 2.4 Estructura y funcionamiento de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal | 39 |
| CAPÍTULO III LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS EN LAS JEFATURAS DE GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y MARCELO EBRARD CASAUBÓN (2000-2009) | |
| 3.1 Las contralorías ciudadanas en la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2009)..... | 43 |
| Características del programa | 43 |
| Organización de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal..... | 46 |
| Funciones de los contralores ciudadanos..... | 48 |
| Perfil del contralor ciudadano | 50 |
| Aportes..... | 52 |
| Limitaciones | |
| 3.2 Las contralorías ciudadanas en la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2009)..... | 53 |
| Características del programa | 53 |
| Organización de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal con Marcelo Ebrard | 55 |
| Funciones de los contralores ciudadanos..... | 56 |
| Perfil del contralor ciudadano | 58 |
| Aportes | 62 |
| Limitaciones | 64 |
| 3.3 Análisis de casos: el programa en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y el programa de Obras públicas y Servicios Relacionados. ... | 65 |
| Objetivo del programa de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios..... | 66 |

| | |
|---|----|
| Participación del contralor ciudadano | 66 |
| Las funciones de los contralores ciudadanos en el programa de adquisiciones ... | 68 |
| Objetivos del programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados..... | 71 |
| Participación del contralor ciudadano | 71 |
| Las funciones de los contralores ciudadanos en el programa de obras públicas . | 72 |

| | |
|--|-----------|
| 3.4 Análisis comparativo sobre las experiencias de las Contralorías Ciudadanas en las dos jefaturas de gobierno (2000-2009) | 79 |
| Conclusiones..... | 86 |
| Fuentes consultadas | 92 |

INTRODUCCIÓN

Hasta hace muy poco tiempo en el Distrito Federal, la participación ciudadana ha retomado otro camino, antes de los noventa, la participación ciudadana era confinada a mecanismos corporativos, donde sólo se canalizaban las demandas de algunos grupos organizados afines a los gobernantes en turno y donde las instancias que remitían la participación ciudadana eran controladas por el poder ejecutivo con disciplina (relaciones clientelares). Este proceso generó la institucionalización de una participación ciudadana que simuló la capacidad de los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos.

Sin embargo, no fue hasta hace 20 años que la participación ciudadana evolucionó con la reivindicación de movilizaciones sociales más consistentes, que reflejaron una nueva relación de negociación entre gobierno y sociedad en el espacio público así como el desarrollo de una cultura política y la creación de una serie de reformas que modificaron el marco jurídico del Distrito Federal, que sentaron las bases que a la poste permitieron que los ciudadanos incidieran en la políticas públicas.

Esto significó que la alternancia política en el Distrito Federal se volviera una constante en la vida política, para dar paso a una nueva convivencia política y social y formas más consistentes de participación ciudadana como la rendición de cuentas, en la que los ciudadanos contaron con derechos y obligaciones (Estado de derecho) para votar y ser votado libremente por medio de elecciones, contar con la institucionalización de la participación ciudadana y que los ciudadanos fueron tomados en cuenta más allá de lo formal.

Uno de los logros más importantes de la alternancia política ante la crisis de sistema representativo, es la instauración de una democracia más participativa, actualmente contamos con la institucionalización de la participación ciudadana, con instrumentos que restituyen derechos políticos, económicos, sociales y ambientales a los ciudadanos a través de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (y en ella la Red de Contralorías Ciudadanas).

Una de las manifestaciones más destacadas de la necesidad de rendir cuentas e institucionalización es el caso de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal, que ha permitido formar a ciudadanos para participar honoríficamente y sin remuneración alguna en la vigilancia de la transparencia, eficacia y eficiencia en las finanzas públicas del Distrito Federal.

Esta forma de participación ciudadana es un instrumento en la que los ciudadanos intervienen directamente en la esfera pública, orientada al control, vigilancia y la evaluación de la administración pública local, para evitar la corrupción y garantizar que el desempeño de los funcionarios públicos responda al interés de la población e incidir en la configuración del presupuesto a través de comités y subcomités en el Distrito Federal.

El presente trabajo, analiza algunos de estos cambios en la acción pública y la participación ciudadana a través de la rendición de cuentas como instrumentos de injerencias en las políticas públicas por medio de la Contraloría Ciudadana.

Escogí el tema de la *Participación Ciudadana en el Distrito Federal: el caso de las Contralorías Ciudadanas en las Jefaturas de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard Casaubón (2000-2009)*, pues se trata de uno de los modelos

de rendición de cuentas eficaces en el Distrito Federal y que a diez años ha permitido que los ciudadanos fiscalicen parte del presupuesto local.

También, elegí las dos jefaturas de Gobierno del Distrito Federal anteriormente señaladas y los programas de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados, ya que es un tema importante para la Ciencia Política en la que la rendición de cuentas permite a los ciudadanos a exigir el derecho participar en la fiscalización del presupuesto público y que los funcionarios rindan cuentas.

La presente investigación tiene como objetivos describir, analizar y evaluar a la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal y si ésta ha permitido la participación ciudadana en asuntos públicos mediante la vigilancia, instrumentalización, evaluación de la gestión gubernamental y control en el manejo de las finanzas públicas

Para ello, se pretende analizar, a través de la comparación, si las Contralorías Ciudadanas en las Jefaturas de gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrad Casaubón (2000-2009) han funcionado, principalmente a través de los programas en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados.

La forma en que se estudiará este tema es comparando primeramente la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador con la de Marcelo Ebrard Casaubón, de acuerdo a sus objetivos, experiencias y organización y funcionamiento para ver cuál gestión de la Contraloría Ciudadana ha funcionado conforme al proyecto. Consecuentemente, se compararán los programas de Adquisiciones y Obras Públicas

estableciendo cuál esquema funciona mejor en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En el primer capítulo de esta tesis las fuentes que se consultaron forman parte de una amplia literatura sobre participación ciudadana, rendición de cuentas y sistema político mexicano a nivel nacional y principalmente en el Distrito Federal, para entender cómo se pasó de un Estado Hegemónico a uno más democrático y que permitió nuevas formas de participación ciudadana.

En el segundo capítulo, para comprender qué son las Contralorías Ciudadanas en el Distrito Federal como instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas, se hizo una selección de textos especializados en el tema y documentos internos de la Contraloría Ciudadana.

En el tercer capítulo se analizan dos casos, los programas en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados principalmente con documentos internos de la Contraloría Ciudadana.

Por otra parte, una de las herramientas indispensables para escribir esta tesina fue el servicio social realizado en la Dirección General de Contralorías Ciudadanas de la Contraloría General del Distrito Federal en el año 2009, área encargada de coordinar y supervisar las acciones que contribuyan a que se ejerza el derecho ciudadano de participar en la definición, instrumentalización, vigilancia, evaluación y control en el manejo de las finanzas públicas. Este servicio fue importante, ya que a través de la práctica en operativos con la coordinación de directivos, contralores ciudadanos y en la

oficina pude recolectar una gran cantidad de información, además, de la observación directa que sirvió de base para escribir esta tesina.

No obstante, uno de los problemas al escribir este texto fue la escasa literatura sobre las Contralorías Ciudadanas, por lo que el principal problema fue encontrar fuentes que hablaran sobre este tema, que al final se pudo lograr con la experiencia como prestador del servicio social.

Para lograr este cometido, la tesis consta de tres capítulos que están estructurados de la siguiente manera: El primer capítulo analiza la participación ciudadana en el Distrito Federal como el contexto de las Contralorías Ciudadanas, para entender cómo se pasó de un Estado autoritario a uno más democrático. A su vez el capítulo consta de dos apartados.

El segundo capítulo discute qué son las Contralorías Ciudadanas en el Distrito Federal. En este capítulo se pretende describir las diversas definiciones existentes sobre las Contralorías Ciudadanas y la experiencia de la Contraloría Ciudadana de Paraguay previa a la del Distrito Federal con el propósito de mostrar el papel que éstas juegan como instrumentos para que los ciudadanos exijan la rendición de cuentas sobre la administración pública y así como su propia incidencia en las políticas públicas. De la misma forma, se describirá, el sustento jurídico del que parten las Contralorías y así como la organización institucional.

Por último, en el capítulo tres se hace un ejercicio comparativo de las Contralorías Ciudadanas en las jefaturas de gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard Casaubón y se divide en cuatro apartados. En los dos primeros se

describen los objetivos, organización y experiencias de las contralorías en las dos jefaturas de gobierno, para analizar qué tanto han funcionado ambas administraciones.

Posteriormente, el tercer apartado revisa y evalúa dos programas de las Contralorías Ciudadanas en la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard, como estudios de caso de: el programa de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios; y el programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados.

Finalmente, el cuarto apartado concluye analizando las prácticas de las contralorías ciudadanas en dos niveles: desde su funcionamiento en las dos últimas jefaturas de gobierno del Distrito Federal y en dos programas.

CAPÍTULO I. EL CONTEXTO DE LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

El objetivo de este capítulo es describir las características del sistema político mexicano contemporáneo y cómo ha evolucionado de un sistema autoritario a uno más democrático y así, entender la forma en que se abrieron nuevos canales de participación ciudadana. Para ello se tomaron en cuenta coyunturas históricas que permiten observar una mayor democratización y que inclusive afectaron la forma de participación ciudadana en el Distrito Federal¹.

1.1 El sistema político mexicano y sus relaciones con la ciudadanía

Antiguo Régimen

Podemos decir que la historia del sistema político mexicano empieza con la muerte de Obregón, ya que fue el acontecimiento catalizador de un ambiente que apuntaba ya hacia la formación de un partido político que unificaría a la familia revolucionaria (Peña, 2002: 52).

Consecuentemente, el 17 de noviembre de 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) impulsado por el presidente Plutarco Elías Calles, se creó un mecanismo más institucionalizado que incorporó, en una sola organización a la clase revolucionaria y que permitió, con el tiempo, poner fin a los levantamientos

¹Por sistema político nos referimos al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política y administración social, así como el personal directivo operativo que forma parte de dichas instituciones (Navarrete, 2008:133).

armados e insurrecciones, que dejaban al paso miles de muertos e inestabilidad social, originada por la Revolución de 1917².

La creación del PNR, cristalizó el principio político del *sufragio efectivo no reelección*, establecido por Francisco I. Madero en la Revolución Mexicana: dicho principio en la práctica se tradujo con un partido de comités y “atrapa-todo”, el cual era más importante por sus cuadros que por sus miembros. La distribución de los puestos políticos se hacía a cambio de disciplina y de no rebelarse ante el poder ejecutivo. A cambio de esa obediencia desde el poder ejecutivo se daría la rotación de puestos políticos³.

Para 1938, se establece una nueva tendencia en la forma de hacer política dentro del partido. Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas el PNR se transformó, en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), este proceso hizo que se aglutinaran todos los sectores sociales (campesino, obrero, popular y ejército) en corporaciones mediante cuotas⁴. Con esto el partido potenció su capacidad de influir en la nominación de candidatos, es decir, en controlar los puestos políticos y las organizaciones con la

²Para entender la conformación y desarrollo del sistema político mexicano se retoma la propuesta de Eduardo Guerrero (2001) a partir de la definición de 4 etapas históricas: en este caso, la primera fase correspondió a un “presidencialismo dominante” cuyo origen se remonta a la creación del PNR en 1929 y cuya existencia se prolonga hasta 1988. Durante este periodo pertenecían al mismo partido la jefatura del Ejecutivo y las mayorías calificadas en ambas cámaras. Los amplios poderes partidistas del presidente propiciaron la subordinación incondicional del congreso al poder ejecutivo (Guerrero, 2001:2).

³El régimen posrevolucionario mexicano adoptó las características de un régimen autoritario en el que las elecciones fueron un mero ritual para legitimar al grupo en el poder (Duarte y Jaramillo, 2009:155).

⁴Por sectores corporativos debemos entender la organización que hizo en ese entonces el PRM para constituir a la sociedad en distintas organizaciones bajo la orden del presidente y así; controlar la participación ciudadana y asegurar el control político del país. También, puede ser entendida como una categoría de institucionalización donde gran parte de la sociedad estaba organizada para mantener el control de las elecciones (Audelo, 2006:4). Los sectores en que se organizó la sociedad fueron los siguientes: Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y ejército.

nueva figura de sectores corporativos, en donde el ejecutivo fue el jefe real del partido. Esto fue llamado como la política de masas del cardenismo⁵.

Otra de las características con que Cárdenas dirigió su gobierno fue a través del esquema del populismo, “como una tendencia política dirigida a explotar los sentimientos de las masas para ganar el favor de éstas”⁶. Esta forma de gobernar, junto con el corporativismo y clientelismo⁷ logró consolidar aun más un gobierno autoritario y así, controlar la participación ciudadana y mantener el control político de México, pues las decisiones fueron tomadas por un poder centralizado que subordinó con disciplina a los líderes de cualquier orden político.

A partir de esto, la relación del gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones, es decir por las características centralistas del régimen político, la participación ciudadana fue una práctica que tuvo rasgos restrictivos que no favorecieron en nada a que la sociedad se inmiscuyera en los asuntos públicos.

En síntesis, de acuerdo a Jeffrey Weldon (2002) el sistema político mexicano se caracterizó por la definición del presidencialismo mexicano, que se fundamentó en la concentración del poder en el Ejecutivo, donde éste dominaba los poderes Legislativo y

⁵Estas organizaciones funcionaban por medio de controles políticos, es decir, los elementos de la política autoritaria obligaban a los integrantes de estas organizaciones a ceñirse a las formas de participación toleradas (Duarte y Jaramillo, 2009:158).

⁶El Populismo en México: Definición e Historia. En: Fundación para la Socialdemocracia de las Américas, A.C. Extraído el 11 de agosto del 2010.

⁷Por clientelismo debemos entender una relación “entre alguien que otorga un favor o patrocinio y grupos de peticionarios, con beneficios para ambas partes. El Populismo en México: Definición e Historia. En: Fundación para la Socialdemocracia de las Américas, A.C. Extraído el 11 de agosto del 2010.

Judicial (Weldon, 2002:177). De ahí la escasa participación ciudadana y que todos los asuntos cayeran en manos del presidente, quien centralizó la nominación de candidatos, restringió el derecho de votar y ser votado libremente en el ejercicio electoral y mantuvo la participación ciudadana limitada en un modelo corporativo.

Además, el poder del ejecutivo se apoyaba en poderes metaconstitucionales: una categoría de poderes, no consagrados por ninguna norma jurídica que permitían al presidente la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, la mayoría de diputados y los presidentes municipales (Carpizo,1978:191). Aunado a esto, el partido oficial encontraba en el presidente el origen de su fuerza hegemónica en todo el país y, a su vez, le brindaba fortaleza y control político sobre casi la totalidad de instituciones públicas del país.

No obstante, uno de los procesos catalizadores en los cambios que siguieron al sistema político autoritario, con partido hegemónico⁸ y la coacción de la participación ciudadana centralizada en el Ejecutivo, fueron los movimientos estudiantiles de 1968 en México.

Dicho movimiento, junto con la presencia de grupos guerrilleros a finales de los sesenta y principios de los setentas marcaría una fase importante de la transición a la democracia, con una nueva dinámica de negociación entre sociedad civil y Estado, que sin duda constataría una nueva apropiación de los individuos del espacio público y una nueva dinámica de participación ciudadana al margen de gobierno federal (Montemayor, 2000).

⁸El sistema de partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto; permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, y no se les permite competir (Navarrete; 2008:134).

A partir de la experiencia de 1968, se perfiló un espacio de participación ciudadana más autónomo que se expresó por primera vez en un cúmulo de instancias organizativas al margen del gobierno, dando lugar a un entramado de organizaciones sociales en México.

En adelante es posible afirmar que la ciudadanía hizo suya la organización de grupos cuyas demandas no tenían respuesta en los canales tradicionales. Así mismo, se instrumentaron nuevos tipos de movilización y de organización, referidos en primera instancia a la atención de las necesidades particulares de los diferentes sectores sociales como de inquilinos, solicitantes de tierra, ambulantes, etc. (Álvarez, 1997: 135). Este vínculo representó la conciencia de una nueva sociedad organizada, autónoma y una nueva participación ciudadana colectiva que ahora buscaba apropiarse del espacio público y que marcó el primer despertar de la sociedad civil en la Ciudad de México.

Cambio Político

El sistema político mexicano ha observado una serie de cambios, principalmente en los años setenta. El primer antecedente lo encontramos en la Reforma Política de 1977 que se da como un primer acercamiento de un desgastado sistema político mexicano por su falta de democracia.

Dicha reforma consistió en la modificación de algunos artículos de la Constitución Política Mexicana, reconociendo a algunos partidos políticos que anteriormente eran excluidos y perseguidos por el sistema y que no podían competir en las elecciones por

pertenecer a diferentes ideologías, generalmente contrarias a los intereses del partido oficial⁹.

Con las modificaciones al sistema de partidos, el incremento de la representatividad de estos en la cámara de senadores y la inauguración de una nueva participación política, la reforma aportó, en primera instancia, un beneficio inmediato al ampliar los canales participativos y permitir la incorporación de nuevos actores al quehacer político nacional.

Se creó también la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), se instauró el principio de representación proporcional y se reconocieron a los partidos políticos como entidades de interés público con acceso a los medios de comunicación (Téllez, 2002: 53).

Sin embargo, en 1985 se vivió un nuevo proceso de organización de la sociedad civil en el espacio urbano, la razón: los sismos de 1985¹⁰. Como consecuencia del sismo en la Ciudad de México, que mostró la incapacidad del gobierno federal para la organización y acciones de rescate. Fue una experiencia de movilización social y auto-organización al margen del gobierno federal, y en buena medida, un acto de suma

⁹Los artículos que se reformaron fueron el 54 y 53 de la Constitución Política. Con dichas reformas se establecieron los términos para el registro de los partidos de una forma más asequible que las prevalecientes; un partido puede registrarse de manera definitiva si: comprueba tener un mínimo de 65 mil adherentes, distribuidos en por lo menos la mitad de las entidades federativas y contando en cada una de ellas con un mínimo con 3 mil afiliados, para mantener el registro el partido debía obtener por lo menos el 1.5 % de la votación total (Álvarez, 2005:213).

¹⁰“A partir de la formación de organizaciones vecinales para la reconstrucción es posible afirmar que los procesos sociales y políticos que desencadenó el terremoto funcionaron como catalizador de un nuevo tipo de participación, estrechamente unida a la movilización de amplios sectores, pero interesada en intervenir en las decisiones concernientes a la planeación urbana y además, con propuestas concretas en vivienda, seguridad y transporte” (Partido, 2003:37).

importancia para la sociedad civil que despertó de un aletargamiento profundo (Álvarez, 2004: 88)¹¹.

Álvarez explica que la movilización ciudadana desarrollada a partir de los sismos de 1985 representó en muchos sentidos una experiencia de nuevo tipo y que ésta se expresó en diferentes aspectos como los siguientes:

- La articulación de una organización espontánea de la población de dar respuesta a una situación de emergencia.
- La activación de diversas redes sociales organizadas.
- La manifestación de una conciencia ciudadana, referida a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- La apertura hacia una nueva cultura política por parte de la ciudadanía (Álvarez, 2004: 90).

Es así como este proceso de coyuntura configuró diversas formas de acción colectiva que dieron perfil a actores sociales consistentes mediante la movilización y la protesta, que se dirigió hacia una nueva cultura política por parte de la ciudadanía que rompió con la inercia tradicional de obediencia y subordinación a la política gubernamental del PRI.

Nuevo Régimen

Lo que caracterizó al sistema político mexicano, fue el predominio de un partido hegemónico, un sistema autoritario y una participación ciudadana confinada a espacios urbanos de protesta y enfrentamiento con el Estado. El nuevo contexto político del país a finales de los años noventa, resultado de más de veinte años de presión política de los movimientos sociales, empezó a generar nuevas oportunidades de diálogo con el

¹¹“Desde que la movilización cívica dio respuesta a la crisis a los sismos de 1985 ante autoridades paralizadas, fue evidente que la madurez de los habitantes del Distrito Federal, no era compatible con su condición de ciudadanos de segunda, sin derecho a participar plenamente en la toma de decisiones de su ciudad. Por ello se abrió en la sociedad civil un fuerte debate acerca de la necesidad de democratizar el D.F” (Moctezuma, 1999:369).

gobierno y con esto la sociedad civil más organizada cobró mayor legitimidad política y ayudó a la formación de una nueva cultura política y participativa.

Uno de los acontecimientos políticos que marcó este nuevo cambio fue la creación del Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República¹² en 1988¹³ y que más tarde se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Como bien sabemos, esta corriente de centro-izquierda fue una de las escisiones que golpearon más fuerte al PRI en la candidatura por la presidencia, que se dio ante unas elecciones muy cerradas con el candidato Carlos Salinas de Gortari y que inclusive el PRD señaló a esos comicios como fraudulentos por la llamada “caída del sistema” (Téllez, 2002:56).

Es así como el sistema político mexicano empezó su democratización con una mayor apertura política hacia la sociedad y nuevas oportunidades políticas a los distintos actores políticos. (Navarrete, 2008:134).

Además, uno de los cambios más significativos en el sistema político mexicano fue la reforma electoral de 1989-1990 en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que suprimió la Comisión Federal Electoral (CFE) y creó el Instituto Federal Electora (IFE) como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio¹⁴.

¹²El candidato oficial gana las elecciones presidenciales en medio de los más serios cuestionamientos al sistema electoral y con la votación más baja lograda jamás por el partido en el poder hasta esa fecha. El candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari obtuvo, de acuerdo con los datos del órgano electoral mexicano, 50.3% de los votos emitidos (Duarte y Jaramillo, 2009:158).

¹³Retomando a Guerrero (2001) Esta segunda fase corresponde a un “presidencialismo limitado” de semi-coalición que tiene lugar cuando el Ejecutivo pierde la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados pero conserva tal mayoría en el Senado. El inicio de este período lo marcan las elecciones de 1988. Desde diciembre de ese año el partido se vio obligado a pactar alianzas para sacar adelante sus proyectos de reformas (Guerrero, 2001:3).

¹⁴El IFE es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones federales, es decir las referentes a la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. IFE. En: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/ el 21 de abril de 2010.

Otro de los cambios, es que a nivel nacional se generaron espacios de expresión de distintos movimientos sociales. El más importante se dio en Chiapas el 1 de enero de 1994, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas contra el gobierno de Carlos Salinas y en oposición a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Polanco, 2004:20).

En 1997, con la elección de Diputados y Senadores se llegó a otro dilema que consistió en que el ejecutivo federal ya no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso¹⁵, lo que obligó a construir una nueva relación entre los poderes de la República y a la sociedad a través del diálogo, la tolerancia y la discusión abierta de las agendas nacional y gubernamental (Duarte y Jaramillo, 2009:161).

Tres años más tarde, la contienda electoral del año 2000 se concentró en dos partidos (PAN y PRI) este suceso hizo que el PRI perdiera la presidencia de la República y accediera el PAN, a través de Vicente Fox Quesada¹⁶.

Los primeros factores de cambio que se evidenciaron en el régimen político fueron: ampliación del sistema de representación en el Congreso, victoria de los partidos de oposición en los gobiernos estatales, modificaciones en la reglamentación electoral, el debilitamiento del partido en el gobierno, la alternancia política en el 2000 y la inauguración de una nueva relación entre el poder ejecutivo (limitado) y el poder legislativo (Navarrete, 2008:139).

¹⁵Esta es la *tercera fase* (1997-2000) correspondiente a un “presidencialismo reactivo” de coalición en el cual el partido gobernante empezó a utilizar como instrumentos de negociación sus capacidades de veto a proyectos de reforma constitucional en la Cámara Baja y a iniciativas de ley en la Cámara Alta. En este periodo el partido al que pertenece el Ejecutivo pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y deja de contar con la mayoría calificada en la Cámara de Senadores (Guerrero, 2001:4).

¹⁶En el sexenio de Vicente Fox corresponde a la *cuarta fase* (2000-2009) en donde tenemos un “presidencialismo de coalición” puro en el cual el Ejecutivo carece de mayorías calificadas o absolutas en ambas cámaras. Dadas las difíciles condiciones en las que el Ejecutivo tiene que gobernar, algunos autores han caracterizado tales situaciones como de “presidencias de oposición” (Guerrero, 2001:3).

Entre los logros más significativos de este gobierno estuvo la creación en el año 2002, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para regular el derecho de acceso a la información que tiene todo ciudadano para que los entes públicos rindan cuentas a la ciudadanía sobre cualquier proceso público.

De igual modo el 12 de junio de 2003 se da la creación de otro de los instrumentos de rendición de cuentas. La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley de Transparencia) resultado de presión política y civil para combatir la corrupción. Dicha ley generó la posibilidad de romper con el secretismo de la gestión pública y revelar el deterioro de algunas prácticas institucionalizadas por el PRI, dando el derecho al ciudadano solicitar información sobre las instituciones estatales (Gozzo, 2006:7).

Por otra parte, otros de los procesos que marcaron alternancia política fueron las elecciones del 2006 para la presidencia de la República, en donde vuelve a ganar el PAN con su candidato Felipe Calderón Hinojosa, que en medio de controversias políticas de su gobierno inició la gestión al frente del ejecutivo federal entre una fuerte de crisis de legitimidad, ya que el candidato opositor del PRD, Andrés Manuel López Obrador, impugnó ante el IFE el proceso electoral¹⁷.

Esto significó que la alternancia política en México se volviera una constante en la vida política del país. Las fuerzas políticas de la nación tuvieron que evolucionar,

¹⁷Con el 99,03% de los votos escrutados, el candidato Felipe Calderón aventaja por tres décimas, (35,76%) de los sufragios, a Andrés Manuel López Obrador (35,43%) (Leclair, 2006:5).

hasta donde les ha sido posible, para dar paso a una nueva convivencia política y social de los mexicanos¹⁸.

1.2 La relación estado-ciudadano en el Distrito Federal

En este apartado se pretende abordar sintéticamente las características más importantes que permitieron una mayor apertura política en el Distrito Federal, a partir de tres momentos históricos.

Antiguo Régimen (1928-1970)

Desde su creación en 1824, el gobierno del Distrito Federal estuvo permeado por luchas políticas, desde el lugar donde debían descansar los poderes de la federación, hasta la subsunción política de éste en el gobierno nacional.

En el Congreso Constituyente de 1917 se retomó el debate en torno al gobierno del Distrito Federal, como resultado éste se organizó de la siguiente manera: quedó dividido en municipalidades que estarían gobernadas por ayuntamientos de elección popular, exceptuando el caso de la municipalidad de México, que sería presidida por una comisión nombrada por el presidente de la República, erigida como máxima autoridad en materia administrativa, y por un gobernador que dependería directamente del presidente y que tendría también a su cargo la administración del Distrito Federal (Téllez, 2002: 48).

Sin embargo, en 1928 se creó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), aprobada por el Congreso de la Unión, que podría

¹⁸Los partidos políticos y los grupos de presión modificaron algunas de sus prácticas, tendiendo a mecanismos más democráticos de elección y de participación al interior, lo que dio como resultado que la confianza se elevara y disminuyera la incertidumbre en las prácticas políticas (Moncada, 2009:6).

catalogarse como el comienzo de la conspiración contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes y, sobre todo, como el instrumento donde se sentaron las bases para consolidar un modelo de participación corporativo y políticamente controlado (Espinosa, 2005:11).

Esta ley, promovida por el General Álvaro Obregón, cambió por completo la forma de gobierno y organización del Distrito Federal, es decir, se desapareció su carácter municipal y se estipuló que el gobierno de la ciudad sería responsabilidad del Presidente de la República, mediante la creación de un órgano institucionalizado: el Departamento del Distrito Federal (DDF) cuyo titular sería un regente nombrado y removido por el ejecutivo federal¹⁹.

Precisamente, con esta ley se creó el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), así como los respectivos Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), definidos como órganos de participación ciudadana que “trataron de vincular a los ciudadanos con las autoridades, el regente del DDF y los delegados”²⁰.

En resumen, la reforma promovida en 1928, como señala Espinosa (2005), podría verse como el inicio de la conspiración del Sistema Político Mexicano contra la participación ciudadana en el Distrito Federal: la supresión del régimen municipal cristalizada en la LODFTF marcó el inicio de un sistema autoritario, se despolitizó el ejercicio de gobierno de la capital y comenzó el proceso de institucionalización y corporativización de la participación ciudadana.

¹⁹De esta manera, el Jefe del Departamento se subordinó al presidente de la República. También los delegados quedaban subordinados al Jefe del Departamento, sin autonomía ni facultades para la toma de decisiones y cumplían un papel meramente administrativo (Téllez, 2002: 49).

²⁰Los CCCM y los CCD sólo representaban figuras de participación simples para enmendar la desaparición del régimen municipal, transformar la participación política en participación social y disminuir los conflictos políticos de la capital (Espinosa, 2005:12).

Por otra parte, la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), emitida el 31 de diciembre de 1941, en el sexenio del general Ávila Camacho, nuevamente aumentó los poderes metaconstitucionales del ejecutivo al borrar a los CCD y reducir las funciones del órgano de representación ciudadana (CCCM) que sólo figuraban una “democracia ideal”²¹.

En si la reforma a la LODDF restringió las funciones de la participación ciudadana y centralizó más el poder del Regente.

Transición (1970- 1988)

Para 1970, en el sexenio de Luís Echeverría una vez más, la LODDF sufrirían una nueva modificación, al crear nuevas instancias de *representación ciudadana* como fueron: las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal²².

Hasta esa fecha estos órganos sólo fueron de representación ciudadana y como espacios institucionalizados por el poder ejecutivo, desprovistos de facultades para tomar decisiones o para intervenir directamente en asuntos públicos del Distrito Federal.

Un ejemplo de apertura, fue la reforma a la LODDF de 1978 en donde se incorporó el referéndum y la iniciativa popular.

²¹Las facultades excluidas del CCCM fueron: que ya no se podría revisar la cuenta anual del DDF, sus facultades quedarían reducidas a la presentación de informes de obras y servicios públicos desde las diversas administraciones delegacionales y a la realización de algunos actos protocolarios (Espinosa, 2005: 15).

²²Estos órganos de colaboración vecinal fueron las instancias de ayuda en el plano delegacional y el CCCM fue el órgano de información del regente de la ciudad (Álvarez, 2006:61).

La década de los años ochenta fue una época de revitalización de la sociedad civil en la que los ciudadanos despertaron de su aletargamiento, una sociedad organizada principalmente por los sismos de 1985, que generó demandas colectivas y movilizaciones al margen del gobierno autoritario²³.

A partir de este movimiento, en 1987, Miguel de la Madrid, modificó la LODDF y se crea en 1988 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), con lo que se inició el proceso de democratización política del Distrito Federal²⁴.

Con todo esto el gobierno de la ciudad continuó en manos del Ejecutivo Federal y la ARDF en realidad no incentivó una mayor participación ciudadana autónoma, sino que reforzó los mecanismos corporativos del sistema político mexicano y estuvo integrada por la burocracia del partido oficial. No obstante, para el Distrito Federal este proceso fue sin duda un primer paso para la revitalización de la representación ciudadana en la capital del país.

En 1988, bajo el contexto de las elecciones presidenciales surgió uno de los procesos políticos de mayor importancia en la vida política nacional y en particular en la del Distrito Federal, este fue la creación del Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia y que más tarde se convertiría en el Partido de

²³“Con esto, los ciudadanos cuestionaron los medios institucionalizados dispuestos para canalizar la participación ciudadana y sobre todo, disputando enérgicamente la hegemonía territorial de las intocables organizaciones priístas con las que, hasta entonces, el partido y las instituciones gubernamentales controlaban férreamente las estructuras de participación y expresión ciudadana de los capitalinos” (Espinosa, 2005: 19).

²⁴“Las funciones de este órgano de representación política fueron en un principio restringidas y sus principales facultades eran de tipo reglamentario, de vínculo entre gobierno y las demandas de la ciudadanía y participación en el nombramiento de Magistrados del Tribunal de Justicia; además, tenía la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del Unión” (Ziccardi, 2001:67).

la Revolución Democrática (PRD). Este proceso electoral contribuyó esencialmente a restarle legitimidad al gobierno de Carlos Salinas.

Nuevo Régimen (1988-2009)

El año de 1990 es clave en el proceso de democratización del Distrito Federal: a través de reformas políticas que modificaron el marco jurídico del Distrito Federal se estableció una mayor apertura política con la institucionalización de nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Al final del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se harían algunas modificaciones constitucionales: en 1994 la ARDF se constituiría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el 15 de noviembre de ese mismo año se constituyó la primera Legislatura del Distrito Federal. Además, en julio se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) mecanismo por el cual se estableció una ley general que regiría a la ciudad de México y que permitiría normar las relaciones políticas de esta ciudad (Espinosa, 2005: 21).

Así mismo, el 10 de junio de 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal (LPCDF). Bajo el régimen del PRI se eligieron los primeros Consejos Ciudadanos, que funcionaron como figuras de representación vecinal elegidos mediante sufragio directo en cada una de las unidades delegacionales²⁵.

²⁵Conviene mencionar que con los llamados Consejos Ciudadanos, no sólo se recuperaba la idea de los viejos Consejos Delegacionales establecida en la LODFTF de 1928 y se desaparecían formalmente otras instancias de colaboración ciudadana (el CCM y las juntas vecinales) sino sobre todo, se establecía, por primera vez en el art. 122 de la Constitución, un organismo ciudadano con ciertas funciones ejecutivas (Espinosa, 2005: 15).

En 1996, tenemos una nueva reforma política que modificó el Artículo 122 Constitucional y de manera correspondiente se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana en donde se derogaron todos los artículos referidos a la elección de los Consejos Ciudadanos. Con este se puso fin al modelo de participación ciudadana con apenas un año y medio de vigencia.

Desde entonces, la I Legislatura de la ALDF se dio a la tarea de adecuar las normas jurídicas con las que se rige la vida política de la ciudad. En 1996 se aprobó una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal²⁶. Este nuevo Estatuto sentó las bases para la promulgación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal²⁷.

A diferencia de las reformas anteriores, ésta sí cambió la estructura jurídico-política del Distrito Federal: en primer lugar el gobierno de la ciudad no dependería del todo del ejecutivo y en segundo lugar, en 1997 se elegiría democráticamente, bajo sufragio libre, secreto y directo a los Diputados de la Asamblea Legislativa del DF y al Jefe de Gobierno, cuyo primer ganador fue Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el cual también obtuvo una mayoría relativa en la ALDF de 48% (Téllez, 2002: 48).

De igual manera, el proceso electoral del año 2000, una vez más demostró la apertura política, no sólo por el significado que tuvo la alternancia política con la elección presidencial de Vicente Fox Quesada, del PAN, sino por el triunfo de otro

²⁶IEDF. En: <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=conocenos/antecedentes.php> el 29 de abril de 2009.

²⁷Con esta ley los Comités Vecinales quedaron como el nuevo modelo de participación ciudadana institucional, así como las audiencias públicas que permitían a los ciudadanos tomar decisiones en torno a los asuntos públicos. LPCDF de 1998. En: <http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia/leypartciud.pdf> el 8 de marzo de 2010.

candidato del PRD en el DF, Andrés Manuel López Obrador, aunque se perdió la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Un segundo hecho fue la primera elección de los 16 jefes delegacionales en donde el PRD obtuvo 10 demarcaciones, estas primeras elecciones constitucionales que organizó el IEDF para elegir a los jefes delegacionales marcaron un hito, ya que fue la primera ocasión en la que los ciudadanos de la capital eligieron a sus autoridades delegacionales a través del voto.

En esta lógica de lo que podemos llamar la consolidación de la participación ciudadana, una de las coyunturas importantes, se da en el gobierno capitalino de Andrés Manuel López Obrador, que en el año 2000 marcó el sentido de un cambio político y la forma de gobernar a esta ciudad, a través de la creación de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal y de otros conjuntos de cambios a la *Ley de Participación Ciudadana* emitida en 1999 y reforzados en el 2004.

Por su parte, el 28 de octubre del 2005 se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), que en correlato con las tareas del IFAI establece el mecanismo por medio del cual se busca para configurar una nueva cultura política, basada en el valor social que tiene el acceso a la información y en la que los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas.²⁸

En este contexto, en 2006, gana nuevamente el candidato del PRD a la jefatura de gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, con un proyecto de gobierno basado en los principios de “equidad y un Estado de Bienestar”²⁹.

²⁸INFODF. En: <http://www.infodf.org.mx/web/> el 12 de abril de 2010.

²⁹“Por Estado de bienestar se entiende: Que las responsabilidades se inspiran en un proyecto político que quiere construir una sociedad más igualitaria y equitativa, que mantenga un alto ritmo de crecimiento

Finalmente, en el 2008 a diferencia de la experiencia de la jefatura de gobierno anterior, se pusieron en marcha los Programas de la Contraloría Ciudadana en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios; y el Programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados que son programas en donde los ciudadanos participan como contralores ciudadanos vigilando la eficacia y transparencia en el presupuesto del DF.

En resumen se puede decir que con la reforma de 1996, sí se modificó la naturaleza jurídico-política del DF, se restituyeron los derechos políticos de los ciudadanos para elegir libremente a sus gobernantes, pero aún quedan mecanismos pendientes para incentivar el modelo de participación ciudadana en el Distrito Federal, pero algo que sin duda marcó una nueva forma de gobernar, fue la incorporación de la rendición de cuentas³⁰ en el Distrito Federal.

Hoy en día hay mayor competencia política y electoral; además, contamos con mayores mecanismos de participación ciudadana. Este es el caso, la Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal del 2010 donde se señalan las formas en que pueden organizarse los ciudadanos.

económico autosustentable, donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga efectivas oportunidades para tener una vida digna. Por ello nos hemos propuesto ampliar los derechos sociales, proteger los bienes nacionales, modificar el régimen de privilegios y establecer una convivencia democrática para todos.” Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. En: http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf el 12 de marzo del 2010.

³⁰Por, rendición de cuentas debemos entender en el ámbito político: un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*) (Schedler, 2000:11).

CAPÍTULO II. LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS EN EL DISTRITO FEDERAL

En este capítulo se pretende describir las diversas definiciones sobre las Contralorías Ciudadanas y la experiencia de la contraloría ciudadana de Paraguay, previa a la del Distrito Federal, para contextualizar el papel que éstas juegan como instrumentos para que los ciudadanos exijan la rendición de cuentas sobre la administración pública y así poder incidir en las políticas públicas. Asimismo, se describirá el sustento jurídico del que parten, su organización y funcionamiento.

2.1 Las contralorías ciudadanas. Definiciones y experiencias internacionales

Definiciones

Una de las definiciones importantes para este análisis, es precisamente la de ubicar a las Contralorías Ciudadanas como instrumentos de rendición de cuentas propios de las democracias contemporáneas.

Para el caso del Distrito Federal este concepto es utilizado para señalar a una política pública implementada por el gobierno, pero impulsado desde la sociedad para referirse a la apropiación del derecho ciudadano de intervenir en los asuntos públicos a través de la vigilancia y fiscalización del presupuesto público local. (Hevia, 2006: 69) define a la contraloría como:

Un tipo de participación ciudadana orientada al control, la vigilancia y la evaluación bajo una multiplicidad de mecanismos y formatos y por parte de una amplia gama de sujetos del control por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones

gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical o transversal que implica información y justificación, exigibilidad y sanción. (Hevia, 2006: 69)

Bajo esta definición, la Contraloría Ciudadana es un tipo de participación ciudadana puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obras y de adquisiciones, órganos colegiados, etc.; o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias.

La Contraloría Ciudadana es un tipo de instrumento que cristaliza el derecho de los ciudadanos de intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de la gestión pública para prevenir actos de corrupción. En este sentido, nos remite a un tipo particular de participación de carácter fiscalizador que también puede ser definido como la capacidad de las personas para emitir sugerencias oportunas en los cuerpos colegiados de la administración pública, vigilando el funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos, la conducta de las y los funcionarios y la vigilancia de los recursos públicos³¹.

Específicamente, la contraloría adquiere un carácter “ciudadano” cuando las personas controlan la gestión pública, es decir, cuando el control es ejercido por la ciudadanía en el caso específico del gobierno o administración pública sea a nivel local o central, y de cara al gobierno correspondiente (Umaña, 2007: 2).

³¹En este marco de la nueva gobernanza en el cual la participación ciudadana es un factor fundamental, en el que la ciudadanía tiene que exigir la rendición de cuentas para velar por el cumplimiento de las políticas públicas y el respeto a los derechos humanos, la Contraloría Ciudadana, destaca como una forma de participación ciudadana en la que la ciudadanía puede vigilar, evaluar y controlar las acciones y proyectos del quehacer gubernamental (Álvarez y Morado, 2008:3).

A continuación se presentan la experiencia de la Contraloría Ciudadana de Paraguay donde se podrá ver con mayor claridad cómo estas definiciones se han dado en la práctica como instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas.

Otras experiencias de contralorías ciudadanas: el caso de Paraguay

El proyecto de contraloría ciudadana apareció como una continuación del presupuesto participativo de Porto Alegre, en Brasil y ahora se replica en México, Paraguay y Ecuador como una nueva variedad en las herramientas de participación ciudadana (Umaña, 2007: 2). Además se han instrumentado en países de la zona andina como Ecuador, Colombia y Venezuela bajo la figura de *Veedurías Ciudadanas*. Otra de las experiencias es el caso del Comité Coordinador en San Salvador.

La experiencia en Paraguay, de la Red de Contraloría Ciudadana, comienza en 1999, con el apoyo de la ciudadanía, organizaciones, particularmente campesinas, y la Iglesia Católica (Umaña, 2007:17)³².

El objetivo central de esta red es denunciar de diversas formas la corrupción que las autoridades practican a partir de las siguientes estrategias:

- Crear conciencia en la ciudadanía que el control de la cosa pública es un deber y derecho de todo ciudadano/a denunciar ante las autoridades correspondientes cualquier hecho de corrupción.
- Acompañar al ciudadano/ a en sus denuncias.
- Apoyar a las autoridades honestas.
- Hacer que las autoridades rindan cuenta a la ciudadanía de sus actuaciones, en audiencias públicas.
- Que cualquier acto importante, o donde se invertirá mucho dinero, debe estar abierto al control de toda la ciudadanía o de sus representantes (Umaña, 2007: 17).

³²Paraguay fue un país que tuvo una dictadura militar durante los años de 1954 a 1989 y donde las autoridades creían que eran dueños del país; el pueblo era sometido por la fuerza, sin dejar espacio a las organizaciones de la sociedad civil. También, Paraguay, según *Transparencia Internacional*, llegó a ser el país más corrupto de América Latina y el cuarto del mundo. Apoyo al Fortalecimiento de la Sociedad Civil (AFOSCI) (2004) *Contraloría Ciudadana (Asunción, Paraguay)* En: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1778.html> el 29 de julio de 2010.

Los recursos humanos y materiales son de cada contraloría ciudadana, el trabajo de los contralores es voluntario, y trabajan por medio de la autogestión organizativa y de recursos; esto significa que no dependen de ningún poder. A pesar de que la autogestión no es lo más conveniente para actuar con rapidez y eficacia, es el mejor medio para actuar con independencia y objetividad (AFOSCI, 2004; 10)

La función que cumplen es la de apoyar y guiar al ciudadano cuando hace una denuncia y, para ello hay jornadas de capacitación con la ciudadanía y el gobierno. De hecho los cursos de capacitación están dirigidos a tres actores fundamentales: sus miembros, la ciudadanía y las autoridades. La capacitación fundamentalmente sirve para explicar los deberes y derechos de la ciudadanía y de las autoridades, es decir, la relación mandante y mandatario (AFOSCI, 2004: 11).

Es importante señalar que la Contraloría Ciudadana de Paraguay, en un principio, organizada por la sociedad civil tuvo muchas amenazas de las autoridades. Pero poco a poco lograron incidir en la vigilancia en la actuación de los gobiernos y hasta el momento sus actividades de fiscalización, evaluación y control ciudadano han incidido en la expulsión de tres gobernadores y tres alcaldes.

En general, a partir de esa experiencia se ha logrado que se castigue a los funcionarios elegidos, estas sanciones son un buen ejemplo para un trabajo más eficiente de los burócratas y un control de los ciudadanos para evitar la corrupción.

2.2 El origen de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal

Ya que se mencionó la experiencia de la Contraloría Ciudadana en Paraguay, ahora describiremos brevemente la historia de la Contraloría Ciudadana en el Distrito Federal en la que los ciudadanos han ejercido control en las finanzas públicas del Distrito Federal.

La forma en cómo surgió la Contraloría Ciudadana en el DF es parte de los procesos democráticos en América Latina, en donde se resalta la importancia de la participación ciudadana y la rendición de cuentas para el fortalecimiento de la democracia³³.

En los últimos años los problemas de corrupción en el Distrito Federal han representado una cultura fácil de arraigarse y difícil de eliminar, principalmente en las adquisiciones del sector público y en los procesos de obras públicas en donde el cohecho ha dañado la economía y debilitado la democracia de nuestro país a través del clientelismo que practican muchos burócratas³⁴.

Para solucionar estos problemas que aquejan al Distrito Federal el gobierno creó estrategias para fortalecer a la democracia, integrar a los actores sociales y económicos a la esfera pública, combatir la corrupción y modificar la relación de poder entre la sociedad y Estado a través de la Contraloría Ciudadana (SFP, 2008: 14).

³³Hevia señala “que este proceso tiene directa relación con la *gobernanza*, que define la ampliación de lo público más allá de lo estatal, reconoce las limitaciones de los gobiernos para solucionar los problemas y menciona la necesidad de incorporar actores sociales y económicos para lograr procesos de desarrollo sostenibles” (Hevia, 2007:7).

³⁴La “corrupción activa” o el “cohecho activo” están definidos como el pago o la promesa de pago de un soborno; el “cohecho pasivo” es el delito cometido por el servidor público que recibe el soborno (Secretaría de la Función Pública; 2008: 14). Por clientelismo debemos entender: un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político (Romero, 2007:6).

En este contexto, en el Distrito Federal a finales de los noventas, distintas organizaciones civiles y sociales (como fueron DECA Equipo Pueblo, Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC), el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, entre otras) presentaron una iniciativa de presupuesto participativo que tenía como objetivo incidir en las políticas públicas en la definición del presupuesto público federal (Fundación Boll, 2009: 3).

Como tal, la iniciativa no fructificó, sin embargo sentó importantes antecedentes para que posteriormente se desarrollara la Contraloría Ciudadana. En un principio, la contraloría se enfocó básicamente en la vigilancia ciudadana de la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto público, mientras que posteriormente con el presupuesto participativo se buscó incidir directamente no sólo en la vigilancia sino en la configuración y orientación del presupuesto público³⁵.

Cuando Andrés Manuel López Obrador ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal en el 2000, precisó el proyecto de rendición de cuentas para los ciudadanos del Distrito Federal en su Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, contemplado en el tema de Administración y Finanzas. Fue aquí donde planteó la necesidad de crear las Contraloría Ciudadanas. (Fundación Boll, 2009: 1).

Con la primera Contraloría Ciudadana en el Distrito Federal en el año 2001 se da la bienvenida al ciudadano a través de la figura de contralor ciudadano participando

³⁵Actualmente el Programa de Contraloría Ciudadana incorporó los objetivos originales de la iniciativa de Presupuesto Participativo de incidir en la configuración y orientación del gasto público con el objeto de promover el cumplimiento adecuado y el fortalecimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) para las y los ciudadanos de la Ciudad de México (Umaña, 2007:).

como un ombusman administrativo para fiscalizar los recursos públicos de la administración local³⁶.

2.3 Marco jurídico de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal

El año de 1997 fue clave en la restitución de derechos políticos de los ciudadanos en el Distrito Federal, ya que algunos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fueron modificados con la finalidad de dar cambios políticos y sociales que exigieron un gobierno local más autónomo, capaz de legislar para sus propios habitantes y tomar las medidas y políticas necesarias para el desarrollo pleno de los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal.

Es así que con estos cambios de acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se definió el derecho a la participación ciudadana, el cual quedó plasmado en la Ley de Participación Ciudadana del DF del 2004, en donde se mencionan las atribuciones de la Contraloría Ciudadana.

Posteriormente, la Ley de Participación Ciudadana 2010, en su capítulo VIII contempla a la Contraloría Ciudadana, refiriéndose a ella como la Red de Contralorías Ciudadanas.

En dicho capítulo se establecen las funciones, objetivos y características de los contralores ciudadanos (de aquí en adelante CC) de la siguiente manera:

Se establece el ámbito de acción de la Contraloría Ciudadana en la administración pública del Distrito Federal integrando la coadyuvancia de los comités

³⁶Su participación de Contralor Ciudadano, en su calidad de *Ombusman Administrativo* es una garantía de autonomía, legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad, y eficiencia (Garduño, 2007:139).

ciudadanos, el consejo de pueblo y los consejos ciudadanos para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público³⁷.

En el artículo 62 de esta ley se menciona que los ciudadanos que participen en la red de contralorías ciudadanas, tendrán el carácter de CC y serán acreditados como tales por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Para este efecto la Contraloría General del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, será la encargada de designar y supervisar a los CC, dos por cada órgano colegiado de la administración pública, quienes durarán en su cargo dos años.

Así mismo, en el artículo 65 de la ley se mencionan los derechos y obligaciones que tendrán los contralores ciudadanos:

Artículo 65.- Son derechos de los contralores ciudadanos:

- I. Integrar la red de contralorías ciudadanas y participar en sus grupos de trabajo;
- II. Recibir formación, capacitación, información y asesoría para el desempeño de su encargo;
- III. Participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, y

Artículo 66.- Son obligaciones de los contralores ciudadanos:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del órgano colegiado en el que hayan sido asignados;
- II. Conducirse con respeto y veracidad durante las sesiones del órgano colegiado y al expresar sus puntos de vista, sugerencias o propuestas sobre los asuntos tratados;
- IV. Emitir su voto en los asuntos que se presenten durante las sesiones del órgano colegiado.

³⁷Según el Subdirector de Regulación e Información de la DGCC en esta nueva configuración, estos órganos de representación ciudadana podrán recibir la capacitación para ser investidos con el nombre de CC, pero no podrán participar dentro de la Administración Pública y solo recibirán la acreditación para sus labores con la sociedad.

Limitaciones

A través de la revisión del marco jurídico de la contraloría ciudadana pude darme cuenta que uno de los problemas a los que se enfrentan las Contralorías Ciudadanas es el crecimiento de la administración pública en el que se necesita un mayor número de contralores. En este sentido, es necesario revisar las atribuciones actuales de los CC.

Por su parte, el artículo 64 limita la participación de los CC en los Órganos Colegiados, estableciendo sólo dos en cada órgano, debiendo ser el número dado por la Contraloría Ciudadana, de acuerdo a las dimensiones y necesidades de tal órgano.

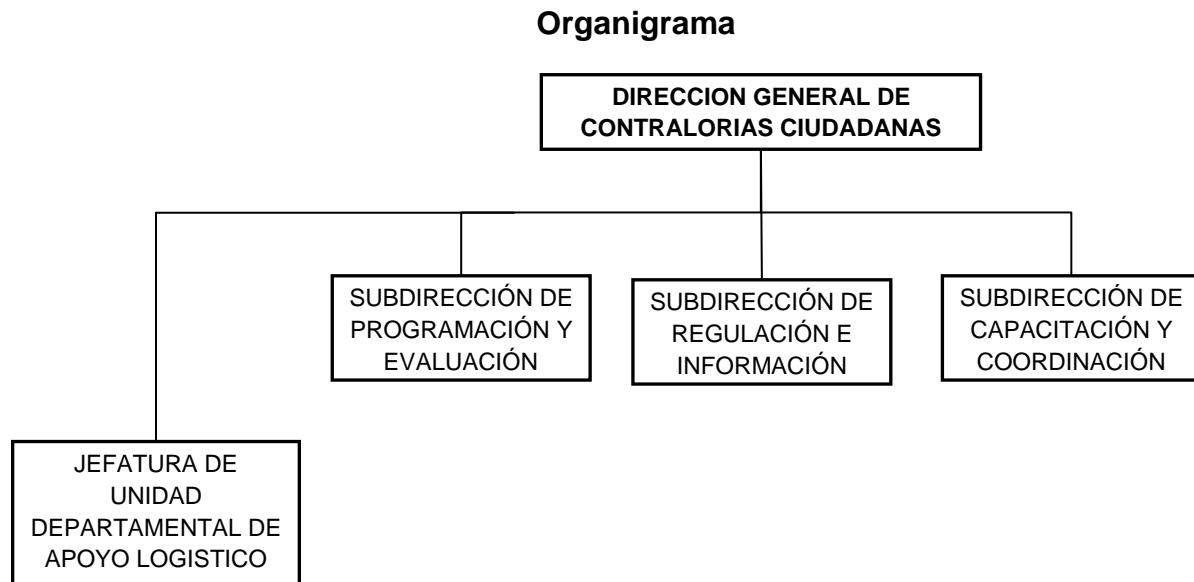
Otro de los errores, es que hoy en día se participa con la Contraloría Social a nivel federal en programas del Poder Ejecutivo, tema del cual esta ley no dispone, así, como tampoco se habla de una facultad en la que los CC tengan el medio institucionalizado para interponer denuncias efectivas.

Lo que si se debería de señalar en esta ley es la aparición de propietario y suplente en caso de remoción total, falta temporal o absoluta de los CC y ampliar el tiempo de participación en los comités o subcomités de la Administración Pública local.

La ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 2010 hoy vigente a unos cuantos meses desde su promulgación, está siendo rebasada al no contemplar cambios para fortalecer aun más el marco de actuación de una sociedad que actualmente exige participar en el control de la administración pública. Se requiere una revisión que contemple las exigencias de la sociedad y aumentar aún más el marco de jurídico de actuación de los CC.

2.4 Estructura y funcionamiento de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal

Para entender la estructura interna de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal es necesario deducirla desde un proceso de evolución, que desde el año 2000 al año 2009 se fue configurando, en una Contraloría Ciudadana con mayores atribuciones y un marco de actuación cada vez más autónomo.



FUENTE. Dirección General de Contralorías Ciudadanas.

Con el propósito de implementar el Programa de Contraloría Ciudadana, la Contraloría General del DF creó inicialmente la oficina de la Contraloría General para la atención de los CC a quien le correspondió ser pionera de la integración y funcionamiento de este programa³⁸.

³⁸Esta área quedó integrada con las siguientes plazas: un asesor de la Contralora General, una subdirección de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades y una subdirección de la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico. Esta situación se modificó con el dictamen 29/2002 emitido por la Oficialía Mayor, a través de su Coordinación General de Modernización Administrativa (DGCC, 2010:6).

Posteriormente, este esquema se convirtió en la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana (DECC) mediante la adición del artículo 133 Bis del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del DF el 21 de mayo del 2002 (DGCC, 2010:6).

Esta organización contempla, además de formalizar su creación, las funciones y atribuciones de esta nueva Dirección para materializar la conducción y aplicación del Programa de Contraloría Ciudadana; 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 y para coordinar sus esfuerzos mediante la organización y conducción de la Red de Contraloría Ciudadana (DGCC, 2010:6).

Ya para el 28 de febrero 2007 se publicó la modificación de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana en Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas (DGCC, 2010:6).

Esta nueva organización pasa del singular al plural con el nombre de *Contralorías Ciudadanas*.

Sin embargo, el pasado 31 de marzo de 2009, se publicaron las modificaciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en donde se ampliaron las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas, en la que se autorizó la nueva estructura y se conformó el nuevo nombre de *Dirección General de Contralorías Ciudadanas* (DGCC).

La Contraloría General del Distrito Federal es la encargada de que el área de la DGCC funcione conforme al proyecto de creación, ya que es una de sus direcciones en

la que se incentiva el modelo de participación a través de la rendición de cuentas. A su vez la DGCC es la encargada de brindar todas las herramientas y ser facilitadora de los contralores ciudadanos en su acción de fiscalizadores del presupuesto en los cuerpos colegidos de la administración pública del DF.

De este modo los contralores ciudadanos le rinden cuentas a la DGCC y esta a la Contraloría General del Distrito Federal que rinde cuentas al jefe de gobierno cada año sobre los avances en cuanto a participación ciudadana.

Debemos señalar que la estructura orgánica de la DGCC se basa en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la sección XIII en el apartado de la Contraloría General del Distrito Federal específicamente el artículo 112 en donde se disponen las atribuciones que corresponden a esta dirección General de Contralorías Ciudadanas.

Además, en el Manual Administrativo se señalan las funciones de la estructura orgánica de la DGCC que quedan delimitadas de la siguiente manera:

Con la modificación de la estructura orgánica, la Contraloría Ciudadana quedó integrada por una Dirección General, una Jefatura de Unidad Departamental de Apoyo Logístico, una Subdirección de Coordinación y Capacitación, una Subdirección de Programación y Evaluación, una Subdirección de Regulación e Información, tres Líderes Coordinadores de Proyectos "A" y dos Enlaces tipo "A".

Sin embargo, en el 2010 se hicieron varios cambios por la Directora General de Contralorías Ciudadanas en cuanto a la estructura de esta área que no quedó delimitado en el manual administrativo. Se integró una nueva área de operativos de la

Contraloría Ciudadana y un espacio de Coordinación de Programas Federales, en los que la contraloría ha participado en materia de Contraloría Social.

En sí este es el marco de actuación interno de la DGCC en el aspecto normativo y que es de relevancia para el buen funcionamiento de la Contraloría Ciudadana a través de su participación en los cuerpos colegiados en donde se les permite participar. Uno de los ejemplos del funcionamiento de la Contraloría Ciudadana es el caso del Distrito Federal en donde la Contraloría ha sido de suma importancia para fiscalizar el presupuesto local y combatir la corrupción a través de la rendición de cuentas.

CAPÍTULO III. LAS CONTRALORÍAS CIUDADANAS EN LAS JEFATURAS DE GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y MARCELO EBRARD CASAUBÓN (2000-2009)

En este capítulo se analizarán los objetivos, organización y experiencias de las contralorías ciudadanas en las administraciones de Andrés Manuel y Marcelo Ebrard, de modo que podamos analizar qué y cómo funcionaron de acuerdo a la participación de los ciudadanos en la vigilancia del presupuesto público y la rendición de cuentas.

3.1 Las contralorías ciudadanas en la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006)

En la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador inició el programa de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal y que originalmente no fue una Dirección General, sino que en un principio fue una Dirección Ejecutiva en la que se buscó ejercer el derecho ciudadano de participar en la fiscalización del presupuesto público en áreas de alto impacto donde la corrupción ha estado presente.

Características del programa

Desde el inicio de la primera experiencia de la Contraloría Ciudadana en el Distrito Federal se planteó como objetivo la participación del ciudadano como CC para la vigilancia de los recursos públicos, para ello se delimitó la visión, misión y objetivos de la contraloría, los cuales quedaron especificados de la siguiente manera:

Visión

Ser una institución de excelencia que realice su labor pensando siempre en aportar el máximo beneficio a la población, vigilando que el Gobierno de la Ciudad preste sus servicios con calidad, eficiencia y honestidad, aprovechando ópticamente los recursos a él confiados (GDF, 2006: 5).

Misión

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 beneficio de la ciudadanía e involucrar a la ciudadanía en las tareas más sensibles de gobierno, como la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos, la evaluación y el control de la gestión gubernamental, e inclusive en la orientación del presupuesto (GDF, 2006: 6).

Combatir la corrupción y promover la transparencia en el ejercicio del gasto público en todas las áreas del gobierno. Específicamente el Programa busca realizar un control preventivo que disuade de la corrupción en sentido amplio (que incluye el desvío de fondos, pero también la ineficiencia, la omisión, la negligencia, el autoritarismo y la no austeridad, no ahorro o despilfarro), a través de: a) la existencia de intereses coincidentes (ganar para mejorar la administración), y b) la transparencia o simetría en la información.

Objetivos

- Provocar la formación y consolidación de una Red de Contraloría Ciudadana que se inserte, en el corto plazo, en los cuerpos colegiados correspondientes a los Órganos de Gobierno, Comités y Subcomités de Adquisiciones y de Obras para después extenderse al resto del Gobierno del Distrito Federal.
- Impulsar la formación y consolidación de una red de instituciones y personalidades de elevada credibilidad social como el Consejo para la Transparencia que funjan como asesores de las(os) contraloras(es) ciudadanas(os), a través de convenios con instituciones y organizaciones sin costo para el presupuesto público.
- Impulsar cambios en la normatividad y la práctica de gestión pública que favorezcan la transparencia y la simplificación administrativa y eficiencia a ella asociada (Umaña, 2006:11).

En suma estos fueron los objetivos que plantea el gobierno para el buen funcionamiento de las contralorías ciudadanas e insertar a la sociedad bajo esta nueva forma de participación ciudadana y rendición de cuentas en el Distrito Federal.

Organización de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, para el logro de estos objetivos la Contraloría General del Distrito Federal es la institución encargada de llevar a cabo el programa de Contraloría Ciudadana de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con el objetivo de ser una instancia capaz de promover el derecho ciudadano para participar en la fiscalización del presupuesto público del Distrito Federal.

El área encargada de la coordinación de este programa es la Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas, instancia encargada de ser facilitadora para que los ciudadanos ejerzan su derecho a participar de manera honorífica y sin remuneración alguna en vigilancia del gasto público. En este sentido el programa de Contraloría Ciudadana dependía de la Dirección Ejecutiva, esta a su vez de la Contraloría General del Distrito Federal y esta última le rendía cuentas al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Funciones de los contralores ciudadanos

Los CC coordinados por la DECC tenían como funciones: a) participar activa, corresponsable y honoríficamente en el combate a la corrupción, b) generar ahorros e c) incidir en la orientación del ejercicio presupuestal. Las y los CC se orientarían a: vigilar la aplicación del presupuesto, emitir recomendaciones y denunciar actos de corrupción (Garofalo, 2004: 11).

Los CC participaban principalmente en *contrataciones transparentes*, donde la vigilancia ciudadana fue vital en estos procedimientos, frente a la administración pública

del Distrito Federal y ante a los proveedores, al lograr una mayor parcialidad de confianza y rendición de cuentas de los eventos de contratación pública.

Se formaban grupos especiales para la vigilancia de licitaciones y contrataciones de particular importancia, como es el caso del aseguramiento de los bienes del Gobierno del Distrito Federal y de los vales de despensa de fin de año para los trabajadores.

Otra de las líneas importantes, sin duda fue la del *control social de obras públicas*, donde los CC revisaban y supervisaban la obra pública, para observar si se llevaba a cabo con lo previsto en los subcomités de obras públicas, lo estipulado en las mesas de sesiones y planteamientos administrativos.

Asimismo, de acuerdo a las necesidades y observaciones de los CC, se formaban grupos para llevar a cabo *operativos anticorrupción*, mismos que se realizaba como factor sorpresa y permitieron observar los mecanismos de la administración y su relación con los ciudadanos³⁹.

También, los CC participaban en los Órganos Colegiados de Gobierno; los Comités de Control y Evaluación (COCOES), los Consejos de Administración y Directivos, los Comités y Subcomités de Obras y de Adquisiciones del Distrito Federal. También, emitían recomendaciones y denunciaban, conforme a derecho, actos de

³⁹Algunas de las aéreas que se atendieron fueron: operativos anticorrupción instrumentados en las Administraciones Tributarias de la Secretaría de Finanzas en los módulos: Central, Mina, San Jerónimo, Centro Histórico y Acoxta en donde se realizaron observaciones reflejadas en el llenado de cuatrocientos catorce formatos (Garofalo, 2004: 14).

corrupción; proponían medidas para una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la Gestión Pública⁴⁰.

Perfil del contralor ciudadano

Los requisitos para ser un CC en esta fecha se redujeron a necesidades mínimas, lo que se pensaba en ese entonces por parte del jefe de gobierno era impartir una nueva cultura participativa a través de la rendición de cuentas, en la que los ciudadanos se interesarían y participarían en la vigilancia de la correcta utilización de recursos públicos en el Distrito Federal.

Por cada órgano colegiado se designarían dos CC que, a su vez, serían elegidos con base en su trayectoria, rectitud y compromiso social. Recibirían capacitación durante un año, tiempo en que actuarían como auxiliares de los CC.

Para ser un contralor o contralora ciudadana, el único requisito fue no ser funcionario público del Gobierno del Distrito Federal, para evitar el “conflicto de intereses”. De manera que no se le negó a nadie este ejercicio ciudadano, logrando con ello posicionar a la democracia como principio político fundamental en este Programa.

Los CC se definían de la siguiente manera:

- Sin afiliación política.
- Voluntarias, sin pago.
- A quienes no se chequea récord policial ni se pide certificado de buena conducta. La opción es creerle a la persona ciudadana y exigirle “transparentar” su accionar.
- Formadas, para evitar tentación del actor político de manipular a las personas contraloras para que avalen su gestión.

⁴⁰Sin embargo, al principio de la Contraloría Ciudadana existieron los Comités de Control y Auditoría, que con el tiempo fueron remplazados por los Comités de Control y Evaluación (COCOES): “Su creación llevó a que la Contraloría General desatendiera su función de evaluar, al cambiar un Comité de Evaluación y Control por una herramienta administrativa” (Monroy, 2008:2).

- Motivadas (tratándolas bien, ofreciendo “estímulos”, facilitando su trabajo e incidiendo, es decir, mostrando que hay resultado, que se modifica la práctica) (Garofalo, 2004:18).

Por tanto, ya que las personas reunían estos requisitos, se les capacitaba sobre el funcionamiento de las áreas con diplomados impartidos por la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana (DGCC). Después de aprobar dicho diplomado los ciudadanos eran nombrados CC y recibían actualizaciones en sus respectivas áreas donde participaban, a través de seminarios y cursos.

Además, se les brindaban conferencias sobre información y análisis para la vigilancia y transparencia de las finanzas públicas del Distrito Federal, asimismo, en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana y en la Universidad de la Ciudad de México, participaban en mesas redondas con temas sobre Ley de Transparencia y Acceso a la Información y los impactos de las políticas de la Organización Mundial de Comercio en la economía del Distrito Federal" (Garofalo, 2004:13).

La capacitación para los CC comprendía dos cursos semestrales sobre Administración Pública, Adquisiciones y Obras Públicas. (Garofalo, 2004: 14).

Como toda contraloría ciudadana se firmaron acuerdos con organismos de la sociedad civil que permitieron crear una red social en donde las organizaciones fungirían como asesores de los CC⁴¹.

Lo que se pretendió en ese entonces era que conforme evolucionará el programa la selección sería una responsabilidad compartida con las personas incorporadas. Así,

⁴¹En ese tiempo se pactaron con seis instituciones que son las siguientes: Colegio de Contadores Públicos de México A.C, DECA Equipo Pueblo, A.C., Comunicación Comunitaria A.C., Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C., Fundación Roberto Oliveros Rivas y Centro de Estudios Filosóficos Porfirio Miranda. Federalismo y Descentralización S.C. (Garofalo, 2004: 10).

se trató, de fomentar que los CC sistematizaran su propia participación al diseñar los mecanismos de selección, autorregulación y la reglamentación correspondiente al conjunto de valores éticos que representan; y, a la vez, impulsar nuevas formas de operación de las distintas instancias del Gobierno del Distrito Federal a partir de sus propuestas e iniciativas para mejorar la gestión pública.

Aportes

No cabe duda, que la rendición de cuentas en la que se basan las democracias participativas contemporáneas y de la que se ha apropiado la contraloría ciudadana del Distrito Federal, a través de la participación honorífica de CC, ha servido para detener el abuso de poder, generar ahorros en el Distrito Federal y garantizar que las y los servidores públicos cumplan con transparencia, eficacia y honestidad el cargo que ocupan.

El programa de la Contraloría Ciudadana a seis años de administración, pasó por grandes retos, desde dar a conocer el programa a la mayoría de la población, hasta su implementación para garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público del Distrito Federal.

Una de las ventajas de la Contraloría Ciudadana es que permite a la ciudadanía apropiarse de sus derechos (políticos, económicos, culturales, ambientales y civiles) modificando la relación gobierno-sociedad en una de mayor reciprocidad y corresponsabilidad, donde ambas esferas se comprometen a combatir la corrupción fortaleciendo a la democracia participativa en el DF.

El principal logro de la Contraloría Ciudadana fue la puesta en marcha de la participación ciudadana a través de los CC en áreas inéditas de la administración

pública, precisamente, en los órganos colegiados de la administración central, descentraliza y paraestatal y que el CC fuera reconocido por los entes de la administración pública del Distrito Federal.

Al mismo tiempo, los CC lograron incidir por medio de licitaciones, adjudicaciones directas, contrataciones transparentes, operativos anticorrupción y control social de obra en lograr ahorros, luchar contra la corrupción y crear un sistema de estímulos a través de las reglas de juegos de las instituciones, en la que se creó cambios en la normatividad y un sistema de castigos a quien cometiera actos ilícitos de corrupción.

También, tuvo un impacto económico, con la generación de ahorros y la reorientación del gasto público, dado que hubo un compromiso de que todo ahorro se orientaría al gasto social⁴².

En materia de combate a la corrupción hubo avances importantes, un ejemplo, fueron los esfuerzos para desarrollar un nuevo modelo de atención del Registro Civil del Distrito Federal, que además de dar mayor certeza jurídica y garantía de inviolabilidad de documentos oficiales, se brindará el servicio al público con rectitud y rapidez.

⁴²Un ejemplo, fue la participación de CC en la adquisición de varilla de acero para la segunda etapa del distribuidor Vial San Antonio: por medio de una adjudicación directa lograron un ahorro de 3.2 millones de pesos. También, se han generado ahorros sustanciales de hasta 10 millones de pesos lo que equivale a más de 5 veces el costo anual del programa mismo. Además, en el 2004 participaron en procesos administrativos que generaron ahorros por 2,800 millones de pesos, lo que equivale al 3.9% del presupuesto anual de toda la Ciudad de México (Umaña, 2004:15).

Limitaciones

Si bien, una de las desventajas de la contraloría ciudadana fue que para el año 2006, hubo una disminución en el número de contralores acreditados, esto se debe a que el programa aún carecía de suficiente difusión, por lo que la participación de otros ciudadanos se hacía por invitación de los propios CC⁴³.

Hasta el 23 de octubre de 2006 se vio un retroceso de 98 acreditaciones, esta disminución de CC se observa en una ausencia de información acerca del programa de Contraloría Ciudadana, donde la mayoría de las personas desconocían este esquema y los temas relacionados con la rendición de cuentas, además, de que la gran magnitud de personas participando no conocían del todo el marco jurídico donde ejercían sus funciones fiscalizadoras.

En este aspecto los ciudadanos participaban en la administración pública fiscalizando el presupuesto principalmente en grandes proyectos del Distrito Federal, pero a falta de un perfil específico sobre el entramado de leyes con que se compone la administración pública en los sectores de obras y adquisiciones hacía difícil que el CC observará fácilmente cualquier irregularidad, lo que delimitó su visión para castigar a cualquier servidor público que no publicitará sus acciones.

A pesar de estos datos, podemos afirmar que el programa de la Contraloría Ciudadana ha sido un éxito y ha tenido un impacto político, en el sentido de un nuevo tipo de gestión en que gobierno-ciudadanía vigilan la administración pública en vía conjunta, cosa que no se había dado en el Distrito Federal durante el gobierno del PRI.

⁴³Es preciso mencionar que el programa de Contraloría Ciudadana inició con 68 CC en servicio y finalizó en el año 2006 con un total de 119 acreditaciones.

Podemos decir que el programa de la Contraloría Ciudadana del DF sí incidió en disminuir los niveles de corrupción, abuso de poder, transparentar e incidir el gasto social del DF y que los ciudadanos se insertaran en la administración pública del DF a través del ejercicio de la rendición de cuentas.

No cabe duda que la Contraloría Ciudadana ha cumplido conforme a lo previsto en sus objetivos, aunque en la agenda de gobierno queda mucho por hacer con este programa y lograr la inserción y apropiación de la ciudadanía responsable y participativa en todos los órganos de la administración pública para erradicar la corrupción, el cohecho y el despilfarro de dinero y fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas.

3.2 Las contralorías ciudadanas en el gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2009)

Características del programa

Desde el inicio de esta administración se planteó como objetivo, dar continuidad, consolidar y fortalecer la Contraloría Ciudadana iniciada con AMLO, como un elemento indispensable de la expresión democrática del gobierno de esta ciudad y para la propia fiscalización de la gestión pública.

A diferencia de la anterior contraloría ciudadana la Misión, Visión y Objetivos se plantearon de acuerdo a esta jefatura de la siguiente manera:

Visión

Ser la instancia de la Contraloría General del Distrito Federal que trabaje en la promoción del ejercicio del derecho ciudadano y en su capacitación para la fiscalización y vigilancia de los actos del gobierno con el propósito de mejorar la Administración Pública local⁴⁴.

Misión

Promover y facilitar el ejercicio del derecho ciudadano de participar en: la definición e instrumentación de políticas públicas, la transparencia de la gestión pública, del ejercicio del gasto y de la recaudación de ingresos y, en la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Objetivo General

Promover y facilitar la participación de las y los ciudadanos que asumen el compromiso de colaborar, de manera honorífica, en los Órganos Colegiados de las Dependencias, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y/o en sus órganos consultivos de seguimiento y evaluación en los que se contemple su participación. De igual forma, en los programas y operativos específicos que se establecen para el combate a la corrupción u otros similares previstos en el Programa de Contraloría Ciudadana⁴⁵.

⁴⁴Contraloría General del DF. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/> el 10 de enero de 2010.

⁴⁵DGCC. Manual de Organización de la DECC, en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/> 12 de enero de 2010.

Organización de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal con Marcelo Ebrard

Durante el año 2007, en la nueva administración de la contraloría ciudadana hubo una serie de modificaciones en la estructura interna de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas. Esta transformación consistió en la remoción de los funcionarios del gobierno anterior compuestos por integrantes de la sociedad civil, quedando la nueva estructura confinada ahora en manos de servidores públicos que venían de puestos políticos.

Cuadro 2 Estructura de las Contralorías Ciudadanas en los gobiernos de AMLO y Marcelo Ebrard.

| AMLO | MARCELO EBRARD |
|---|--|
| <p>Se incorpora la Contraloría General del Distrito Federal para vigilar los recursos públicos a través del programa de Contraloría Ciudadana.</p> <p>Inicio la Contraloría Ciudadana como un programa pequeño.</p> <p>Se crea la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana. Los puestos se dieron a través de 9 miembros de la sociedad civil.</p> <p>Se crea la Ley de Participación Ciudadana del 2004 en la que por primera vez se contempla la Red de Contraloría Ciudadana como un instrumento de participación ciudadana.</p> | <p>La Contraloría General retoma la importancia del derecho ciudadano para fiscalizar los recursos públicos.</p> <p>Se creó la Dirección General de Contraloría Ciudadanas. Los puestos se dieron a 15 servidores Públicos que ya desempeñaban funciones en otras áreas de la administración pública.</p> <p>Los CC fueron reconocidos por las autoridades como actores de fiscalización con derecho a voz y voto en los cuerpos colegiados del DF.</p> <p>Se crearon los Programas de Obras Públicas y Servicios Relacionados y el de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios.</p> <p>Se crea la ley de Participación Ciudadana de 2010 donde se contempla la Red de Contralorías Ciudadanas.</p> |

Esta innovación trajo consigo una nueva dirección que significó mayor madurez en el ejercicio de las contralorías ciudadanas, a pesar de las constantes críticas recibidas a su llegada a la DECC.

En esta fecha, la presencia ciudadana en la gestión pública, se vio fortalecida con nuevas herramientas y actividades, al vincular la participación de los ciudadanos integrantes de la contraloría ciudadana, en diferentes ámbitos de la administración local, especialmente en las áreas de obras y adquisiciones. Por lo cual, como área la contraloría ciudadana al arranque de su administración le tocó ser pionera en la detección de insuficiencias para mejorar la coordinación con resultados más efectivos de los CC en la Administración Pública del DF (Monroy; 2008:4).

Los trabajos de vinculación empezaron en la contraloría ciudadana en el primer trimestre, con la detención de las necesidades de los CC, con lo cual se efectuaron acciones de capacitación, vinculando la oferta en las materias que son de su interés dentro de las tareas que tienen asignadas en los comités y subcomités⁴⁶.

Funciones de los contralores ciudadanos

Los CC participaban en los cuerpos colegiados del Distrito Federal a través de sesiones ordinarias y extraordinarias y en procedimientos administrativos a través de licitaciones públicas, donde observaban con derecho a voz y voto el uso correcto de los recursos públicos. Es decir; los CC siguieron desarrollando las mismas funciones pero ahora mayor especificadas y reglamentadas en las leyes y con perfiles específicos que tratan de generar un nuevo ciudadano más capaz de cumplir con sus funciones, en un complicado entramado de leyes con que se compone la Administración Pública del Distrito Federal.

46Contraloría General del Distrito Federal (1er informe de gobierno 2007). En: www.contraloria.df.gob.mx/transparencia/.../ipo151003200704.pdf el 6 de abril de 2010.

Otra de las actividades importantes de la Contraloría Ciudadana han sido los operativos que consisten en visitas a las diferentes dependencias de la administración pública del DF, con el objetivo de crear espacios más eficaces y eficientes y sin tanto papeleo para la sociedad. Al respecto podemos mencionar: que en 2007 se realizaron los trabajos de diagnóstico para el diseño del Programa de Supervisión de la Visita Familiar en la Red de Reclusorios del Distrito Federal, para vigilar que se realice el derecho de las personas en reclusión a ser visitados y que los visitantes no sean sometidos a actos de corrupción o violación de derechos humanos.

En 2009 y 2010, también se realizaron operativos en los 71 Ministerios Públicos y las dieciséis delegaciones y Unidades Territoriales del Distrito Federal. En los primeros se verificaron que la pantalla para ver los delitos impugnados en los Ministerios Públicos cumpliera con los estándares propuestos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Asimismo, se realizaron operativos en las Ventanillas Únicas y los Centros de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) de las Delegaciones y Unidades Territoriales, para realizar una encuesta a ciudadanos y servidores públicos para ver las deficiencias que tienen estos espacios de servicio a la comunidad, los resultados obtenidos se presentaron en el Departamento de Modernización Administrativa para realizar los cambios previstos por esta dirección.

Sin embargo, las funciones de los CC se resumen de la siguiente manera:

- Vigilar la legalidad y transparencia en actos de gobierno, participando de acuerdo a sus inquietudes, en los diversos órganos que integran la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.
- Verificar la transparencia en el ejercicio del gasto público
- Evaluar la política del gasto público; las normas, procedimientos y especificaciones.
- Evaluar la actuación de los servidores públicos

- Proponer mejoras en los procesos y prácticas administrativas; asignación y ejercicio del gasto público y en las políticas públicas.
- Proponer acciones para impulsar la participación ciudadana⁴⁷.

Perfil del contralor ciudadano

En atención a este nuevo compromiso que marcó la nueva administración con la vinculación ciudadana, la Dirección General de Contralorías Ciudadanas realizó acciones de captación de CC, con un nuevo tipo de capacitación, nuevos programas y apoyo a las actividades que realizan en los órganos colegiados de la Administración Pública del DF.

En el aspecto normativo, en 2007 se propusieron nuevas modificaciones para fortalecer la presencia de los CC en las actividades gubernamentales. Un ejemplo de lo anterior, fueron las modificaciones a los artículos 21 bis del reglamento de la Ley de Adquisiciones, y del 8 bis del Reglamento de la Ley de Obras Públicas del DF, de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana.

Con el perfil del nuevo CC buscó profesionalizar la labor del CC, con un perfil ligado a un conocimiento previo sobre la labor que deberían desempeñar, así mismo, se establecieron los siguientes requisitos:

1. Ser mexicano de nacimiento
2. Edad mínima de 25 años
3. Estudios concluidos de Licenciatura
4. Entrevista de selección
5. Acreditación del programa de capacitación
6. No estar sujeto a proceso penal
7. No haber sido sentenciado
8. No tener, ni haber tenido durante los últimos cinco años empleo, cargo o comisión col GDF, Tribunal Superior de Justicia y Asamblea Legislativa
9. No tener ni a ver tenido cargos de elección popular

⁴⁷Las funciones de los CC. en. http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/cuales_son_sus_funciones el 16 de abril de 2011.

10. En caso de ser ex servidor público, no haber sido inhabilitado por la Contraloría General y por la Secretaría de la Función Pública
11. No haber sido ni ser proveedor ni contratista del GDF
12. No tener intereses en litigios con el GDF (CGDF,2007:11)

A diferencia del gobierno anterior, para ser CC se requiere una preparación profesional básica, ya que muchas personas desconocen el ámbito de la administración pública, por lo que sus posibilidades de intervenir y evaluar la función pública pueden resultar muy limitadas. En cambio una persona con estudios de licenciatura puede tener mayor conocimiento y un enfoque más crítico sobre reglamentos y leyes⁴⁸.

Por tanto, lo que se pretendió fue ampliar los conocimientos y desarrollar las habilidades teórico-prácticas de los CC para participar con mayor rendimiento en la vigilancia, control, evaluación y fiscalización del gasto de la gestión pública del DF.

El nuevo sistema de formación de CC consistió en cuatro etapas:

- El reclutamiento: a través de las delegaciones del Distrito Federal, los módulos de los CC, la difusión por medios impresos y sesiones informativas en el Programa de la Contraloría Ciudadana.
- La selección: por medio de una solicitud llenada de acuerdo a ciertos documentos personales, una entrevista personal y la verificación de requisitos (examen psicométrico). En esta selección se define quienes son los ciudadanos que tienen acceso al curso de capacitación.
- El curso de capacitación: con una duración de un mes, donde los ciudadanos debían aprobar con un mínimo de siete sus materias. Este curso de capacitación

⁴⁸De acuerdo al subdirector de Regulación e Información de la DGCC, este perfil es de suma importancia, ya que anteriormente cualquier ciudadano común sin conocimientos podía participar en los órganos colegiados del DF sin saber lo que pasaba. Ahora con este nuevo perfil se tiene a contralores ciudadanos con un grado de mayor conocimiento, efectividad y mayor incidencia en sus labores cotidianas.

consta de cuatro unidades: Introducción a la Contraloría Ciudadana, Administración Pública del Distrito Federal, Las Adquisiciones del Distrito Federal y en su caso Obras Públicas, Quejas y Denuncias, Transparencia y Acceso a la Información Pública y Manual del CC⁴⁹.

- Por último, los ciudadanos son investidos con el nombre de CC por parte del Jefe de Gobierno y su designación se hace a través de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, encargada de ver las áreas de la administración pública del Distrito Federal donde los CC prestan su servicio de manera honorífica⁵⁰.

Los ciudadanos que acrediten el proceso de selección podrán participar en los cursos de capacitación diseñados por la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, bajo el enfoque de dos programas que se pusieron en marcha en el 2008 en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y el de Obras Públicas y Servicios Relacionados. Éstos tienen como fin que CC vigilen el ejercicio del gasto público en los cuerpos colegiados del DF

Como parte del proceso de capacitación igualmente en 2009 y 2010, se realizaron conferencias sobre “agenda ciudadana”, para involucrar a los CC en un

⁴⁹En el año 2007 se empezó a trabajar en el diseño de una nueva visión en materia de capacitación, sin embargo, no fue hasta el 2008, en que, con el invaluable apoyo de la Fundación Henrich Boll se desarrollo el programa anual de capacitación en dos vertientes: La formación de nuevos CC y la actualización. La capacitación es indispensable para la formación de contralores ciudadanos, pues es el proceso que permite habilitar al ciudadano común y corriente para que ejerza con plenitud y eficacia, su derecho a la vigilancia y evaluación de la gestión pública (CGDF, 2008:72).

⁵⁰Sébase que los contralores que siguen su cargo son elegidos por la DGCC de acuerdo a su perfil, es decir, depende la forma en que se comprometieron en participar como miembros activos y si cumplen con el perfil para seguir participando se les invita a los cursos de actualización. Actualmente, son siete contralores ciudadanos de la primera generación que participan y toman cursos sobre licitaciones cada dos años para recibir una nueva acreditación, estos ciudadanos son el único caso en el que por ser miembros activos y no contar con estudios universitarios se les invita a participar por su constante diligencia.

nuevo papel educativo, generando un perfil más acorde con la realidad y aumentado sus capacidades practico-teóricas⁵¹.

También, con el objetivo de contar con los elementos que permitan responder a la demanda de capacitación de los servidores, se han establecido convenios con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para la colaboración con el Instituto de Formación Profesional en la capacitación de los Visitadores Ciudadanos; con el Sistema de Transporte Colectivo- Metro para el intercambio y asistencia en materia de capacitación, el Convenio Marco de Colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a fin de establecer los mecanismos de colaboración para promover, organizar y desarrollar la cultura en materia de derechos humanos en los programas y actividades de Contraloría Ciudadana. Se pactó con la Asociación Nacional de Locutores, para poder promover a la Contraloría Ciudadana y en 2010 se dio la firma de convenio marco de colaboración entre la Contraloría General del Distrito Federal e Incide Social, A.C.

⁵¹Los temas de estas conferencias fueron: Nueva Contraloría General y Modernización Administrativa, Supervisión de Obras públicas, Delitos electorales y Responsabilidades Administrativas, Democracia, Representación y elecciones, Políticas y Programas de desarrollo social, Convenciones Internacionales Anticorrupción y Cambio Climático.

Aportes

El programa de la Contraloría Ciudadana a ocho años de su implementación ha avanzado mucho en el desarrollo de la participación ciudadana, sin embargo, cabe cuestionarnos si ha logrado funcionar conforme a lo planeado minimizando la corrupción, el abuso de poder y generando ahorros al DF.

Con la puesta en marcha de este programa se redefinió el ámbito de actuación de la contraloría ciudadana y se adquiere un nuevo carácter de espacialidad: de una contraloría más técnica, con el gobierno anterior, donde la prioridad fue la verificación de grandes operativos de obras en el Distrito Federal a una con un enfoque más social, focalizado, en primera instancia en la corrupción que priva en la Administración Pública local.

El Programa de Obras Públicas es uno de los ejemplos de esta evolución donde se participa en 39 comités y subcomités de las diferentes instancias del gobierno del DF, de un total de 42. Sin embargo, en este esquema se ha dado sólo una acreditación en los últimos tres años donde se ha cubierto el 91% órganos colegiados en donde se participa casi por completo, la observación radica en que este programa debe de crear nuevos estímulos para que la sociedad participe, ya que es donde se encuentra el menor número de CC.

Por su parte, el Programa de Adquisiciones ha cubierto 72 comités y subcomités de 74 en los que se puede participar en el que se ha cubierto un 91% de participación en los cuerpos colegiados. En este programa los CC se capacitan constantemente y rinden informes a la DGCC sobre adjudicaciones directas o licitaciones en su caso.

En suma, los CC de los programas de Obras y de Adquisiciones han logrado transparentar el presupuesto del DF y lograr ahorros en los órganos colegiados donde participan; han hecho operativos en las delegaciones y unidades territoriales de las Ventanillas Únicas y los CESAC, y en 2010 se presentó el proyecto de mejora de las infraestructura con la intención de ofrecer un mejor servicio a la sociedad.

Otra de las líneas que se innovan en la administración de Marcelo Ebrard es la participación en algunos programas federales de desarrollo social, por ejemplo; el Programa de Recuperación de Espacios Públicos (PREP) y HABITAT General y Centros Históricos, Coinversión Social, Vivienda tu Casa, Oportunidades – Quejas y Denuncias, Empleo Temporal, Zonas Prioritarias – Piso Firme, Estancias Infantiles, Caravanas de la Salud, Transversalidad de Género y Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

Esto sin duda es un gran reto, pero plasma la importancia de la Contraloría Ciudadana para incidir en el nivel federal de gobierno.

Limitaciones

Unas de las disfunciones de la contraloría son en cuanto al número de acreditaciones de CC, en la que a través del programa de adquisiciones y obras ha sido muy baja. En general el número total desde el 2007 a 2010 son 52 acreditaciones, una cantidad muy limitada. Por ejemplo, en el programa de adquisiciones en dos etapas se han dado 36 acreditaciones y en obras públicas en una sola etapa 16 acreditaciones.

Esto muestra que los programas de obras y adquisiciones han sido descuidados y necesitan tener mayores estímulos y mayor difusión para que los ciudadanos participen en la fiscalización del presupuesto público del Distrito Federal.

A pesar de todo, esto es un buen indicador de que el programa va por el camino correcto, en términos de evitar la corrupción y lograr a través de la participación de los CC en los órganos colegiados y con operativos la modificación de prácticas ilícitas y lograr un ahorro en el presupuesto del DF.

3.3 Análisis de casos: el programa en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y el programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados.

El objetivo de este apartado es analizar los dos programas de la contraloría ciudadana en la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard, como casos empíricos de estudio: el de Adquisiciones, de Arrendamientos, Bienes Muebles y Prestación de Servicios; y el de Obras Públicas y Servicios Relacionados, con el motivo de entender cómo han funcionado las contralorías, cuáles han sido sus limitaciones y aportaciones como instrumentos de participación ciudadana, de modo que podamos entender que tanto esta funcionando para la vigilancia del presupuesto público y la rendición de cuentas.

La Contraloría Ciudadana del Distrito Federal surgida en la nueva administración con el gobierno de Marcelo Ebrard, con el apoyo de la Contraloría General del D.F y a través de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, se logró en el año 2008, que se hiciera la implementación de los primeros programas legitimados en el quehacer de la rendición de cuentas en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados.

Esto se logró a través de trabajos al interior de la Contraloría Ciudadana en el 2007, donde se llevaron a cabo acciones focalizadas de observación, vigilancia y denuncia de malas prácticas en el gobierno local. Se realizaron diversos estudios, lo que le permitió, como área, conocer cuáles eran las principales inquietudes de los ciudadanos respecto a los servicios que se prestaban en el Distrito Federal y en qué Secretarías u otras Dependencias existían arbitrariedades contundentes y requerían de atención inmediata (Moncada, 2009:36).

A raíz de estas necesidades, los programas que entraron en vigor en el 2008 se refieren exclusivamente a la fiscalización y vigilancia del gasto público local. No fueron los primeros en identificarse, ya que en el 2007 se implementó el programa de Visitadores Ciudadanos en los M.P. del Distrito Federal y estos dos últimos programas fueron identificados como segunda fuente de corrupción y malos manejos por parte de los funcionarios públicos.

Objetivo del programa de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios

Una de las primera tareas de la DGCC con Marcelo Ebrard fue la puesta en marcha del Programa de Contraloría Ciudadana en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicio el 10 de julio de 2008 y su objetivo es el siguiente:

Establecer un mecanismo de vigilancia ciudadana para promover y evaluar la transparencia de la gestión pública y el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público destinado a las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios (CGDF(a), 2010:1).

Participación del contralor ciudadano

Los ciudadanos que participen en este programa tendrán las siguientes funciones, acorde al Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General y a los lineamientos que esta emita.

- Participar en los Procedimientos de licitación pública e invitaciones restringidas,
- Vigilar la legalidad y transparencia de los procesos de adquisiciones y la aplicación del gasto público
- Verificar el cumplimiento de los contratos por parte de los proveedores y servidores públicos.
- Evaluar la política de gasto público en esta materia y la gestión de los Comités y Subcomités

- Proponer mejoras en la política de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios⁵².

Los ciudadanos que acrediten todos los requisitos contenidos en la convocatoria (perfil, entrevista, selección, capacitación), al igual que todas, serán acreditados por el Jefe de Gobierno de acuerdo a los lineamientos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 2010⁵³.

El sustento jurídico del Programa de Adquisiciones es la Ley de Adquisiciones del D.F y su Reglamento sobre los que los CC analizan y dictaminan acerca de las procedencias de compras de bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, así como la contratación de servicios necesarios para que las unidades de Gobierno cumplan la función primordial de satisfacer las necesidades de carácter colectivo de la población de la Ciudad de México.

Este quehacer de rendición de cuentas en el Programa de Adquisiciones se logró con la primera acreditación en el 2008, cuando se designaron a 20 ciudadanos como CC que participaron en las sesiones ordinarias y extraordinarias de los órganos colegiados de la Administración Pública del DF, a través de invitaciones restringidas, licitaciones públicas, nacionales e internacionales y en operativos de vigilancia y verificación⁵⁴.

En el Programa de Adquisiciones, la forma más común en que participan los CC es el Comité Central Delegacional y los Subcomités formados en las respectivas dependencias y entidades. El Comité Delegacional se integra de la siguiente manera:

⁵²Convocatoria para participar en el Programa de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/>.pdf el 24 de mayo de 2010.

⁵³Es importante mencionar que en la jefatura de Marcelo Ebrard se modificó la Ley de Participación Ciudadana de 2004 y en su lugar quedó la de 2010 donde se contempla a la Red de Contralorías Ciudadanas.

⁵⁴Hasta 2010 en este programa existen 36 CC en servicio activo.

- Presidente: jefe delegacional.
- Secretario Ejecutivo: Director General de Administración.
- Secretario Técnico: titular del área responsable de la administración de los recursos materiales, con nivel mínimo de director.
- Vocales: directores generales de administración que no tengan el cargo de secretario ejecutivo en el comité delegacional.
- Dos contralores ciudadanos.
- Asesores: un representante de la contraloría y un representante de un área jurídica distinta a la del jefe delegacional.

En cuanto el Subcomité:

- Presidente: titular de la dependencia, delegación u órgano desconcentrado de que se trate.
- Secretario Ejecutivo: el encargado directo de las adquisiciones.
- Vocales: un representante del comité central o delegacional, los responsables directos de programación y presupuesto y de almacenes y demás miembros que se establezcan en el manual de integración y funcionamiento del Subcomité del que se trate.
- Contralor Ciudadano: dos contralores ciudadanos.
- Asesores: un representante de la Contraloría interna de la dependencia y un representante del área jurídica (DGCC (a), 2009:17).

Las funciones de los contralores ciudadanos en el programa de adquisiciones

Los CC, a través de los cuerpos colegiados anteriormente señalados, así como en sesiones ordinarias y extraordinarias, participan de acuerdo a calendarios anuales suministrados por el comité o subcomité, donde por ley se plantea una sesión por mes para tratar de adquirir un servicio o un bien, sin embargo, si se trata de obtener un bien de manera urgente se realizan sesiones extraordinarias.

El fundamento legal en el que se establece el funcionamiento de los órganos colegiados y sobre el que los CC deben trabajar es el *Manual de Integración y Funcionamiento* de dicho órgano colegiado. De este modo, a través de las sesiones anteriormente señaladas, se llega a la conclusión de licitar públicamente o adjudicar

directamente un bien de acuerdo a las condiciones y montos establecidos en la *Ley y Reglamento de Adquisiciones*.

Por su parte, los CC tienen la función no sólo de vigilar sobre la procedencia de las compras de bienes muebles, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, adjudicar directamente o licitar en su debido caso, además entre sus facultades esta verificar que la integración de dicho cuerpo colegiado respondiera a las facultades y obligaciones de las leyes y reglamentos del gobierno del Distrito Federal.

Podemos observar que las funciones internas del CC en el órgano colegiado consisten en la verificación de múltiples procesos, lo que muchas veces es difícil para los ciudadanos, ya que requieren de conocimientos en varias áreas de la administración pública que muchas veces desconocen.

Las funciones de los CC en los cuerpos colegiados son las siguientes:

- Si el cuerpo colegiado se había integrado conforme a la normatividad vigente.
- Que los integrantes, titulares y suplentes, del cuerpo colegiado estén debidamente acreditados
- Que los dictámenes se lleven a cabo mediante la votación de los participantes con derecho a voz y voto
- Que los integrantes del cuerpo colegiado cumplan con sus funciones y asuman sus responsabilidades, de acuerdo a lo establecido en la normatividad.
- Si se contemplan en el orden del día, todos y cada uno de los aspectos a desarrollar en la sesión y si las sesiones se formalizaron de acuerdo a la normatividad aplicable.
- Que los casos que se presenten, cumplan con la normatividad aplicable.
- Que la sesión se lleve a cabo conforme a lo establecido en la normatividad aplicable.
- Que la carpeta de trabajo fue recibida en los tiempos que establece la normatividad aplicable, y que contenga la documentación sobre la acreditación de los integrantes, titulares y suplentes del cuerpo colegiado.
- Que se integre la documentación que acredite que los integrantes del cuerpo colegiado cumplen con sus funciones y asumen sus responsabilidades de acuerdo con lo establecido en la normatividad (DGCC (b), 2009: 22).

Como segunda función por parte de los CC es referente a procedimientos administrativos que permiten a las dependencias, unidades administrativas, órganos

desconcentrados, delegaciones y entidades, en forma discrecional, realizar un procedimiento para adquirir, arrendar o contratar:

Los mecanismos de *Licitación Pública* para adquirir un bien por medio de una convocatoria publicada en la Gobierno del Distrito Federal son los siguientes:

- *Licitaciones Públicas Nacionales*: cuando únicamente puedan participar proveedores nacionales y los bienes a adquirir sean de origen nacional.
- *Licitaciones Públicas Internacionales*: cuando participan tanto proveedores nacionales como extranjeros y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero
- *Invitación restringida*: es una de las licitaciones más comunes y se da con la presentación de al menos tres proveedores. Estos actos tienen las mismas formalidades de una licitación pública a excepción de que son procedimientos no públicos en los que pudiera participar cualquier interesado.
- *Adjudicación directa*: es un instrumento que permite adquirir un bien de manera directa sin una licitación pública y sin convocatoria en la GODF. Un ejemplo, es que si se quiere adquirir vara de perilla que se utiliza para barrer las calles, no se necesita hacer una convocatoria y en este caso los contralores votan sobre la adquisición de este bien de forma inmediata (DGCC (c), 2009:36).

La labor del CC es observar que el gasto público se dé con transparencia, eficiencia y eficacia para generar ahorros en el presupuesto del DF, evitar el cohecho y la corrupción de los servidores públicos y denunciar faltas administrativas ante la DGCC.

Objetivos del programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados

El segundo programa de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal que se refiere a la vigilancia del gasto público y fiscalización es el de Obras Públicas y Servicios Relacionados, implementado el 7 de octubre de 2008, en donde los CC vigilaron el ejercicio del gasto público a las obras públicas y servicios relacionados. Entre sus objetivos y actividades más importantes se destaca:

Establecer un mecanismo de vigilancia ciudadana para promover y evaluar la transparencia de la gestión pública y el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público destinado a las obras públicas y servicios relacionados (CGDF (b), 2010:1).

Participación del contralor ciudadano

Los ciudadanos que participen en este Programa tendrán las siguientes funciones:

- Participar en los procedimientos de licitación pública e invitaciones restringidas a cuando menos tres concursantes en materia de obras públicas y servicios relacionados.
- Vigilar la legalidad y transparencia en materia de obras públicas y servicios relacionados.
- Verificar el cumplimiento de la legalidad y transparencia de los procesos de obras públicas y servicios relacionados.
- Evaluar la política del gasto público en materia de obras públicas. Proponer Mejoras en las políticas en materia de obras públicas y servicios relacionados.
- Proponer acciones para impulsar la participación ciudadana en materia de obras públicas y servicios relacionados.
- Informar de su participación en los procedimientos de licitación pública e invitaciones restringidas a cuando menos tres concursantes en materia de obras públicas y servicios relacionados. (DGCC(a), 2009:27).

El sustento Jurídico de este Programa es la Ley de Obras Públicas del DF y su Reglamento, así como el Manual de Funcionamiento e Integración de cada órgano colegiado donde participa el contralor ciudadano.

Los ciudadanos que participen en este programa tendrán que ser capacitados por la DGCC y ser acreditados por el jefe de gobierno del Distrito Federal como CC con derecho a voz y voto.

Este esquema inició con la primera acreditación de 16 CC en 2008 y su participación en los cuerpos colegiados, en las licitaciones públicas y adjudicaciones directas, a través de operativos de vigilancia y verificación para la correcta aplicación de los recursos públicos.

Las funciones de los contralores ciudadanos en el programa de obras públicas

La función de los CC se supedita a los cuerpos colegiados de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. En ellos analizan y dictaminan sobre la procedencia de las obras públicas⁵⁵, sobre la contratación de los servicios relacionados con las mismas y sobre el cumplimiento de la función primordial de satisfacer las necesidades de carácter colectivo a la población de la ciudad de México (DGCC(a), 2009:20).

⁵⁵Para los efectos de esta Ley, se considera Obra Pública: de acuerdo a la Ley de Obras en su Artículo 3°.

a. La obra, dentro de la cual podrán estar:

I.-La excavación, construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles; II.-Los trabajos de localización, exploración geotécnica, y perforación para estudio y aprovechamiento del subsuelo; III.-El despalme, desmonte y mejoramiento de suelos; IV.-El mantenimiento, conservación, rehabilitación, reacondicionamiento, operación, reparación y limpieza de bienes; V.-El suministro de materiales, mobiliario y equipos que se vayan a incorporar a obras nuevas, de rehabilitación o aquéllas que se construyan para su mejoramiento; VI.-Los trabajos de infraestructura agropecuaria; VII.-Los trabajos destinados a la preservación, mantenimiento y restauración del medio ambiente, y VIII.-Todos aquellos de naturaleza análoga a las fracciones anteriores.

b. Servicios relacionados con la obra pública, dentro de los cuales podrán estar: estudios previos, estudios técnicos, proyectos, supervisión de obra, coordinación de supervisión, gerencia de obra, supervisión de estudio y proyectos, administración de obras y consultorías (DGCC (b), 2009:25).

Es así como la labor del CC se integra a los cuerpos colegiados del DF, y en los diferentes entes públicos que componen la Administración Pública de la Ciudad. Y al igual que el Programa de Adquisiciones los CC participan en sesiones ordinarias y extraordinarias, a través de la designación proporcionada por la DGCC en el respectivo Comité o Subcomité.

Una de las diferencias entre el Programa de Obras y de Adquisiciones es en cuanto a la formación de los comités y subcomités.

Según el artículo 1 de la Ley Obras Públicas del Distrito Federal párrafo I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal establecerá un Comité Central de Obras con representantes de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

En cada delegación se establecerá un Subcomité Delegacional de Obras el cual tendrá autonomía funcional respecto del Comité Central y de los demás subcomités delegacionales, y su integración será conforme lo establezca el Reglamento.

Las entidades establecerán Comités de Obras Públicas, por aprobación expresa de sus órganos de gobierno, debiendo considerar en su integración a dos ciudadanos.

En auxilio de sus funciones los Comités establecerán Subcomités en cada una de las Dependencias y Delegaciones⁵⁶.

En el Programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados la forma en que se participa responde al papel del CC en el Comité Central y Subcomités formados en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

En el caso de los CC que participan en el Programa Obras Públicas, su actividad se basa en calendarios anuales y carpetas de trabajo suministrados por el cuerpo colegiado, en donde se establece una sesión por mes para fiscalizar el presupuesto del DF a través de sesiones ordinarias y extraordinarias. Las funciones que realizan los CC es la verificación del cuerpo colegiado sobre su integración conforme a la normatividad vigente.

⁵⁶Ley de Obras Públicas del Distrito Federal. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/contraloriac/> el 20 de mayo del 2010.

En este caso en el Programa de Obras, la función del CC es la misma, ver que la integración del comité o subcomité donde se participa se de acuerdo a la ley, reglamento y que el manual de Integración y Funcionamiento se lleve conforme a la responsabilidad de los servidores públicos y lo contratado.

La forma como verifican la integración del comité se da a través de cédulas de participación y verificación, que son formatos en donde de forma específica se establece los pasos a seguir para evaluar el desempeño del cuerpo colegiado.

La segunda función por parte de los CC es sobre la procedencia de Obras Públicas y la contratación de los servicios relacionados que responde a procedimientos administrativos que permiten a las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades la contratación de obra pública.

Los mecanismos para la contratación de un bien determinado responden a la misma lógica de la licitación Pública, nacional e internacional, invitación restringida a cuando menos tres participantes y la adjudicación directa que fueron enumerados en el programa de adquisiciones y que su lógica gira de acuerdo a montos establecidos en la Ley y el Reglamento de Obras Públicas.

3.4 Análisis comparativo sobre las experiencias de las contralorías ciudadanas en las dos jefaturas de gobierno (2000-2009)

En este apartado se pretende discutir comparativamente a la contraloría ciudadana en dos niveles: el primero, de acuerdo a su funcionamiento en las dos últimas jefaturas de gobierno y, el segundo, comparando los dos programas descritos anteriormente: Adquisiciones, de Arrendamientos, Bienes Muebles y Prestación de Servicios, así como de Obras Públicas y Servicios Relacionados, de modo que podamos analizar cómo han funcionado como mecanismos de participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la vigilancia y fiscalización del presupuesto público local.

Hasta este punto se hablado de dos Contralorías Ciudadanas muy distintas en sus administraciones y que han logrado mucho en cuanto a la participación de los ciudadanos en la vigilancia del presupuesto público local a través de la rendición de cuentas, pero cabe preguntarnos ¿Qué tanto han funcionado en dos jefaturas de gobierno y en particular, en el gobierno de Marcelo Ebrard con dos programas?

Por tanto, evaluando el funcionamiento en dos jefaturas de gobierno tenemos una Contraloría Ciudadana que le tocó ser pionera en el funcionamiento e integración de esta política pública y otra que le ha tocado reforzar y evolucionar los mecanismos para que participen los ciudadanos en dos novedosos Programas.

En el 2001, cuando se creó la primera Contraloría Ciudadana en la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, algunos de los objetivos que se alcanzaron fue el reclutamiento de un a un gran número de CC que se insertaron de manera honorífica y sin remuneración alguna en los órganos colegiados de la Administración

Pública y generándose una red de ciudadanos que en el término de su actividad seguía desempeñando actividades de rendición de cuentas para beneficio de la sociedad.

Así mismo, en esta administración tenemos a una Contraloría Ciudadana en la que se pretendió que el mayor número de ciudadanos participara en los cuerpos colegiados del Distrito Federal, por lo que no se le negó a nadie el derecho a participar, Sin embargo, es preciso mencionar que en esta jefatura los programas de adquisiciones y obras Públicas no existían como tal y sólo se participaba en estas áreas sin mecanismos legitimados en una ley.

De esta forma del año 2001 a 2006, se logró captar un total de 548 en total, de los cuales, la contraloría solo ubicó 119 acreditaciones de CC participando en los órganos colegiados, lo que muestra un éxito en cuanto a la captación de ciudadanos participando en licitaciones públicas y adjudicaciones directas, control social de obra y operativos anticorrupción.

En suma, tenemos una Contraloría Ciudadana que logró la participación ciudadana en la vigilancia del presupuesto local y generó ahorros al DF, sin embargo, fue una contraloría más técnica en el sentido que la preocupación fue la vigilancia de los mega proyectos por parte de los CC. Se pensó en aquel entonces que la corrupción era uno de los males de la Administración Pública y que sólo podía ser expulsado a través de la sociedad, mediante la vigilancia del control social de Obras. Es así como se empezó una campaña mediática para ejercer control y regresar lo más rápido la confianza a la ciudadanía.

Otro de los aciertos de la Contraloría Ciudadana fue que se logró por primera vez que grupos de ciudadanos vigilaran en áreas inéditas el desvío de fondos y la función

del servidor público, esto sin duda generó una mayor alerta de los burócratas y menor incidencia de cometer actos ilícitos.

Ahora bien, es necesario analizar los problemas de esta primera contraloría: una de las disfunciones radicó en que no existió una mayor normatividad en las leyes y Reglamentos de Adquisiciones y Obras Públicas, es decir, no existió un ordenamiento lógico en las funciones que se tenía que desempeñar en el órgano colegiado y las funciones y obligaciones del CC no estaban bien delimitadas, por lo que cada quien hacía lo que pensaba correcto⁵⁷.

Esta falta de organización generó un registro incorrecto de los contralores participando activamente y del lugar donde se ubicaban. Además, el desconocimiento del marco jurídico de la misma administración pública fue un impedimento para que se desarrollara bien el desempeño de los ciudadanos fiscalizando el presupuesto local.

De igual manera es necesario mencionar los cambios en el marco jurídico. Con la creación de la Ley de Participación Ciudadana en el 2004, cuando se dio el reconocimiento legal de los ciudadanos como CC. Sin embargo, en ese momento, sólo implicó el reconocimiento de los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos, pero faltaba una estructura más compleja y eficiente que permitiera a los CC participar en todos y cada uno de los órganos colegiados de la Administración Pública del D.F.

En tanto, puedo decir que se tuvo en la asociación⁵⁸ un dirigente (Director General de Contralorías Ciudadanas) con autoridad débil, en el sentido que no logró en

⁵⁷ Sin embargo, Robert Merton establece el término de disfunción que significa que una persona aplica grados de adiestramiento y destrezas que rompen con los fines, este término nos ayudará a entender las siguientes deficiencias de la asociación (Merton, 1949:2039).

⁵⁸ Por asociación, se debe entender una relación social con una regulación limitadora hacia afuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de ciertos hombres destinada en especial

seis años modificar leyes y reglamentos para que los ciudadanos tuvieran la función que desempeñarían en la administración pública y que con esto tuvieran un mayor ámbito de acción y reconocimiento legal sobre su participación honorífica.

Lejos de todo, los objetivos se cumplieron en un proceso en que la Contraloría Ciudadana estuvo generando procedimientos más claros, para más tarde generar su institucionalización, pero aún faltaba mucho por hacer, particularmente en las funciones y la capacitación para que los CC pudieran realizar su labor.

La Contraloría Ciudadana funcionó conforme a lo previsto, fue un espacio de participación ciudadana y de rendición de cuentas en la que los ciudadanos vigilaron a través de los cuerpos colegiados de Adquisiciones y de Obras, operativos anticorrupción, control social de obras y licitaciones públicas, la vigilancia del gasto público del D.F.

En comparación con administración de Marcelo Ebrard, estoy convencido que se logró tener un mayor funcionamiento a tres años de administración en la Contraloría Ciudadana (2007-2009), es decir, se tuvo mayor lógica y una función específica y reglamentada sobre el desempeño del CC.

En esta jefatura los fines evolucionaron, nos encontramos con dos disyuntivas muy distintas que marcan objetivos, misión, visión y marcos jurídicos diferentes a lo que se planteó al principio de la gestión anterior.

Por una parte, de acuerdo a los objetivos en la primera jefatura de gobierno nos encontramos con una lógica para integrar en un corto plazo a ciudadanos en las

a ese propósito: un dirigente y eventualmente, un cuadro administrativo, que llegado el caso, tienen también de modo normal el poder representativo (Weber; 2008: 39).

funciones tradicionales para participar como fiscalizadores del presupuesto público local y otra contraloría que se encarga de promover y ser facilitadora de la participación de los CC en los cuerpos colegiados, de acuerdo a la implementación de dos programas en adquisiciones y obras públicas, es decir, nos hallamos con una contraloría que le tocó ser pionera del éxito de esta política pública y otra que le ha tocado expandir la participación de los ciudadanos en la administración pública a través de una lógica más ordenada.

Sin embargo, a tres años se ha logrado que se cuente con 52 CC y con un perfil con conocimientos previos en donde se participa en un 91 por ciento de los cuerpos colegiados de la Administración Pública, donde los CC se les facilita su participación con apoyo directo de la DGCC y a través de sus subdirecciones se proporciona las herramientas indispensables para que las instituciones y funcionarios públicos rindan cuentas a la sociedad.

Como había mencionado anteriormente, tanto los objetivos, misión y visión de la segunda gestión de la Contraloría Ciudadana evolucionaron, en tanto que se promueve a los ciudadanos el derecho de participar en la definición de políticas públicas, fiscalización del presupuesto y desempeño de los servidores públicos. Además, de que las atribuciones ascendieron en el sentido que el programa creció y aspiró mayores resultados de los obtenidos.

En este sentido, la diferencia que existe en ambas jefaturas fue que la primera contraloría pretendió evitar la corrupción en los grandes proyectos y generar ahorros para el gobierno capitalino a través de un CC sin conocimientos previos y la segunda administración buscó la participación del ciudadano con una mayor preparación que

permita fiscalizar el presupuesto para mejorar la administración pública del D.F e incidir en que los mismos ciudadanos evalúen el desempeño de los servidores públicos y que ellos generen cambios indispensables para obtener mejores resultados en las finanzas públicas.

En suma, la comparación con la anterior contraloría la misión y visión maduraron con una estructura más coherente, debido al proceso de inserción de esta política pública para lograr su institucionalización, ahora se trató de generar resultados mejorando la Administración Pública local con una capacitación más diversificada y un perfil con conocimientos a priori.

Con esto podemos observar que en la segunda administración se elevó la calidad, desempeño y función de los CC. A tres años de su funcionamiento se ha cumplido cada uno de los fines marcados para esta asociación.

Uno de los datos de cual gira esta investigación es respecto a la formación de los primeros Programas de la Contraloría Ciudadana en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados en esta jefatura, que se refieren a la fiscalización del gasto público local.

Estos programas inciden a que los ciudadanos participen de forma ordenada y con lógica, son un claro ejemplo de la participación ciudadana a través de la rendición de cuentas y una clara evolución de la Democracia Participativa. Son dos Programas con distinta espacialidad, pero que han permitido fiscalizar y transparentar el presupuesto del D.F con eficacia y eficiencia a través de la presencia de los CC.

En cuanto el marco jurídico existente en el año 2007, se reconoció la labor honorífica y sin remuneración alguna de los CC en la Ley y Reglamento de

Adquisiciones y Obras Públicas del Distrito Federal, proceso que es considerado un nuevo espacio reglamentado y legitimado por parte de los ciudadanos en la Administración Pública del Distrito Federal. Con este paso por primera vez quedó especificado la labor que desempeñarían los CC en los comités o subcomités del DF, además, de legitimar su labor al ser reconocidos en su trabajo honorífico por parte de funcionarios públicos e instituciones.

Otro de los cambios en el marco jurídico en comparación con la primera jefatura, se observa en la generación de una convocatoria para participar en estos programas que es publicada en la GODF. Con esto podemos señalar que no fue sino hasta el 2008 cuando el marco jurídico evolucionó hacia una forma más coherente con más oportunidades para que los ciudadanos se involucraran en el control en las finanzas públicas del DF.

Hasta aquí, puedo afirmar que en la segunda jefatura se tuvo una asociación con un dirigente (DGCC) más fuerte (legítimo) y un cuadro administrativo que permitió reglas formales más delimitadas que lograron crear un dirigente capaz para que el objetivo, misión y visión se llevaran conforme a los fines de la asociación.

Por otra parte, existe otra cuestión que hace necesario ahondar el estudio de la dinámica comparativa dentro de la Contraloría Ciudadana para entender su funcionamiento, estos son los objetivos, experiencias y organización de los Programas de la Contraloría Ciudadana en Adquisiciones y Obras Públicas.

En el programa de adquisiciones los objetivos han logrado llevarse conforme a lo planeado, se ha conseguido crear un mecanismo de vigilancia ciudadana en el ejercicio del gasto público local en las adquisiciones a través de operativos implementados por la

DGCC, licitaciones públicas ya sean nacionales o internacionales, invitaciones restringidas a cuando menos tres proveedores y adjudicaciones directas donde se ha logrado transparentar los recursos públicos y que los funcionarios públicos rindan cuentas.

En cuanto a la estructura de este Programa la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, mediante su directora General, es la encargada de supervisar y vigilar, así como facilitar la inserción del CC en el cuerpo colegiado en donde se participa con derecho a voz y voto.

El delegado de este Programa es el Subdirector de Regulación e Información de la DGCC, que es el encargado de que todo se lleve conforme a los objetivos y ser enlace de los CC para resolver cualquier duda que ellos presenten a través de su cuadro administrativo.

Existe también un subdirector de Capacitación y Desarrollo que capacita a los CC periódicamente, para actualizar sus conocimientos e insértalos más rápidamente en sus actividades.

Aunque en la realidad uno de los problemas que presenta este Programa, es que el encargado de llevar a cabo su implementación y evaluación es constantemente cambiado a áreas afines de esta dirección y el programa es descuidado. Esta misma área se encarga de llevar el proceso de las invitaciones recibidas respecto de licitaciones públicas, de las cuales se invita a los CC para su participación.

Además, se cuenta con un dirigente con autoridad compuesto por un cuadro administrativo de funcionarios nombrados en base a su calificación profesional y que son miembros de la asociación.

Quizás una de las desventajas de este Programa es contar con sólo dos acreditaciones de CC que da un total de 36 en activo servicio, pero que han cubierto el 91% de la administración pública donde se les permite participar. Lejos de todo es un buen Programa que va por el camino de su institucionalización y que ha permitido fiscalizar las adquisiciones en el sector público local.

El último Programa de la Contraloría Ciudadana para este análisis es el de Obras Públicas y Servicios Relacionados. Tras revisar el objetivo de este programa pude darme cuenta que los objetivos de ambos esquemas tienen el mismo sentido de acción y lo que cambia sólo es el ámbito operación. Por lo tanto, los dos programas fueron desarrollados bajo una misma lógica de acción y estructura.

Al igual que el anterior modelo se ha logrado crear un mecanismo de vigilancia ciudadana en Obras Públicas que mediante operativos, licitaciones públicas y adjudicaciones directas se ha logrado combatir la corrupción y fiscalizar el presupuesto del DF.

Datos obtenidos por la Subdirección de Regulación e Información de la DGCC muestran que al igual que el Programa de Adquisiciones se ha cubierto el 91 por ciento de participación ciudadana en los órganos colegiados el DF con 16 CC que participan en 38 comités con participación ciudadana, lo que muestra que este esquema va por buen camino para disuadir la corrupción y de vigilancia del presupuesto del DF.

Al igual, que el primer Programa este esquema responde a la misma lógica en cuanto se lanza una convocatoria en la GODF para que participen los ciudadanos con ciertos requisitos.

Sin embargo, existe una disfunción que pone en desventaja el funcionamiento de este Programa, que es que a más de un año de implementación este esquema tiene sólo una acreditación de CC con 16 ciudadanos en activo servicio. Esto sin duda plasma que este Programa ha sido descuidado. El Subdirector de Regulación y Coordinación señala lo siguiente.

El Problema que se cuente con tan sólo una mínima cantidad de CC participando se debe principalmente a que se descuido este programa, en el sentido que Obras Públicas en los últimos años ha pertenecido a las tres subdirecciones de la Contraloría Ciudadana en tan poco tiempo y no ha queda en la responsabilidad de una sola persona. (Entrevista al Subdirector de Regulación y Coordinación, marzo, 2010)

Otro de los errores, es que sólo se participo en 10 licitaciones públicas en el 2009 en donde se vigila el presupuesto público. Esto marca que a comparación con el programa de Adquisiciones se ve un cuadro menos costoso y menos participativo en la vigilancia del presupuesto público, debido al perfil con carrera que se pide para ser contralor y el descuido del Programa.

Por otra parte, la estructura de este Programa responde a la misma lógica del otro esquema, el encargado del proyecto es la DGCC (Directora General de Contralorías Ciudadanas) que es la encomendada de dar la asignación del CC al ente público, donde participará a través de sus Subdirecciones.

El delegado de este Programa es el Subdirector de Regulación y Coordinación que es el funcionario público responsable que todo se lleve conforme al objetivo anteriormente señalado y el autorizado para decidir quien participa en una licitación pública. Sin embargo, otra disfuncionalidad la encontramos en ambos programas en este punto, ya que dos programas de gran magnitud son llevados por solo una persona,

lo que complica su implementación al ser dos esquemas que necesitan la incorporación de más burócratas para un buen desempeño.

Hasta ahora la participación ciudadana ha evolucionado en combatir la corrupción habitual y nuevas formas de corrupción en los cuerpos colegidos que se esconden en los contratos, donde se desvían grandes cantidades que bien podrían ser aplicadas a políticas públicas. Sin duda, es una tarea que le toca emprender a la contraloría ciudadana y al gobierno local y ciudadanía.

Sin embargo, estoy convencido que la segunda administración de la contraloría ciudadana ha logrado tener un mayor desempeño y funcionamiento en cuanto a la vigilancia del presupuesto público, evitar la corrupción y el programa de la contraloría ciudadana que mejor ha funcionado es el de Adquisiciones.

Con esto, no es posible afirmar que la primera contraloría no haya funcionado y ni que el programa de Obras Públicas no este actuando, sino que los datos presentados anteriormente representan que estos están por debajo de los segundos y que urge una estructuración de este esquema para que de mejores resultados.

Con todo y las limitaciones de estos programas reseñados en esta nueva administración han logrado funcionar con lo previsto, que a través de CC se fiscalice y vigile el presupuesto del DF para generar ahorros a través de la rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

Es indudable, que el esquema actual de participación ciudadana en el Distrito Federal a través de la Contraloría Ciudadana representa uno de los logros eficaces para la construcción de una nueva cultura política, participativa y de rendición de cuentas para la ciudadanía, en la que se introduce la importancia de combatir la corrupción para asegurar que los funcionarios públicos respondan a sus acciones para lo que fueron electos o designados en algún cargo; e incidir en la vigilancia, control y evaluación de las finanzas públicas del Distrito Federal.

Me parece muy importante señalar que los mecanismos de rendición de cuentas horizontales, sociales y transversales en el Distrito Federal han significado un empoderamiento de la ciudadanía, que ha impulsado que los ciudadanos puedan vigilar y sancionar a los entes públicos y burócratas por el mal manejo de las finanzas públicas o actos de corrupción.

Bajo este precepto se señaló que la Contraloría Ciudadana es uno de los instrumentos de rendición de cuentas eficaces para los ciudadanos del Distrito Federal y en buena medida y un gran avance en la construcción de una nueva ciudadanía. Además, la Contraloría ayuda a dar legitimidad a las instituciones, ya que el control se centra en miembros de la sociedad y no en el gobierno.

Igualmente, la Contraloría Ciudadana genera un proceso eficaz dentro de nuestro régimen, que es fortalecer a la democracia dando un espacio deliberativo más autónomo para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos.

Hecho el recorrido, no queda más que reconocer que de lo expuesto en el presente trabajo a través del análisis comparativo de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal en las jefaturas de gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard Casaubón, específicamente en los Programas de la Contraloría Ciudadana en Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados, pude llegar a la conclusión de que en la segunda jefatura de gobierno se ha logrado tener mayores resultados, ya que se avanzó en la institucionalización de la participación del CC en la Administración Pública del Distrito Federal a través de la creación de los Programa en Adquisiciones y Obras Públicas, donde se reglamentó la función específica de la labor que debían desempeñar. Asimismo, los CC fueron reconocidos por las autoridades como actores de fiscalización con derecho a voz y voto en las finanzas públicas del DF.

Sin embargo, el Programa que ha dado mayores resultados es el de Adquisiciones, ya que ahí se tienen el mayor número de CC participando y se han tenido dos periodos acreditaciones con 36 adherentes y con su participación en la vigilancia, fiscalización y evaluación se ha logrado entrar en operativos sorpresas a las 16 delegaciones y Ministerios Públicos donde se alcanzó algo inédito como en ningún otra entidad federativa, que es la modificación interna y externa de estas instituciones por parte de la ciudadanía.

Además, se colaboró en un 91 por ciento de los órganos colegiados donde los CC pueden participar. Esto sin duda plasma la importancia de los ciudadanos al incidir en los asuntos públicos.

Por otro lado, como se menciona, el Programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados es un esquema en donde, hasta el 2009, sólo se ha contado con un periodo de acreditación con 16 miembros, ya que no se le dio la importancia en comparación con el programa anterior, es decir; este esquema en menos de dos años ha pasado por las tres subdirecciones de la DGCC, lo que genera que se haya abandonado. Al igual, que el esquema anterior según datos dados por la Subdirección de la DGCC también se participa en 91 por ciento de los órganos colegiados.

En cuanto a la cifra de los ciudadanos que participan como CC, me parece que es un dato que se debe mejorar, en el sentido que se deben hacer dos convocatorias por año para que la matrícula esté en constante aumento y poder incidir al 100 por ciento en la Administración Pública local.

No obstante, cabe mencionar que por la dimensiones de la Contraloría Ciudadana esta no tiene la capacidad para trabajar con un grupo muy grande, que si sobrepasa los límites será muy difícil de manejar, pero yo pensaría que dadas las dimensiones de la administración pública del DF, un grupo pequeño es escasamente eficiente porque no puede estar en todos los espacios institucionales.

Por su parte, es necesario reconocer que como el primer esfuerzo, en la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador se logró un gran cambio: que por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal fueran tomados en cuenta y que participaran en áreas inéditas de la Administración Pública, sin embargo, participaban en mega proyectos para evitar la corrupción, pero su perfil se caracterizaba por no tener conocimientos previos y sin espacios de acción bien reglamentados, esto impedía que

supieran lo que harían en un comité o subcomité de Adquisiciones y Obras Públicas, es decir, los CC actuaban sin suficiente información sobre sus funciones.

Con esto señaló que las Contralorías Ciudadanas sí funcionan, en el sentido que a nueve años de gestión han logrado incidir en las políticas y asuntos públicos modificando la relación de negociación entre gobierno y ciudadanía, a quien se le ha dado mayores atribuciones dentro de la Administración Pública.

No obstante, estoy convencido de que para un mejor funcionamiento de la Contraloría Ciudadana del Distrito Federal en beneficio de la sociedad se requiere la modificación de esta política pública en los siguientes sentidos:

- Fortalecer a la Contraloría Ciudadana mediante un plan estratégico general en donde se incentive el interés de los ciudadanos en participar en los asuntos públicos, teniendo en cuenta que la Administración Pública está en aumento tanto en las unidades administrativas y en las funciones y con un perfil del CC cada vez es más amplio y con mayores capacidades y conocimientos previos para realizar su función en un complejo espacio de leyes y reglamentos con que se compone la Administración local.
- Esto se logrará sólo con la participación de la sociedad, que será la que construya y ejerza una nueva cultura política sobre el empoderamiento de los ciudadanos para fiscalizar las finanzas públicas y evitar la corrupción.
- Impartir un mayor número de talleristas y promotores capacitados quienes serán los encargados en cada una de las Delegaciones de dar a conocer el derecho a participar en la Red de Contralorías Ciudadanas e incentivar la participación en los Programas de Adquisiciones y Obras públicas.

- Aumentar la planilla del personal de la Contraloría Ciudadana para capacitar a más CC y personas que quieran incorporarse en estas filas y que los Programas no sean descuidados y sean asignados a un sólo equipo. Esto servirá para dar un seguimiento, implementación y evaluación la instrumentalización de los programas.
- La contraloría también debería contar con un área especializada de análisis político para analizar constantemente las fallas y logros de esta Dirección y de los Programas de Adquisiciones y Obras y generar más conocimientos relacionados con la participación ciudadana y la rendición de cuentas, ya que es un tema de lo más novedoso que necesita mayor reflexión.
- Considero necesario optar por la descentralización de la DGCC de la Contraloría General del Distrito Federal, para que logre su institucionalización y autonomía propia para regirse por sí misma como un organismo de fiscalización propio de los ciudadanos del Distrito Federal. Es importante que se promueva una reforma en la que se descentralice el área y posteriormente constituirse como un organismo autónomo con capacidad de sanción efectiva hacia los funcionarios públicos e instituciones que promuevan la corrupción y el cohecho. Este proceso generaría que los ciudadanos del Distrito Federal logran contar con una institución más sólida y con instancias más sociales de auditoría y una institución propia para castigar los delitos de corrupción de los funcionarios públicos en el sector de Adquisiciones y Obras Públicas.

Finalmente, la propuesta pretende que la ciudadanía genere un proceso de autoconstrucción para que se forje en el Distrito Federal uno de los primeros

organismos con acciones más a la sociedad, esto logrará que los Programas de Adquisiciones y Obras Públicas y Servicios Relacionados tomen otro enfoque, en la que los ciudadanos se interesen en incidir en estos programas para vigilar y, sí es el caso, sancionar a los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones, no teniendo que acudir en cada elección para castigar a los funcionarios o partidos políticos al no votar por ellos en los comicios.

Esto generará tener dos Programas de la Contraloría Ciudadana dispuestos a incidir en las políticas públicas a través del CC que será el encargo de una nueva construcción del enfoque participativo.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilera, Antonio y otros (2007). "Revisión crítica del Garbage Can Model en una perspectiva modélica". En: *V Congreso Internacional de Análisis Organizacional*. Universidad de Guanajuato, UAM-I y Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales. Guanajuato, Guanajuato, México, pp. 1-22.
- Álvarez, Lucía. (1997). "El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal." En: Álvarez E., Lucía (coord.) *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La jornada Ediciones. UNAM, pp. 131-149.
- Álvarez, Lucía. (2004). "El espacio de la sociedad civil en la Ciudad de México en el fin del siglo XX: marco institucional, nuevos actores y esfera pública" En: *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores Sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Humanidades. UNAM. Plaza y Valdés, pp. 87-125.
- Álvarez, Lucía. (2005). *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México, CIICH. Universidad Autónoma de México, pp. 13-378.
- Álvarez, Lucía. (2006). "Participación Ciudadana y Construcción de la Ciudadanía en la Ciudad de México." En: *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*. México, IEDF, pp.51-85.
- Álvarez, Rubí y Morado, Arturo. (2006). *Programa Estatal de Contraloría Social*. México, pp.1-26.
- Barenstein, Jorge. (1982). *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana: Los Administradores en el sector público mexicano*. México, CIDE, pp. 9-87.
- Carpizo, Jorge. (1978). *El presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI, pp.2 -210.
- Dirección General de Contralorías Ciudadanas (a). (2009). *Participación del Contralor Ciudadano en los Procesos de Adquisiciones en el Gobierno del Distrito Federal*. Libro I. México, Fundación Heinrich boll, pp. 125.

- Dirección General de Contralorías Ciudadanas (b). (2009). *Participación del Contralor Ciudadano en los Procesos de Adquisiciones en el Gobierno del Distrito Federal*. Libro II. México, Fundación Heinrich boll, pp. 125.
- Dirección General de Contralorías Ciudadanas (c). (2009). *Participación del Contralor Ciudadano en los Procesos de Adquisiciones en el Gobierno del Distrito Federal*. Libro III. México, Fundación Heinrich boll, pp. 125.
- Duarte, Armando y Jaramillo Martha. (2009), "Cultura política, participación ciudadana y Consolidación democrática en México". En: *Espiral Estudios sobre Estado y sociedad*. México, Vol. XVI, No 46, pp. 137-171.
- Espinosa, Mario. (2005). "Historia y cultura de la participación ciudadana de México: entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico". En: *Andamios: Revista del Colegio de Investigación Social*. México, UACM, pp. 9-50.
- Fuente. *Subdirección de Regulación e Información de la DGCC*. Extraído el 10 de septiembre de 2010.
- Garduño, Laura. (2007). *Contraloría Ciudadana Participación de la Sociedad para el Mejoramiento de la Administración Pública*. Tesis de Licenciatura, México, Universidad de las Américas, A.C, pp. 1-53.
- Gobierno del Distrito Federal. (2006). *Agenda XXI La Contraloría en la Ciudad de la Esperanza*. México, GDF, pp. 1-94.
- Gobierno del Distrito Federal. (2009). *Guía de Verificación para los Contralores Ciudadanos que Participan en los Comités y Subcomités de Obras Públicas y Servicios Relacionados*. México, GDF, pp. 2-38.
- Gozzo, Gaia. (2006). *El caso Próvida: Cuentas pendientes en la transparencia y justicia*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, pp. 5-63.
- Guerrero, E. (2001). "La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la Administración Pública de México". En: *Primer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación/ Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental/ Instituto Politécnico Nacional/ Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pp. 11-38.

- Guía de Verificación de los Contralores Ciudadanos que Participan en los Procesos de Licitaciones Públicas del Gobierno del Distrito Federal. En: *Contraloría General del Distrito Federal* el 26 de mayo del 2009.
- Hevia de la Jara, Felipe (2006), "Contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de interfaz socioestatal". En: *Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) celebrado en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006*.
- Hevia, Felipe. (2007). *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*. México, CIESAS, pp. 1-47.
- Leclair, Daniel. (2006). "El candidato izquierdista del PRD, López Obrador, impugnará las elecciones" En: *20 minutos.es internacional*. 6 de julio de 2006.
- Merino, Mauricio. (2005). *La participación ciudadana en la democracia*. México, IFE, pp. 1-26.
- Merton, Robert. (1949). *Teoría y Estructura Social*. México, CIDE, pp. 200-207.
- Moctezuma, Pablo, (1999). *Despertares Comunidad y Organización Urbano Popular en la Ciudad de México 1970- 1994*. México, Universidad Iberoamericana, pp. 1-601.
- Moncada, Lisa. (2009). *Rendición de Cuentas en la Administración Pública: el Caso del Distrito Federal*. Tesis de maestría. México, Instituto de Estudios Superiores Monterrey, pp.3-79.
- Monroy, Paulina. (2008, Agosto 1) "Gobierno del Distrito Federal Aniquila Contraloría Ciudadana". En: *Contralinea*. México, pp. 1-14.
- Montemayor, Carlos. (2000). *Guerra en el paraíso*. México, Seix Barral, pp. 3-413.
- Navarrete, Juan. (2008). "Sistema político mexicano: Desarrollo y reacomodo del poder". En: *Iberoforum Revista electrónica del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas*. Año III, No 6. México, Universidad Iberoamericana A.C. www.uia/iberoforum, pp. 131-148.
- Partido, Othon. (2003). *La Participación Ciudadana en el Distrito Federal: un Análisis desde sus Normas e Instituciones*. México, IEDF, pp. 9-86.

- Peña, Medina, Luís. (2002). *Hacia el Nuevo Estado*, México, 1920-1994. México, FCE, pp, 50-167.
- Polanco, Héctor. (2004). *La rebelión Zapatista y la Autonomía en México*. México, siglo veintiuno, pp. 1-80.
- Romero, Javier. (2007). *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. México, UAM, PP. 1-120.
- Schedler, Andreas. (2004) *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* México, IFAI. pp. 5-39.
- Secretaría de la Función Pública (2008). *El cohecho en las adquisiciones del sector público: métodos, actores y medidas para combatirlo*. México, OCDE, pp. 1-130.
- Téllez, Andrés. (2002). "Vida cotidiana, participación ciudadana y procesos electorales en el Distrito Federal" En: de la Rosa, Alfredo Ángel. *De la certidumbre autoritaria la incertidumbre democrática en las elecciones del Distrito Federal*. México, IEDF, pp. 45-69.
- Umaña, Nidia. (2007). *Experiencia de Contraloría Ciudadana en América Latina*. Santa Tecla. Rep. Téc. 1-27.
- Weber, Max. (2008). *Economía y Sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. México, FCE, pp. 3-1221.
- Weldon, Jeffrey. (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. México, Paidós, pp. 77- 209.
- Ziccardi, Alicia (2001). "Las Reformas Al Gobierno del Distrito Federal. Avances Logrados y Tareas Pendientes". En: Fernández Santillán, José. *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, pp. 65-95.

FUENTES DE INTERNET

Apoyo al Fortalecimiento de la Sociedad Civil (AFOSCI) (2004) Contraloría Ciudadana (Asunción, Paraguay) En: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1778.html> el 29 de julio de 2010.

CGDF. Convocatoria para participar en el Programa de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/.pdf> el 24 de mayo de 2010.

CGDF (b). Convocatoria para participar en el Programa de Obras Públicas y Servicios Relacionados. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/contraloriac/> el 12 de mayo del 2010.

Contraloría General del DF. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/> el 10 de enero de 2010.

Contraloría General del Distrito Federal (1er informe de gobierno 2007). En: www.contraloria.df.gob.mx/transparencia/.../ipo151003200704.pdf el 6 de abril de 2010.

Contraloría General del Distrito Federal (informe de resultados 2008). En: http://www.contraloria.df.gob.mx/contraloria/pdf/InformeAnual2008-2009_CG2.pdf el 14 de marzo de 2010.

DGCC. Manual de Organización. En: <http://www.consejeria.df.gob.mx/> el 12 de enero de 2010.

El Populismo en México: Definición e Historia. En: Fundación para la Socialdemocracia de las Américas, A.C. Extraído el 11 de agosto del 2010.

Fundación Boll (s.f) “Programa de Contraloría Ciudadana”. En: 2pp [http://blatinoamerica.org/download es/ contraloría ciudadana](http://blatinoamerica.org/download/es/contraloria_ciudadana). Doc el día 20 de noviembre de 2009.

Garofalo Nieto, Ruggero Flavio. (2004), “Informe preliminar de Contraloría Ciudadana”. En: 16pp, <http://www.monografias.com/trabajos901/informepreliminarcontraloriaciudadana/informepreliminarcontraloriaciudadana.shtml> el 18 de noviembre de 2009.

IEDF. En: <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=conocenos/antecedentes.php> el 29 de abril de 2009.

IFE. En: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/ el 21 de abril de 2010.
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. En: <http://www.infodf.org.mx/web/> el 12 de abril de 2010.

Las funciones de los CC. en. http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/cuales_son_sus_funciones el 16 de abril de 2011.

Ley de Adquisiciones del Distrito Federal. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx> el 26 de mayo de 2010.

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal. En: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/contraloriac/> el 20 de mayo del 2010.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998. En: <http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia/leypartciud.pdf> el 8 de marzo de 2010.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 2010. En: http://www.provecino.org.mx/pdfs/leyes/Ley_Participacion_Ciudadana.pdf el 10 de agosto del 2010.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006. En: http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf el 12 de marzo del 2010.

Secretaría de la Función Pública. En: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/acerca-de-la-sfp.html>. Consultado el 22 de abril de 2010.