

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA**

**“DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS
CIUDADANOS DEL PROGRAMA DE CONTRALORIAS
CIUDADANAS EN AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO
DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PERIODO DEL 2007AL
2011”**

**TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN CIENCIA
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA**

**PRESENTA:
MIREYA GARCIA BAEZ**

**DIRECTORA DE TRABAJO RECEPCIONAL:
LIC. MARÍA SUSANA NAVA ANGELES**

MÉXICO D.F. JUNIO DE 2014

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.

Dedicada
A mi mamá Micaela
A mi Papá Valentín
Y mis hermanos
Con respeto y
admiración

AGRADECIMIENTOS

En las siguientes líneas expresaré mi gratitud a cada una de las personas que me han acompañado durante el camino arduo de mi vida: académica, personal y profesional.

En primer lugar, quiero agradecer y darle el reconocimiento que se merece a la persona que ha sido y seguirá siendo mi principal motivo de vida, a mi mamá: Micaela Baez, porque día con día me ha enseñado a vencer los obstáculos que se me han presentado. Gracias porque tu esfuerzo, cariño y dedicación se ve reflejado en la culminación de mi carrera profesional.

En segundo lugar a mi papá: Valentín García, a quien quiero agradecer cada una de las enseñanzas recibidas porque durante el transcurso de mi vida han sido mi guía.

A mis queridos hermanos: Cirina, Reyna, Esther, Jesús, Irma y Valentín; este es un pequeño esfuerzo que hoy comparto con ustedes y les agradezco a cada uno sus enseñanzas pero sobre todo el estar a mi lado. También agradezco a mi cuñada Perla.

A mis queridos sobrinos, quienes con su sonrisa dibujada en su rostro llenan mi vida de alegría: Sergio, Pedro, Jennifer, Guadalupe, Anahi, Arali, Cesar, Neythan, Eduardo y mi adorado Dante. También a mis ahijados: Mariana, Yazmin, José, Ulises, Liseth y Alexa, a quienes amo y quiero decirles que siempre podrán contar conmigo.

A mis amigos a quienes les agradezco su cariño y el haber compartido momentos inolvidables en las diferentes etapas de mi vida: Nallely, Francisco, Yessemine, Crisel, Heidi, Jonathan, Paola, Laura, Maritza, Norma y de una manera especial a

Marlene, Paulina y Nancy quienes me brindaron su apoyo para ayudarme a cumplir mi meta.

A mis profesores: Pilar Ramiro, Josefina Domínguez, Rogelio Herrera, Víctor Acuña, Héctor Salinas, Leticia Rodríguez y Rebeca Reza, a quienes agradezco su enseñanza porque debido a eso pude formarme mi propio criterio para mi desarrollo profesional y académico.

De una manera especial mi agradecimiento y admiración para mi directora: Susana Nava, a quien le agradezco su apoyo, paciencia, pero sobre todo por haber compartido sus conocimientos.

Quiero hacer extensivo mi agradecimiento a: Lic. María del Carmen Pérez Muñoz, Ernesto Tapia, Alejandro Cano, Araceli Juárez y Alfredo Prats a quienes agradezco su apoyo y enseñanza, durante el tiempo que laboré a su lado.

Finalmente agradezco a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por abrirme sus puertas y por todo el apoyo recibido.

Introducción	1
Capítulo 1. Participación ciudadana y gobierno	5
1.1 Antecedentes históricos de la participación Ciudadana.....	5
1.2 Participación Ciudadana y Democracia.....	10
1.2.1 Características de la Participación Ciudadana.....	18
1.2.2 Dimensiones y funciones de la Participación Ciudadana.....	20
Capítulo 2. La participación Ciudadana en México	24
2.1 Antecedentes de la participación Ciudadana en México.....	24
2.2 Ley de la participación Ciudadana de 2004.....	32
2.3 La Ley de la participación Ciudadana de 2010.....	35
2.4 La Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, un caso de Participación Ciudadana.....	36
Capítulo 3. Análisis del Programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público en el periodo de 2007-2011	38
3.1 Antecedentes del programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.....	38

3.2 Objetivos del programa de Contraloría Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.....	50
3.3 Funciones del programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.....	50
Capítulo 4. El Diagnóstico del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público (2007-2011).....	53
4.1 Análisis del informe de la Dirección General de Contralorías de la participación Ciudadana en el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público.....	53
4.1.1 Logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público en sus diferentes etapas.....	54
4.1.2 Logro del programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público 2007-2008.....	54
4.1.3 Logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público 2008.....	57
4.1.4 Descripción de Resultados en la encuesta Ciudadana sobre la Atención.....	59
4.1.4.1 Dispositivos de Quejas y Denuncias.....	60
4.1.5 Segunda etapa de logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público (Noviembre 2008 a Junio 2009).....	61
4.1.6 Estándares Mínimos de Atención al Ciudadano en la Agencias del Ministerio Público.....	66
4.1.7 Principales logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público. En 2010-Tercera etapa.....	68

4.1.8 Subprograma de Ministerio Público Transparente.....	69
4.1.9 Metas alcanzadas por el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público.....	70
4.1.10 Subprograma de Redes Ciudadanas para la Prevención del delito.....	71
4.1.11 Subprograma de Obra Pública en las Agencias del Ministerio Público.....	71
4.1.12 Propuestas presentadas en el año 2010 por los Visitadores Ciudadanos al Contralor General Lic. Ricardo García Sainz.....	72
4.2 Diagnóstico de logros y limitaciones del Programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público desde la Perspectiva de los Contralores Ciudadanos.....	73
Conclusiones.....	79
Bibliografía.....	83
Anexo.....	88

Introducción

Desde hace algunos años el gobierno de la ciudad de México ha puesto énfasis en la participación ciudadana tal es así que creó el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, el cual se fundamenta con el artículo 57 de la Ley de Participación Ciudadana. En el año 2007, se instrumentó este programa con el fin de que los contralores ciudadanos supervisen, vigilen y orienten los servicios que se llevan a cabo en las Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal.

Por lo que el siguiente trabajo tiene como objetivo responder a la pregunta ¿cuáles son los logros y deficiencias del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal en el periodo 2007-2011? Para ello se hace un diagnóstico del informe de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas y el análisis de las entrevistas que se realizaron a treinta contralores ciudadanos.

Este escrito está dividido en cuatro capítulos. En el primero se describe los antecedentes históricos de la participación ciudadana, se definen conceptos importantes para esta investigación como la democracia y su relación con el concepto de participación ciudadana. Se desarrollan estos conceptos para después describir las características de las dimensiones y funciones de la participación ciudadana con el afán de tomar alguno de ellos para el análisis del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público.

En el segundo capítulo se detallan los antecedentes de la participación ciudadana en México, se hace un análisis de la Ley de Participación Ciudadana y sus reformas de los años 2004 y 2010, todo con el fin de dar a conocer los alcances de esta ley. Además se mencionan las reformas que se implementaron en el año 2010, aunque no repercuten en la investigación, se tomaran en cuenta para darle el contexto adecuado.

En este capítulo también se aborda el tema de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público como un caso de *participación ciudadana* en donde se explica el concepto institucional de contraloría ciudadana y sus lineamientos.

En el tercer capítulo se abordan los antecedentes del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público en el periodo del 2007-2011. Igualmente se describen los objetivos y las funciones del Programa de Contraloría Ciudadana, con el fin de contextualizar y conocer los puntos sobresalientes del estudio de caso. En el mismo sobresale la importancia de conocer nuestro objeto de estudio para poder hacer el diagnóstico que se propuso desde un principio.

El último capítulo es el más importante, ya que tiene como objetivo principal hacer el diagnóstico del informe de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, así como también el análisis de las entrevistas que se realizaron a los contralores ciudadanos. Todo esto con el fin de dar rigor científico al estudio de caso y señalar las dificultades para elaborar el diagnóstico del programa.

Este capítulo da respuesta a mi pregunta de investigación y describe la percepción que tienen los contralores ciudadanos sobre el programa y recoge su propuesta para mejorar el programa, complementando el análisis del informe de la dirección para en su conjunto tener una mirada más objetiva. Para conocer sus alcances y limitaciones.

Por último, cabe aclarar que la metodología utilizada se basa en los “estudios exploratorios que se efectúan, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes”¹ es decir, cuando la revisión de la literatura revela que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio.

¹Hernández Sampieri, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar, *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw Hill, 1991.p.p. 59-60

Esta es la metodología que utilicé en el estudio de caso, pues son pocas las investigaciones sobre el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, ya que es muy reciente su creación.

La red de contralorías ciudadanas es un instrumento de participación ciudadana poco estudiado, ya que al estar buscando bibliografía para la realización de investigación me dí cuenta que no hay un estudio referente a este programa, por lo cual se me hizo relevante hacer el diagnóstico del mismo, ya que nos muestra que los ciudadanos están interesados en la gestión de un buen gobierno y que se rindan cuentas sobre su trabajo.

Los estudios exploratorios nos sirven para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área. Esta clase de estudios son comunes en la investigación del comportamiento, sobre todo en situaciones donde hay poca información.

Como en el párrafo anterior se menciona estos estudios describen el comportamiento del ser humano. Es relevante describir que el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público refleja el interés del ciudadano en participar en el programa para dar a conocer cómo funcionan las agencias del ministerio público, así como de dar información a ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones que por algún asunto estén en una agencia, todo ello con el afán de hacer lo que están comprometidos hacer por ser participantes de este programa.

Este programa ha impulsado a otras instituciones a desarrollar programas que promuevan la participación de los ciudadanos en el monitoreo del que hacer de las instituciones.

En el último capítulo se hace un diagnóstico del informe de la Dirección General de Contralorías Ciudadana, así como el análisis de una entrevista dirigida a los contralores ciudadanos con fin de saber su punto de vista acerca del funcionamiento del programa, así como también saber sus propuestas de mejora para este. Para el diagnóstico del informe, y el análisis de las entrevistas, se utilizó la metodología cualitativa con la que se podrá identificar los problemas y dificultades que los participantes observaron durante su colaboración como contralores ciudadanos y la visión institucional que se tiene sobre el programa analizado.

CAPITULO 1

1. Participación Ciudadana y Gobierno

En este capítulo se hablará del origen de la participación ciudadana y su relación con el concepto de la democracia y se tratará de establecer el concepto en la actividad de la participación ciudadana, así como también describiremos sus características y funciones en el mundo contemporáneo, para contextualizar la presente investigación.

1.1 Antecedentes históricos de la participación ciudadana

La democracia en la Grecia clásica estableció una serie de reglas erigidas como precondiciones, facultades y límites para la acción del sujeto en su entorno. Así se desarrolló el concepto de la *politeia* (el gobierno de muchos,) en donde se constituyen la *politike koinia*, como parte activa en la polis. Las leyes que surgen de estos ámbitos, resultan como la expresión de un *ethos* (costumbre) que configura un conjunto de valores y normas que establecen, no sólo procesos políticos, sino una forma de vida.²

Así, “Aristóteles concibió el dominio político, como un gobierno de los libres e iguales”.³

La actividad de la *polis*, que giraba en torno a la Asamblea (*ekklesia*), dio un lugar a la designación de cargos ejecutivos por sorteo y la toma directa de decisiones en reuniones efectuadas al menos cuarenta veces al año, que tenía como objetivo votar sobre leyes, finanzas, impuestos, relaciones exteriores, orden público, etc.⁴

²La *politike Koinoia* es precursora del concepto comunidad política/sociedad civil y la polis antecede a la nación de la Ciudad-Estado. Véanse Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política* P. 113. Rafael Del Águila, y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998

³Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998. p.18

⁴Ibid, p. 16

La interpretación de la libertad e igualdad en un sentido positivo, desde luego no fue siempre así. Las primeras versiones del republicanismo,⁵ es decir, la Roma antigua y su aparente continuidad en las ciudades medievales italianas, se distanciaron de la democracia clásica al proponer una fórmula compuesta por tres cuerpos que expresaran la conjunción de la aristocracia, el reino y el pueblo. Polibio y posteriormente Maquiavelo en términos muy parecidos, creían que un arreglo de este tipo impediría que alguna fuerza predominara sobre las otras, lo cual proporcionaría orden y estabilidad política.⁶

El desarrollo histórico de las pequeñas repúblicas en la Edad Media generó una fuerte tensión, entre ratificar al soberano como depositario único del poder y la posibilidad de descentralizar las potestades hacia la nobleza, con lo que prácticamente se revertiría la visión romántica del participante directo.⁷

Como consecuencia de la tensión mencionada se empezó a plantear, aunque de manera incipiente, la necesidad de regular al monarca absoluto y ello ocurrió por medio de ideas y al interior de las propias instituciones establecidas en la época.⁸

Los principios de fundamentación de las leyes se desplazaron poco a poco de su origen divino, hacia una justificación social. Como una de las primeras teorías globales de la política secular, Pierre Rosanvallon cita a Marsilio de Padua⁹ quien

⁵ Ángel Rivero. *El discurso republicano*, en Rafael del Águila y Fernando Vallespin, op. cit., p.59. El autor cita cuatro momentos del discurso republicano: su constitución en la Roma antigua, las repúblicas italianas, los Estados Unidos en su independencia y el republicanismo contemporáneo, representado por teóricos como Hannah Arendt y Hanna Fennichel Pitkin.

⁶ Norberto Bobbio, *la teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*. México, FCE, 1987, p.51. Resulta ilustrativa la divisa romana por excelencia: SPQR (Senado y Pueblo de Roma en castellano), que representa la alianza entre la aristocracia y la ciudadanía y que represento el ideal canónico del gobierno republicano. Véase Ángel Rivero. "El discurso republicano", en Rafael del Águila y Fernando Vallespin, op. cit., p.60

⁷Reinhard Bendix indica al respecto que en la Europa medieval, en el ejercicio de la autoridad dio lugar al surgimiento de dos estructuras rivales que son; el patrimonialismo como una extensión de la casa, la casa real y por otra parte, el feudalismo que se basaba en la lealtad de los nobles terratenientes al rey. Bendix, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964, p. 32

⁸Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999, p. 24

⁹ Nace – muere (1275-80 - 1342-43)

afirma que “la causa eficiente, primera y específica de la ley es el pueblo o el conjunto de ciudadanos.”¹⁰

Por otra parte, el espacio institucional se transformó en las etapas previas a la ilustración, por medio de dos instrumentos de participación restringidos, pero con una creciente importancia: el primero se suscitó en el interior de la iglesia católica con el advenimiento de las elecciones clericales (electio)¹¹ y por otra parte, se instituyó el mecanismo de las asambleas estamentarias en Europa Occidental, que adquirieron mayor fuerza en Francia.

La organización estamental creada sobre una base corporativa fue ganando terreno como ámbito de acción política hasta las postrimerías del régimen monárquico, con el ascenso de una naciente burguesía que reclamaba espacios de deliberación. El llamado *tercer estado* a diferencia de los nobles y los gobernantes, carecía de los privilegios otorgados por la cuna o la tradición, pero contaba con una fortuna personal que hacía de su consideración el entorno cotidiano imperativo.

La parte democrática de la sociedad, al empezar a sentirse fuerte y querer elevarse, aún no está compuesta más que de una multitud de individuos igualmente débiles e igualmente incapaces de lucha aisladamente contra las individualidades de la nobleza. Siente el deseo instintivo de gobernar, pero le faltan los instrumentos de gobierno. Al estar además diseminados y al serles dificultoso asociarse, estos individuos experimentan instintivamente el deseo de encontrar en alguna parte, fuera de ellos mismos y de la aristocracia, una fuerza ya constituida en torno a la cual pueden unir sus fuerzas sin necesidad de

¹⁰Ibid, p. 23

¹¹Ibid, p. 28. El autor cita esta parte de la obra de Pierre Leroux de *l'originedemocratique du Christianismedonde* se menciona que la función del pueblo en los cómicos clericales era simplemente dar un consentimiento y atestiguar la dignidad de un candidato.

concentrarse, y lograr mediante esta unión de todos, la fuerza que les falta a cada uno de ellos por separado.¹²

A pesar de las restricciones se introdujo el concepto precursor de la igualdad en el Estado Moderno¹³: la isonomía¹⁴, la cual suponía la equidad de los ciudadanos, lo mismo ante los magistrados de justicia que en el desempeño de los asuntos públicos.

Con los antecedentes de las asambleas provisionales francesas, Tocqueville (1805-1859) encontró en la formación de asociaciones voluntarias, el lugar crucial de la vida política y un medio alternativo al Estado, que permitía un control sobre su aparato administrativo.¹⁵ El asociacionismo se enmarcaba en oposición al régimen corporativo estamentario, que privilegiaba el poder tradicional.

Pierre Rosanvallon aclara, que el funcionamiento de los estamentos, es una forma de participación antigua en donde preponderaron los notables y por ello tuvo que venir su readaptación dentro del régimen republicano. Aunque en un primer acercamiento los estamentos podrían ser considerados como parte de un momento prodemocrático, ya que son un universo distinto, tanto sociológica como técnicamente.¹⁶

Dada la progresión temporal de los cuerpos deliberativos, ahora desde los parámetros de igualdad y libertad proclamados en la Revolución Francesa, Tocqueville sostuvo que las asambleas de un país fortalecerían el sistema democrático a partir de la interacción entre el Estado y las nuevas formas

¹²Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1982, Vol. I, p. 32

¹³ Estado Moderno es el resultado por un lado de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la iglesia y el imperio, la iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador y los reyes y los señores feudales, y del otro de la formación de comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio Europeo.

¹⁴ igualdad

¹⁵Por esta razón, Jean Cohen & Andrew Arato consideran al teórico francés como uno de los precursores del pluralismo moderno, op. cit., p.32

¹⁶Véase Pierre Rosanvallon, op. cit., p. 31

deliberativas al interior de las provincias. Por ello, consideró que “el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.”¹⁷

El tipo representativo generado como una estructura de relaciones del individuo con lo político en América del Norte implicó una ruptura con el ideal ateniense de participación directa, era necesario, en principio, adaptar las condiciones de participación a sociedades más complejas y territorios más extensos que la ciudad-estado. En donde se manifestó la impracticabilidad de la democracia pura de la polis griega resaltando los peligros existentes en la tiranía de las mayorías que podían sobreponer el beneficio momentáneo e irracional al interés común.

Los autores de el federalista Hamilton, John Jay y James Madison establecieron a la representación indirecta como la forma idónea de participación, ya que los intereses son múltiples, cambiantes, subjetivos y pueden entrar en conflicto con el bienestar de la nación. Y por lo que a la representación se percibieron como un instrumento superior, desapasionado y racional que discutía más el bien común que la voluntad general”¹⁸.

Aunque se reconoce que la ley representa al individuo y no a grupos de interés, los republicanos aceptan que puede no existir un interés identificable a la nación entera, sino más bien grupos o facciones que actúan contra los derechos de otros ciudadanos y el objetivo de la representación es el equilibrar los intereses en el

¹⁷ Citado en Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, instituto de investigaciones Sociales de la UNAM, 1998 p.29.

¹⁸Citado en Othón Partido Lara, *La participación ciudadana en el distrito federal: un análisis desde sus normas e instituciones*, México, IEDF, 2003. Véase Hannah Fennichel Pitkin, The concept of representation. Aunque Fennichel es considerada como parte de la “cuarta versión” del republicanismo, en este texto se elabora una aguda crítica a los presupuestos representativos de Madison, argumentando que es un acto de fe asumir que el representante conoce mejor el interés público que el individuo y por otra parte, se hace otro acto de fe al suponer que la dispersión del interés en grupos o facciones, realmente equilibrará el sistema político, p. 204.

conflicto,¹⁹ y se debe distinguir el bien común de la voluntad general, pues el primero reconoce explícitamente una concepción pluralista de la sociedad, donde hay grupos diversos con sus propias expectativas. En contrapartida, la definición de Rousseau acerca de la voluntad general opera como una unificación del criterio entre individuos libres e iguales, pero no reconoce que los intereses se puedan parcializar en grupos: “Importa pues, para tener una buena exposición de la voluntad general, que no existan sociedades parciales en el Estado, y en cada ciudadano opine de acuerdo a su modo de pensar.”²⁰

Para los republicanos, la regla del mandato no imperativo era el pilar de la representación pues una vez electo el legislador, no podía responder en todo momento a la voluntad de cada uno de sus mandatarios bajo la suposición de que contaba ya con la autorización de la colectividad.

1.2 Participación Ciudadana y Democracia

La participación ciudadana en una sociedad que refleja en la organización e interacción de los ciudadanos, respaldados por los habitantes de un entorno para ser parte de la toma de decisiones políticas y sociales que compete a todos. Víctor Alarcón define a la participación ciudadana como “el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional”.²¹ Estos espacios son producto de una intervención social activa. A través de la historia que nos ha dejado un legado de logros para el desarrollo continuo de nuestra participación.

¹⁹Ibid

²⁰ Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, México, porrua, 2004 p 20. En cierta medida, la visión de Rousseau con respecto a este tema ha sido criticada porque bien podría tener implicaciones autoritarias el negar la operación de grupos particulares de interés, aunque se debe decir en descargo, que el autor suponía en su obra la existencia de una pequeña comunidad, cuyos integrantes podrían deliberar para conformar la voluntad general en forma libre y directa

²¹Op. Bokser Judith (et. al.), *Democracia y formación ciudadana.*, México, IEDF, Colección Sinergia, 2002, p. 26.p.103.

“La participación ciudadana se asume entonces como la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, la integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de gobierno y los representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación”²²

La ciudadanía tiene la facultad de ser parte de las decisiones que afectan directamente sus intereses y necesidades y por lo tanto la obligación de vigilar por ellas, así como de las políticas públicas que desde luego repercuten directamente en la calidad de vida de las personas, el gasto de los recursos públicos y además la ciudadanía puede formar parte de las decisiones del ámbito legislativo lo que convierte al ciudadano en un actor fundamental para la toma de decisiones sociales y políticas de su entidad para formar parte de los asuntos públicos, para esto existen diversos mecanismos e instrumentos que vinculan al ciudadano con las instancias competentes para su integración y participación en los asuntos legislativos.

Para Carlos Martínez la participación ciudadana tiene diversas manifestaciones, las cuales actúan como intermediarias entre las autoridades y los ciudadanos, desde luego estas expresiones difieren por las diversas condiciones sociales y políticas, dependiendo de los aspectos que definen el entorno, que son la sociedad y el espacio territorial, entre otros; las condiciones en las que la ciudadanía puede desarrollar sus facultades de participación varían de un lugar a otro, pero pensar en el proceso de democratización en el Distrito Federal significa hacerlo no solamente sobre su estructura territorial y su sistema de gobierno sino también en sus formas de participación ciudadana como instancias de mediación entre las autoridades y los ciudadanos.²³

²²Op. cit. P. 103-104.

²³Emmerich, G. Ernesto, (coord.) Martínez, Carlos. *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005. Las (e) lecciones de la Participación ciudadana en el Distrito Federal*. México, UAM, IEDF.2005. Pp. 360-361.

En el siglo XX la sociedad mexicana ha sufrido diversos procesos de transformación política y cultural en donde los ciudadanos han contribuido en la transición democrática, para integrar, fortalecer y practicar las condiciones para que esta forma de vida prevalezca y se perfeccione, sin embargo “la democracia necesita de la participación activa de los ciudadanos, ellos discuten, polemizan, corroboran y/o transforman su manera de ver el mundo, por lo que se requiere de muchos más elementos para lograr una participación plena. Son ellos los principales protagonistas en la elaboración de nuevos significados; su ausencia y/o su presencia se conjugan para dar sentido al presente, al pasado y al futuro de las sociedades”²⁴.

La participación ciudadana es el resultado de diversos elementos definidos, no sólo por la oferta que hacen candidatos y partidos políticos, sino por la búsqueda de sentido por parte de los ciudadanos del contexto y las condiciones de vida de los individuos y los grupos, la búsqueda constante de factores que mejoren la calidad de vida es uno de los motivos principales que impulsan la participación ciudadana.

El ser humano ha evolucionado en el tiempo y ha llevado consigo el cambio en las formas de hacer política, sin embargo, antes de eso, ha cambiado junto con la forma de relacionarse con los demás, implementando diversas formas de convivencia, es decir, las formas de vida conllevan a cambiar la manera de gobernar. La democracia como concepto y forma de vida y de hacer política ha cambiado, como lo indica Patricio Marcos “la democracia es una forma de poder antes que de autoridad, la cual, entre las de su propio género, junto a la oligarquía y la tiranía, suele ser la última que producen las historias de los distintos pueblos”²⁵.

²⁴Op. cit. Juárez Juana, Arciga Salvador (Coords.), *La ciudadanía: Estudios de psicología política y representación social*, P. 8.

²⁵ Patricio Marcos, *¿Qué es democracia?*, México, Publicaciones Cruz O. S. A. P. 1997 308.

La democracia es un sistema político y de vida que se ha transformado con el tiempo debido a que va adquiriendo nuevos valores en su concepto, en la medida en que incluye otros valores es más difícil que se practique en toda su exigencia, el concepto como tal engloba principios interrelacionados entre sí, tales como la libertad, la responsabilidad social y la participación.

A la democracia se le ha vinculado continuamente con el concepto de mayoría, como lo indica Patricio Marcos “desde los tiempos más remotos ha sido frecuente confundir la democracia con la sola fuerza del número, en particular con la fuerza cuantitativa mayoritaria en una sociedad, la del mayor número”²⁶, sin embargo, la opinión de la mayoría debe estar fundamentada en la conciencia individual y social con el convencimiento de lo que es está opinando o demandando, y no simplemente permitir la influencia de la mayoría, la información es fundamental para el proceso de toma de decisiones en una democracia. No es extraño entonces, según Patricio Marcos, que la democracia sea confundida con la fuerza del número, sin embargo, es parte de los elementos que conforman la teoría política clásica. Hoy en día el concepto de democracia es mucho más exigente y contiene muchos más valores y principios individuales y colectivos.

Es importante señalar que de acuerdo con Patricio Marcos, aquello que distingue democracia y oligarquía, no es el número de los que toman parte en el poder; sino la calidad de los mismos²⁷, es totalmente indispensable la posesión de principios y valores democráticos para nuestros representantes, el conocimiento y la visión de lo que la sociedad necesita para aumentar la calidad de vida y el impulso de la participación social.

El derecho a la información es una herramienta indispensable para poder lograr una opinión con el conocimiento necesario para poder pasar al ámbito de la participación, ya que esto ayuda a fortalecer el compromiso y la responsabilidad

²⁶Ibid., P. 310.

²⁷Ibid. Patricio Marcos, *¿Qué es democracia?*, México, Publicaciones Cruz O. S. A, P. 1997,p318.

social para el presente y con una proyección a futuro a medida de que se garantice su fortalecimiento para las futuras generaciones, como lo indican José Woldenberg y Luis Salazar “La democracia se defiende con razones y necesita, para consolidarse con el presente y proyectarse a futuro, una amplia difusión de la información necesaria para fortalecer el compromiso racional de la ciudadanía con su vigencia y profundización”²⁸.

La raíz del término democracia, enfatiza la relación entre los gobernantes y gobernados, pero éstos últimos son mayoría, donde están vertidas las grandes necesidades de la sociedad, donde se necesita en efecto aplicar las decisiones que repercutirán en la calidad de vida de las personas. La democracia implica que el pueblo por sí mismo puede construir su propio gobierno, los avances democráticos se han logrado a lo largo del tiempo y actualmente la sociedad necesita participar en esa evolución para contribuir en el avance de la democracia.

El significado de democracia desde su concepción etimológica indica que el pueblo es quien debe gobernar, José Woldenberg y Luis Salazar puntualizan que de acuerdo con su significado original, democracia quiere decir gobierno del pueblo con el pueblo, considerando que “El término democracia y sus derivados provienen, en efecto, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno, sino también el sujeto que gobierna.”²⁹

Para Alain Touraine la democracia es el lugar del diálogo y la comunicación, es la organización institucional de las relaciones entre sujetos “lo que mide el carácter democrático de una sociedad no es la forma de consenso o participación que alcanza; es la calidad de las diferencias que reconoce, que maneja, la intensidad y

²⁸ Salazar Luis y Woldenberg José, *Principios y valores de la Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 1, México, Instituto Federal Electoral, 2003. P. 9.

²⁹Ibid, P. 15

profundidad del diálogo entre experiencias personales y culturas diferentes entre sí...”³⁰ Para ejercer la democracia, la comunicación y el diálogo para conocer a las partes, para poder tomar decisiones y participar, respetar la opinión de las partes y reconocer sus diferencias es primordial lograr el diálogo y poder obtener acuerdos comunes.

Touraine indica que la democracia se define más claramente por los enemigos a quienes combate que por los principios que defiende, no es posible en donde exista el rechazo a los otros, donde exija la conformidad de sus miembros a unas creencias y a unas normas, imponga una voluntad general que puede ser la de unas masas movilizadas o la de una opinión manipulada³¹.

La democracia es incluyente y tiene limitaciones acorde a los principios que la definen, no es posible confundir la voluntad general mediante manipulación, a tener plena conciencia de lo que se opina y lo que se demanda. La manipulación se contrapone totalmente al concepto de democracia, que implica libertad de conciencia principalmente.

Para Touraine, la democracia debe ser una idea nueva, no debe perder resistencia al poder autoritario, pero tampoco debe reducirse a esta acción defensiva, por lo que “La cultura democrática es el medio político de recomponer el mundo y la personalidad de cada uno, estimulando el encuentro y la integración de culturas diferentes para permitir que cada uno de nosotros viva la parte más amplia posible de la experiencia humana.”³²

La humanidad tiene los elementos necesarios de convivencia para establecer en su forma de vida los principios de la democracia, por consiguiente se da paso a la formación de sistemas políticos democráticos, pero la forma de vida se adquiere desde el espacio individual, en menor escala, la familia y el entorno.

³⁰Touraine Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. P. 282.

³¹Ibid P. 284.

³²Ibid. P. 290.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla que la democracia no es solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo³³. La democracia como forma de vida es el principio para poder aspirar a un sistema político democrático, la participación de la sociedad es la base para su construcción, sin embargo esto requerirá necesariamente del respaldo de las instituciones públicas, de un adecuado manejo de los recursos, de la distribución de la riqueza, de la igualdad de oportunidades, etc., es decir, alcanzar la democracia en México no sólo depende de la sociedad, sino de la interacción con las funciones del Estado para lograr un mejoramiento en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Los autores Juana Juárez y Salvador Arciga definen la democracia como una forma de vida, en donde los principios de la libertad y la igualdad con base fundamental para continuar en la búsqueda de su consolidación, donde la sociedad en su conjunto intervenga, participe, forme parte de los cambios necesarios para lograr los vínculos, los acuerdos y los puntos de partida para continuar en este desarrollo social que proviene desde nuestra historia.

Si bien la democracia es una práctica cotidiana que tiene como base diversos principios y valores humanos para lograr su continuidad, Juana Juárez y Salvador Arciga consideran que “La democracia como aspiración es concebida no sólo como un precepto político o disposición jurídica, es reconocida como forma de vida, en donde las pretensiones de justicia e igualdad social buscan hacerse reales en los actos cotidianos, en las relaciones entre hombres y mujeres, entre padres e hijos, entre gobernantes y gobernados”³⁴

Mediante la participación, la sociedad mexicana contribuye en el proceso de formación y consolidación de la democracia, las instituciones públicas, los partidos

³³Artículo 3º. fracción II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (consultado mayo del 2010).

³⁴ Juárez Juana, Arciga Salvador (Coords.), *La ciudadanía: Estudios de psicología política y representación social*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2000, P. 6.

políticos, como entes de representación, las organizaciones civiles y la sociedad misma tienen sus propias funciones para crear y preservar diversos espacios de participación social.

La democracia persistentemente se ha asociado con participación ciudadana. No obstante, el tema cobró importancia cuando las sociedades de algunos países no se sentían satisfechas con las consecuencias negativas que la democracia podía presentar, lo que provocó una crisis de satisfacción y desilusión de este sistema de gobierno.

En las últimas dos décadas la democratización ha tenido mayor fuerza en varias partes del mundo. Si bien en algunas naciones el proceso de la transición se está asimilando bajo el nuevo régimen, otros se han topado con límites y retos que la democracia representativa conlleva. Por lo que la democracia está en constante movimiento, de acuerdo a las necesidades y demandas que tengan sus ciudadanos. Si la ciudadanía es más exigente, más amplio será el parámetro de expectativas y demandas que exigirán de la democracia. Lo que dará una mayor influencia en la definición de las políticas públicas.

Ante el progresivo descontento que surge de esta crisis, la definición de democracia ampliada o de ciudadanía, hace que la participación de la sociedad no sólo sea a través del voto, sino que introduce los derechos y la relación entre ciudadanos y gobierno.³⁵

En palabras de Kofi Annan Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) del 1997-2006 “la democratización verdadera es algo más que las elecciones”³⁶, por lo que podemos añadir que las elecciones por si mismas no garantizan la democracia, sino que son parte de un proceso más amplio.

³⁵ PNUD, Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2004, p.p 44 y 54. <http://www.democracia.undp.org> (Consultado en marzo 2013)

³⁶ Kofi Annan, en “Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004, P. 47. <http://www.democracia.undp.org>. (Consultado en marzo 2013).

Es por eso que en 1999 la ONU, a través de su Comisión de Derechos Humanos publicó una lista de derechos democráticos, entre los cuales está el derecho al voto, el derecho a recibir y difundir información, el derecho a la participación política, y el derecho a tener un gobierno transparente, entre otros. Al igual que en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se establece en su Informe sobre la democracia en América Latina 2004, que el concepto de ciudadanía integral implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos, por lo que el gobierno que tenga estos tres tipos de derechos dentro de su sociedad ya no será una democracia electoral, sino una de ciudadanía. Esto haciendo que la sociedad tenga derecho a decidir su forma de gobierno.³⁷

1.2.1 Características de la Participación Ciudadana

Entre las principales características de la participación ciudadana se encuentra la intervención de los ciudadanos en la actividad pública, pues asume que los ciudadanos desempeñan la acción de intervenir ya sea de forma individual o colectivamente en actividades públicas, pero deben reconocerse que no toda intervención en la vida pública es considerada participación ciudadana. Por lo que no siempre busca solucionar intereses objetivos, sino individuales (con apariencia de colectivos) que sólo favorezcan el desarrollo de cierta comunidad como en el caso de participación comunitaria.

Otra de las características es la presencia de particulares en el proceso de las políticas públicas, esto principalmente en la intervención de los ciudadanos, se debe dar en la ejecución y evaluación de las políticas aplicadas por el gobierno

³⁷http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm (recuperado 12/08/2013)

local, puesto que es el ámbito al cual le corresponde dar solución a las deficiencias de los servicios públicos.

En México, a la participación ciudadana la podemos mencionar en el aspecto legal, como la que se debe aplicar de manera más efectiva, ya que debe de existir el respaldo de una ley que especifique la forma en que deben actuar los ciudadanos en actividades y tareas gubernamentales, para ello se crea la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se enumeran una serie de pasos que deben seguir tanto los ciudadanos como las autoridades.

A partir de ahí se puede visualizar que la participación ciudadana se rige bajo dos lógicas: estatal y social. Dentro de estas lógicas podemos detectar los obstáculos a los que se enfrentan los habitantes de la ciudad cuando intervienen en asuntos públicos.

En la lógica estatal: al pensar en crear mecanismos, instituciones, reglamentos e inclusión de los habitantes en la administración pública, con el fin de fomentar y crear confianza de los ciudadanos en las autoridades, surgen acciones meramente instrumentales que pueden estar orientadas al control y la adaptación social de los marginales.

Por su parte a partir de la lógica social: en el intento de extender la involucración de los habitantes en los asuntos públicos y ampliar espacios por los que se discurre la toma de decisiones, puede darse un proceso que tal vez caiga en esquemas tradicionales como el corporativismo y clientelismo. Para evitar que esto ocurra se debe vencer el principal obstáculo de la participación que es el desconocimiento y desinterés que tienen los habitantes por conocer sus derechos y obligaciones, producto posiblemente de una deficiente educación cívica, lo cual impide que se cumplan de manera efectiva los propósitos que tienen cada uno de los objetivos de la participación ciudadana.

Para lograr que los ciudadanos participen en las actividades gubernamentales, se necesita que tengan conocimiento, primero de su rol como tales, así como conocer sus derechos y obligaciones, esto permitirá tener claro las reglas del juego.

1.2.2 Dimensiones y funciones de la Participación Ciudadana

Para una comprensión más actualizada de las dimensiones o fases de la Participación Ciudadana, las analizaremos a partir de su división en tres; la simbólica o conceptual, la sustantiva y la operativa.³⁸

- 1) *La dimensión simbólica o conceptual*, es el conjunto de elementos discursivos e intelectuales que orientan las estrategias y las funciones planificadoras de las instituciones con respecto a la participación ciudadana. La cuestión pertinente a este respecto es verificar si existe legitimación o propuesta suficiente en favor de la participación ciudadana.
- 2) *La dimensión substantiva*, es la adopción o concreción de una metodología participativa por parte de la administración local, es el momento de la formalización jurídica tras la negociación de los contenidos y diferentes opciones. Analizar la estrategia que se ha tomado y como se ha expresado esto a la hora de elegir un mecanismo u otro; y
- 3) *La dimensión operativa*, corresponde con el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación. Su análisis proporciona una visión más acertada sobre cuál ha sido el verdadero significado de la participación, es decir, su expresión y repercusión objetiva.”³⁹

En pocas palabras se puede decir, que la aprobación de un reglamento de participación ciudadana no garantiza que éste entre en funciones, pero sí que se puedan crear diversos mecanismos de participación a partir de este. Finalmente las dimensiones se encargan de explicar cómo funcionan los mecanismos de participación.

³⁸Ibarra, P. Martí, S. Goma, R. (Koordinatzaileak) (2003): *La democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas en Euskadi y Cataluña*. Icaria, Barcelona.

³⁹Asier Blas Mendoza, Las nuevas formas de participación ciudadana. Funciones y Utilizaciones Diferentes, Miembro del equipo de investigación de la UPV/EHU Parte Hartuz.P. 5-6 (consultado julio17/2013)

En el caso de la Ciudad de México, la página de la Subsecretaría de Participación Ciudadana menciona ciertas funciones que son las siguientes:

- Coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana del gobierno de la Ciudad en el ámbito territorial, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.
- Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, basada en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.
- Promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas.
- Establecer y mantener una coordinación estable y permanente con el Comité Vecinal de cada Unidad Territorial, para apoyar la ejecución de los programas de desarrollo social.
- Coadyuvar y apoyar a los Comités Vecinales en la organización y realización de las asambleas vecinales, las que además de definir los términos y las condiciones de aplicación de los programas de desarrollo social, harán realidad los valores democráticos de mandar obedeciendo y rendición de cuentas.
- Establecer, mantener y promover los espacios de coordinación con los Órganos Político-Administrativos y con las áreas y dependencias de la Administración Pública Centralizada, a efecto de garantizar la canalización

oportuna y transparente de los recursos económicos, técnicos y materiales de los programas de desarrollo social a las unidades territoriales.

- Brindar la información requerida para la elaboración del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, contribuyendo así a transparentar ante la ciudadanía el monto y destino del ejercicio del gasto público.
- Establecer los mecanismos necesarios para la participación de la sociedad civil, en la realización de acciones que permitan la prevención del Delito, de conformidad con la normativa aplicable.
- Promover la celebración de convenios con Instituciones públicas y privadas, así como promover la relación con organismos civiles y sociales que permitan fortalecer los programas y acciones de Desarrollo Social.
- Coordinarse con las distintas autoridades involucradas en la organización y supervisión de las visitas y giras del jefe de Gobierno a las Unidades Territoriales, para el logro de una comunicación efectiva entre gobierno y sociedad.⁴⁰

Garantizar la oportuna enseñanza y la transparencia de las funciones y dimensiones de la Participación Ciudadana en las Agencias del Ministerio Público, permitirá conocer y evaluar mejor al gobierno democrático en curso, pero también permite que el ciudadano tiene poder exigir derechos en un país que aspira a ser democrático

El concepto de participación ciudadana y sus antecedentes nos demuestra la importancia de saber la evolución del concepto, por lo cual es difícil tener una concepción que satisfaga las necesidades que tienen los individuos.

⁴⁰<http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/pc/?q=content/servicios-y-funciones>. (consultado marzo de 2013).

La Participación Ciudadana en el ámbito de los Ministerios Públicos sigue evolucionando sobre bases aún no estables que se tienen que trabajar conforme los gobiernos puedan brindar a sus ciudadanos la confianza de exigir, evaluar y analizar el trabajo de las instituciones de gobierno.

Capítulo 2

2. La Participación Ciudadana en México

En este apartado se mencionara los antecedentes de la participación ciudadana en México, en esta misma línea de trabajo se hablara en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de los años 2004 y 2010. Esto tiene como finalidad visualizar los alcances y repercusiones de esta ley. Asimismo se mencionaran las reformas que se implementaron en el año 2010, aunque no repercuten en nuestra investigación, se tomaran en cuenta para darle el contexto adecuado.

2.1 Antecedentes de la participación ciudadana en México

La participación ciudadana a través de la historia mexicana ha tenido rasgos restrictivos que no favorecieron en principio la formación de ciudadanía. A partir de la supresión del régimen municipal, en 1928, 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.

Las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas fueron; a) las organizaciones en el sistema corporativo y b) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.⁴¹

En el primer caso, se construyó en la Ciudad un extenso aparato corporativo de organizaciones sociales de diverso orden, que operaron principalmente sobre una base territorial y se configuraron, más que como instancias de participación, como espacios privilegiados para la gestión de demandas articuladas mediante un complejo conjunto de prácticas clientelares que constituyeron un sistema de control muy eficaz. En la formación de este tejido organizativo fue decisiva la política urbana del periódico cardenista, que de manera indirecta alentó al mismo

⁴¹ Álvarez Enríquez, Lucia. *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal. Antecedentes de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México*. IEDF, Noviembre 2006. P. 56

tiempo la organización social y su inserción dentro de los canales oficiales de participación.⁴²

La problemática de las nuevas colonias populares durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas y la búsqueda de las mejoras en las condiciones de la vida urbana (la tenencia de la tierra, los servicios básicos, el transporte y la vialidad) alentaron durante este periodo la proliferación de una gran cantidad de organizaciones sociales. Estas agrupaciones más tarde incorporadas al naciente Partido de la Revolución Mexicana (PRM), estableciéndose con este fuerte vínculo que dio origen a la relación corporativa que se consumó en los años cuarenta, con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943, la que otorgó al sistema corporativo urbano mayor coherencia y organicidad y logro aglutinar a la gran mayoría de las organizaciones urbanas. En la década de 1950, esta estructura corporativa se afianzó con la creación de las asociaciones pro mejoramiento de las colonias populares, y en 1951, con la Federación de Colonias Proletarias del Distrito Federal, adscrita a la CNOP.⁴³

El aparato corporativo y las prácticas clientelares implementadas a través de éste consolidaron durante los gobiernos posteriormente al cardenismo; el partido se afianzó como la vía oficial de la gestión y sus liderazgos se afirmaron al fortalecerse mediante la conducción de los gremios con mayor peso en la Ciudad. Por otra parte, con las transformaciones del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PMR) y, más adelante, en Partido Revolucionario Institucional (PRI) se afinó un aparato partidario incluyente en el que se enlazaron elementos democráticos y autoritarios, que permitieron al mismo tiempo incorporar a los grupos mayoritarios, atendiendo su demandas, y ejercer el control sobre ellos.

⁴² Cisneros Armando, *La ciudad que construimos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/ Unidad Iztapalapa, 1993.

⁴³ Véase M. Bassols y A. Delgado, "La CNOP y las organizaciones de colonos", en el seminario "Estado y Movimientos Sociales Urbanos en México", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, agosto de 1985; y Juan Manuel Ramírez Sáinz, "Organizaciones populares y lucha política", Cuadernos políticos, núm. 45, México, Era, enero-junio de 1986, p. 40.

De aquí se consolidó un modelo de articulación gobierno-partido-sociedad, a través de una estructura corporativa que se constituyó poco a poco como una fuerza social de apoyo para el gobierno. Este sistema corporativo, que operó en los distintos sectores, tuvo la cualidad de vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, etc., y excluyó de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisivos.⁴⁴

Las diversas agrupaciones que el gobierno y el partido oficial impulsaron o cooptaron, fungieron de manera simultánea como intermediarias para la atención de las demandas sociales y como canales de transmisión de las decisiones y políticas gubernamentales. De esta manera, se fortalecieron los liderazgos y cacicazgos locales y se articuló una red muy funcional de las relaciones clientelares con fuerte arraigo en la población.

La otra vía para la participación de la ciudadanía y la gestión de las demandas estuvo representada por el Consejo Consultivo (1929)⁴⁵, que constituyó por décadas prácticamente de la ciudadanía, y fue por esta razón un espacio disputado por muchos sectores que aspiraban a tener alguna incidencia en los asuntos de la ciudad.

Este órgano fue concedido en buena medida como un espacio que compensara la pérdida de los derechos políticos de los capitalinos y la ausencia de un auténtico sistema de representación en el plano local, ante la desaparición del régimen municipal en el Distrito Federal⁴⁶. Al mismo tiempo fueron creados los consejos consultivos delegacionales, uno para cada una de las delegaciones, a través de los cuales se pretendió establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía y

⁴⁴ Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez, "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000", en Alberto Olvera, Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, 2003.

⁴⁵ Álvarez Enríquez, Lucía. Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal. Antecedentes de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México. IEDF, Noviembre 2006. P.p. 58 y 59

⁴⁶ Cristina Sánchez Mejorada, "Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México", en Coulomb y Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México, México, Universidad autónoma Metropolitana/ Unidad Azcapotzalco-Centro de Vivienda y Estados Urbanos (Cenvi), México, 1993, P.p.343 y 425.

constituir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales.

Estos consejos estuvieron formados por representantes de algunos sectores privilegiados de la ciudad: Cámara de comercio, comerciantes en pequeño, dueños de bienes raíces, cámaras industriales, pequeños industriales (no pertenecientes a las cámaras), inquilinos, campesinos, profesionales, empleados públicos, padres de familia y trabajadores.

Los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de México eran elegidos por el titular del DDF, y los integrantes de los consejos delegacionales por los titulares de las delegaciones; de ahí que estos órganos estuvieron lejos de ser expresiones independientes de la ciudadanía y el constituyeron, por el contrario una estructura más bien subordinado al gobierno local.

Desde el punto de vista institucional, tanto el Consejo Consultivo como los Consejos Delegacionales eran considerados “auxiliares de la administración del Distrito Federal”, y entre sus funciones se reconocían las de opinar, consultar denunciar e inspeccionar los actos administrativo, de gobierno y de servicios públicos. En este marco, los miembros de este consejo tenían la posibilidad de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos, de denunciar faltas y deficiencias en torno a los mismos y revisar la cuenta actual del DDF.⁴⁷

En su origen, los consejos consultivos no tuvieron funciones ejecutivas ni decisorias; fueron más bien órganos de la colaboración subordinado al regente y a los delegados con un margen de actuación autónoma muy estrecho. Tales características se acentuaron a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en 1941, cuando fueron suprimidos los consejos delegacionales y se estableció que los miembros del consejo consultivo de la Ciudad de México serían designados directamente por el presidente de la república, a propuesta de la organización involucradas. Esta reforma dispuso también la reducción de las

⁴⁷Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México. Miguel Ángel Porrúa, 1998.

funciones del Consejo, al anular la facultad para revisar la cuenta pública y circunscribir sus atribuciones al plano de la opinión y la colaboración.⁴⁸

En 1970, con una nueva reforma a la ley orgánica se dieron pasos más decisivos orientados hacia la apertura institucional. El territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del consejo consultivo y la creación de las juntas de vecinos.⁴⁹ El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal.

En 1978, una nueva reforma a la Ley de Orgánica dispuso la ampliación de los espacios de participación ciudadana, que fueron definidos como “órganos de colaboración vecinal y ciudadana” y se relacionaban de manera directa y preferente con la función ejecutiva. Los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos fueron las instancias de colaboración en el plano delegacional, y el Consejo Consultivo fue el órgano de colaboración del régimen de la Ciudad.

La creación de estas instancias representó sin duda una medida importante en cuanto a la apertura institucional de una estructura de gobierno que se había caracterizado por su rigidez y centralización; sin embargo, su función resultó poco efectiva debido a las atribuciones restringidas que les fueron asignadas. En casi todos los casos tal función se circunscribió al plano de la consulta, la recepción de la información, la emisión de opiniones y, en ocasiones, la formulación de propuestas, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad, y la determinación de los delegados y de regente, de acuerdo con sus respectivas competencias. En el caso del Consejo Consultivo, éste no logró nunca convertirse en un auténtico espacio de representación de los intereses ciudadanos; conservó básicamente la

⁴⁸ Álvarez Enríquez, Lucía. *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal. Antecedentes de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México*. IEDF, Noviembre 2006. P. 60

⁴⁹ La creación de estos órganos quedó establecida en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970.

función de órgano legitimador de las decisiones gubernamentales. Por otro lado, la mayor parte de estas instancias fueron ocupadas por los actores tradicionales, miembros de las agrupaciones clientelares y corporativas arraigadas en la Ciudad, y esto se convirtió en un factor que pervirtió de entrada a su función e impidió que se convirtieran en instancias genuinas de expresión ciudadana.

El referéndum y la iniciativa popular adquirieron también estatuto legal en la misma reforma, como mecanismos de participación ciudadana que representaban una nueva vía de participación para los habitantes del Distrito Federal; sin embargo, quedaron reducidos a letra muerta debido a que nunca fueron reglamentados y no pudieron por tanto ser puestos en práctica.

En este contexto, se abrió otra puerta para la inclusión de las iniciativas sociales en el ámbito de la planeación urbana, mediante la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en 1979. En este instrumento, a través de los planes parciales de desarrollo urbano y del mejoramiento urbano, se crearon espacios, que auspiciaron las primeras iniciativas impulsadas por organizaciones vecinales o de colonos, asesoradas por organizaciones no gubernamentales y grupos académicos de la Universidad Autónoma de México (UNAM), que produjeron ejercicios importantes de planeación urbana participativa.

Sin embargo, las modificaciones legales e institucionales introducidas en la planeación en 1982⁵⁰ a escala nacional, desplazaron el espacio ganado por la planeación participativa a escala local, y en su lugar se impuso la figura de la consulta pública como medio para avalar las iniciativas gubernamentales en materia de planeación.

Por otro lado, en 1984, las juntas de vecinos adquirieron una nueva facultad, la de conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afectaban a su

⁵⁰ En la búsqueda de un acuerdo entre sociedad civil (sector privado) y Estado (sector público), el gobierno mexicano planteó la necesidad, en un primer momento, de una “planificación concertada”, que se formalizó en la Ley Nacional de Planeación aprobada por el Congreso en 1982. Esta ley fue el instrumento a través del cual se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se instituyeron los foros de consulta popular, que se concibieron como “el mecanismo privilegiado de la Planeación Democrática” y que permitían al gobierno realizar una lectura de las demandas y propuestas de los consultados.

comunidad, y de proponer adiciones y modificaciones a los mismos. La incorporación de este punto a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se convirtió para ciertos sectores de la población (especialmente clases medias y altas) en un atributo importante de la gestión, porque los facultó para definir los casos en los que se otorgaban una licencia de uso de suelo o de construcción.⁵¹

Otras iniciativas recuperables en materia de participación gestada por el gobierno de la ciudad han sido la instalación de mesas de concertación y el ejercicio de la consulta ciudadana, como instrumentos orientados a la construcción de acuerdos para la definición de políticas públicas en momentos específicos. Un caso relevante fue la mesa establecida con las agrupaciones de damnificados por los sismos del 1985, que culminó en un convenio firmado por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y más de 80 organizaciones populares, para poner en marcha una política de reconstrucción de vivienda. Esta iniciativa derivó en la formulación de un programa de vivienda concertado.

El otro caso importante es el de la consulta realizada por el gobierno de Manuel Camacho, en 1992, a ciudadanos y miembros de organizaciones sociales y civiles, con motivo de la reforma política del Distrito Federal, de la cual emanó la propuesta inicial para esta reforma y para el diseño del estatuto de gobierno del Distrito Federal.

En el proceso de la reforma política, fue notable también el reconocimiento de la Participación Ciudadana como práctica importante para el ejercicio de gobierno, de lo cual emanó por primera vez, durante el gobierno de Óscar Espinosa Villarreal, una propuesta para integrar esta práctica en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las políticas de gobierno. Para tal efecto se crearon nuevas instancias e instrumentos de participación: consejos ciudadanos, consejos de políticas sectoriales y mesas de concertación. Estas instancias no operaron en realidad de manera inmediata, pero quedaron establecidas y legalizadas, y han sido recuperadas por los gobiernos sucesivos.

⁵¹ Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez. Op. Cit.

En el mismo marco de la reforma emergió la propuesta formal de institucionalizar la participación ciudadana, lo cual se estableció en el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal y quedó reglamentado en el primer instrumento normativo para el campo, la Ley de Participación Ciudadana que fue aprobada en 1995, únicamente con la votación del partido oficial. Entre otras disposiciones, en esta ley se da centralidad a la participación vecinal y se recupera el diseño anterior de las instancias vecinales territoriales, en la figura de los consejos ciudadanos. Estos nuevos órganos tuvieron funciones, básicamente, de consultoría y colaboración; sin embargo, contaron con ciertas facultades importantes para la intervención en la gestión urbana, como la revisión del Programa Operativo Anual (POA) de las delegaciones y la injerencia en la aprobación del plan parcial Delegacional. Con la aprobación de estos consejos desaparecieron las juntas de vecinos, pero los comités de manzana y las asociaciones de residentes permanecieron en funciones, y esto dio lugar durante cierto periodo a una conflictiva superposición de instancias de participación.

En un lapso de 20 años, a partir de la entrada en vigor de las reformas a la Ley Orgánica (1970), los avances en materia de política de participación ciudadana en la ciudad de México fueron importantes porque la institución gubernamental se flexibilizó y la oferta de instancias e instrumentos institucionales destinadas a estas prácticas se amplió, pese a todo; sin embargo, en su mayor parte fueron inoperantes en los hechos; permanecieron muy ligadas al control gubernamental y sujetas a las prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tuvo en realidad poca cabida. Salvo muy contadas excepciones, no se otorgaron a ésta las atribuciones necesarias para una participación efectiva en la gestión de los asuntos públicos y en los procesos decisorios. De aquí que ni las instancias ni los mecanismos implementados lograran convocar a sectores importantes de la sociedad capitalina.

2.2 Ley de Participación Ciudadana de 2004

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, (LPCDF) fue promulgada el 17 de mayo del 2004; y contiene nuevos componentes de identificación de actores colectivos de la ciudad, al igual que nuevos instrumentos de democracia directa.

En tanto, La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal tiene sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes artículos:

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.⁵²

Otro de los sustentos jurídicos es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), donde se menciona los principios estratégicos que regirán la vida, la

⁵²Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> .(consultado el 5 de abril de 2010).

organización política y administrativa de la Ciudad de México, destacando para este trabajo los siguientes:⁵³

ARTÍCULO 21.- Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

Artículo reformado DOF 04-12-1997

ARTÍCULO 22.-La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación Ciudadana.⁵⁴

Sin embargo, la LPCDF del 2004 se compone por figuras de participación ciudadana que permiten en algunos casos participar directamente o permanentemente en la vigilancia de nuestros representantes. Esta ley propone once instrumentos de participación ciudadana, a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.

⁵³ Uno de los primeros instrumentos antes de la LPCDF que surgieron en la vida del ciudadano fue el Estatuto de Gobierno, como ordenanza general que da las leyes que rigen localmente al DF, esto fue el gran hecho de reconocer los grandes logros de la participación ciudadana en el ámbito normativo, como es el hecho de contar leyes específicas en la materia.

⁵⁴Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf> . (consultado el 11 de marzo de 2010.)

De acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 2004 en su artículo 2º son instrumentos de participación Ciudadana los siguientes:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Ciudadana;
- V. Colaboración Ciudadana;
- VI. Rendición de Cuentas;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;*
- IX. Audiencia Pública;
- X. Recorridos del Jefe Delegacional, y
- XI. Asamblea Ciudadana.

Esta nueva ley crea tres nuevas formas de participación ciudadana que son: la Rendición de Cuentas, la Asamblea Ciudadana y la Red de Contralorías Ciudadanas. Esta última figura es de fundamental importancia, ya que se pretende inculcar a los ciudadanos una nueva cultura política a través de la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto en las finanzas públicas del Distrito Federal.

Además, de acuerdo a su artículo tercero se establece las figuras de representación ciudadana y que son: Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano, que sufren un cambio en el sentido que con la ley anterior eran llamados Comités Vecinales y ahora son Ciudadanos.

De acuerdo a Sergio Zermeño (2006) la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que condujo a la formación de nuevas figuras de participación ciudadana y de órganos de representación ciudadana puede ser dividida en dos grandes apartados: las formas no permanentes y las permanentes.

Dentro de las primeras de acuerdo al artículo 2 de la LPCDF del 2004 entre las más importantes están: El Referéndum, Plebiscito, la Iniciativa Popular, la Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, la Audiencia Pública y los Recorridos del Jefe Delegacional, por su parte, las formas permanentes de participación son: Asambleas Ciudadanas, Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano y la *Red de Contralorías Ciudadanas*⁵⁵

2.3 La Ley de Participación Ciudadana de 2010

Menciona la reforma que tuvo la Ley de Participación Ciudadana en el año 2010, en esta ley nos muestra como anteriormente ya describimos las obligaciones y funciones y responsabilidades que se tiene como ciudadano así también, algunos puntos a resaltar es que esta nueva ley nos mencionan los principios de la participación ciudadana.

En este artículo nos muestra los alcances y el cambio que tuvo esta ley en cuestión a la del año 2004:

“Artículo 2.- Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.”⁵⁶

⁵⁵Según el Artículo 57 de la LPCDF del 2004 establece que: La Red de Contraloría Ciudadana es el instrumento de participación de las y los ciudadanos que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.

⁵⁶<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>. (consultado 1 de marzo de 2011)

2.4 La Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, un caso de Participación Ciudadana.

En agosto del 2007, se firmó el **Convenio de Colaboración** entre la Contraloría General de Distrito Federal y la Procuraduría General de Distrito Federal, y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en el cual se establecen los compromisos de cada una de las partes que firmaron el Convenio.

Se definió la figura de un **Visitador Ciudadano**, como el ciudadano seleccionado para participar en el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, cuya capacitación y nombramiento estará a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en coordinación con la Contraloría General. Como Visitador Ciudadano, participará honorífica y voluntariamente en la vigilancia y evaluación de los servicios públicos que presta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de la actuación y desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares directos (Policía Judicial y Servicios Periciales). Las funciones que desempeñarían los contralores ciudadanos son 13.

En cuanto a los criterios de acción del Programa, se consideró conveniente que la duración de su encargo como contralor ciudadano fuera de un año, debiendo cubrir previamente un proceso de reclutamiento y selección, aprobar una capacitación teórico-práctica y ser acreditado

De septiembre del 2007 a abril del 2008, se da inicio a la etapa pre-operativa del programa, con la publicación de la **Convocatoria del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 7 de septiembre del 2007 (No. 436, Décimo séptima Época).

La Red de Contraloría Ciudadana es el instrumento de participación de las y los ciudadanos que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para

garantizar la legalidad, transparencia, eficacia de la gestión, de los ingresos, del gasto público y las áreas de alto impacto social como la procuración de justicia.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece el derecho de los habitantes del Distrito Federal a ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007 – 2012, la gestión pública del Distrito Federal ha de tener como su base de acción las aspiraciones y demandas de las y los ciudadanos; se estimulará la participación ciudadana y transparencia de la gestión gubernamental; se promoverá una mayor responsabilidad de la sociedad y su participación efectiva.

Se busca alcanzar una mayor transparencia e involucrar a los sectores sociales en la vigilancia y evaluación del desempeño de la administración; y se mantendrá como política, la consulta permanente con la ciudadanía y con apertura a la iniciativa social.

En este capítulo se habló sobre los antecedentes de la Participación Ciudadana en México así como también se mencionó la reforma de la Ley de Participación Ciudadana del 2010, la cual para nuestra investigación no tuvo alguna repercusión ya que la reforma va enfocada a los comités vecinales por lo cual solo las menciono y resalto las obligaciones y funciones del comité. Ya para cerrar el capítulo se mencionan los instrumentos de participación ciudadana en los que nos centraremos están la red de contralorías ciudadanas como instrumento de participación ciudadana dentro del ámbito del Distrito Federal, la cual se analizara más adelante.

Capítulo 3

3. Análisis del programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público en el periodo de 2007- 2011.

En esta capitulo se describirá los antecedentes del programa de contraloría Ciudadana en Agencia del Ministerio Público, esto con la finalidad de saber las bases legales por lo cual fue creado y cuáles son las funciones y objetivos que tiene los contralores ciudadanos dentro del programa.

3.1 Antecedentes del programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.

El octavo instrumento que establece la Ley de Participación Ciudadana es la Red de contralorías ciudadanas que son “el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público”⁵⁷.

Un aspecto relevante es que si al término del cargo aún no se eligen nuevos contralores, los anteriores deberán permanecer en funciones. La Red de Contralores Ciudadanos en la Ciudad de México puede garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, incluso con actividades de combate y prevención de la corrupción. La autoridad responsable de este instrumento de participación es el Jefe de Gobierno de Distrito Federal, a través de la Contraloría General del Distrito Federal (CGDF).

Entre las características con las que cuenta esta; la designación de los contralores ciudadanos se realiza a propuesta de los Órganos de Representación Ciudadana, la ciudadanía en general, las organizaciones ciudadanas y las

⁵⁷ Ley de Participación Ciudadana, Título cuarto, Capítulo VIII. Artículo 61.(consultado en marzo 2013).

instituciones académicas, por medio de la convocatoria emitida por la CGDF⁵⁸. Los ciudadanos que participen en la red serán acreditados por el Jefe de Gobierno en turno. La CGDF designará dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la administración pública local, quienes durarán en su encargo dos años.

Mediante este instrumento los ciudadanos pueden intervenir asumiendo el compromiso de atestiguar la eficiencia y eficacia del gasto público, ya que es un derecho establecido por el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana, misma que establece que la “Contraloría Ciudadana conceptualiza el ejercicio de vigilancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto presupuestal del Gobierno del Distrito Federal por los contralores ciudadanos que son ciudadanos independientes y honestos...”⁵⁹ Es necesario que los contralores posean diversas cualidades personales como la honestidad y la responsabilidad social para favorecer en la transparencia en el cumplimiento de sus funciones.

Los contralores ciudadanos también participan en la vigilancia de la transparencia y rendición de cuentas en las finanzas de la Administración Pública local, trabajan activa, corresponsable y honoríficamente en el combate a la corrupción, a incidir en la orientación y toma de decisiones del ejercicio presupuestal, todo esto sin recibir remuneración alguna por sus servicios.

Las acciones de los contralores ciudadanos se encuentran encaminados a los derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de contribuir participativamente y favorecer en el entorno para desarrollarse individual y colectivamente como habitantes y ciudadanos.

La red de contralorías ciudadanas se caracteriza por la inclusión y el respeto a la diversidad, participan ciudadanos mujeres y hombres profesionistas, estudiantes, egresados de licenciatura, estudiantes o egresados de posgrado, algunos

⁵⁸Op. cit. Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo, P. 50.

⁵⁹Garofalo N. Ruggero, Informe preliminar de Contraloría Ciudadana, Acceso y participación ciudadana: posibilidad e influencia en la sociedad civil. Artículo electrónico. Informe de la Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana de la Ciudad de México, 2004, México, Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana de la Ciudad de México. (Consultado el 15 de mayo de 2013).

pertenecen a instituciones académicas u Organizaciones Civiles y también ciudadanos independientes con distintas ocupaciones, la diversidad es un rasgo característico del respeto, la tolerancia y la convivencia de la diversidad social en favor de la transparencia y la vigilancia de los derechos.

Los contralores son ciudadanos que promueven actitudes ciudadanas corresponsables y participativas en los espacios del Gobierno del Distrito Federal, con esto se logra un aspecto de la relación entre Gobierno-Ciudadanía, en defensa de la exigencia del cumplimiento de los derechos.

Se pueden establecer más estrategias para fomentar el interés en la participación social. Este instrumento democrático garantizará la vigilancia, evaluación, control y exigibilidad en el manejo de los recursos públicos en beneficio de la población; por lo que es indispensable este seguimiento y cuidado por parte de los ciudadanos, ya que los recursos y las decisiones afectan a la sociedad.

Los distintos conceptos de Contraloría Ciudadana contienen principios individuales para poder ejercer esta responsabilidad, para Nidia Umaña; la contraloría ciudadana es: “el derecho de los ciudadanos de intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de la gestión pública de acuerdo con los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad para prevenir actos de corrupción y garantizar que el desempeño de las personas empleadas y funcionarias responda a los intereses de la población”⁶⁰.

La Contralorías Ciudadanas como mecanismo de control y vigilancia ciudadana, pueden ser consideradas como una nueva forma de control administrativo ejercido por ciudadanos, son un ejemplo claro de participación ciudadana efectiva que vela por la transparencia, busca ampliar la corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno en las tareas de control y vigilancia, así como evaluar el desempeño de autoridades y funcionarios en favor de la sociedad para que no sea víctima de desatención, maltrato o corrupción.

⁶⁰ Umaña, Nidia, Experiencias de Contraloría Ciudadana en América Latina. Artículo electrónico. (Consultado el 16 de mayo de 2013).

En el contexto de la desconfianza del desempeño de las instituciones y los funcionarios públicos producto de los abusos incurridos, la contraloría contribuye a la vigencia de los principios de transparencia, seriedad, cumplimiento y calidad de la gestión pública.

Como indica Georgina García; “la Contraloría Social se traduce en una mayor y más amplia participación organizada, activa y corresponsable de la ciudadanía y sus grupos sociales, en el proceso de vigilancia del quehacer gubernamental, de la actuación de los servidores públicos y de la aplicación de los recursos públicos⁶¹”.

El cumplimiento debido de las funciones de los servidores es principalmente el sujeto de la Contraloría social, la ciudadanía es parte de un adecuado funcionamiento de las instituciones, además de tener la posibilidad de aportar propuestas para mejorar el desempeño de las instituciones del Estado.

La importancia de la participación de la sociedad civil en la transformación de las estructuras sociales y políticas, conducirán al país a una modernidad donde la evolución de la democracia alcanzará nuevas posibilidades, existen múltiples formas de participación, las Contralorías Ciudadanas son parte del crecimiento democrático, obedece a la implementación de estrategias para asegurar que la sociedad puede tener parte del control del funcionamiento de las instituciones como lo comenta Georgina García; “en nuestro país ha surgido de tiempo atrás una sociedad civil, vigorosa y participativa que ha tomado en sus manos iniciativas que hasta hace poco tiempo parecían de dominio exclusivo del gobierno...”⁶²

Para el gobierno la prioridad en el ejercicio de su gasto es favorecer sectores sociales marginados como son; los adultos mayores, mujeres embarazadas, y la comunidad infantil, a los cuales dotan de desayunos escolares, y buscan fortalecer las organizaciones vecinales a través de la Participación Ciudadana.

⁶¹ García. P. Georgina, La Contraloría Social en México, Artículo electrónico. (Consultado el 20 de mayo de 2013). P. 183.

⁶² García. P. Georgina, La Contraloría Social en México, Artículo electrónico. (Consultado el 20 de mayo de 2013). P. 182.

Por lo cual, el 14 de Febrero del 2001 el jefe de gobierno, mediante el Acuerdo de Vigilancia Ciudadana dentro de los Órganos Colegiados del Gobierno del Distrito Federal señaló las bases para la creación de la Contraloría Ciudadana, que:

1. “En todos los consejos de administración, en los comités y subcomités de obras y adquisiciones del gobierno participarán, con derecho a voz y voto, ciudadanos independientes de inobjetable honestidad para garantizar el buen uso de los recursos públicos.
2. Estos integrantes de la sociedad civil actuarán como contralores ciudadanos durante dos años y su participación será honorífica, por lo que no recibirán retribución alguna.
3. Los contralores ciudadanos tendrán como objetivos: vigilar la aplicación del presupuesto, emitir recomendaciones y denunciar actos de corrupción.”⁶³

La figura de los Contralores Ciudadanos es importante puesto que les permite a los ciudadanos interesados el poder vigilar los procesos de transparencia en la gestión pública en los Órganos Desconcentrados, Órganos Colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, Unidades Administrativas, Dependencias, Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y Órganos Político-Administrativos. En lo concerniente al ejercicio del gasto público, recaudación de ingresos, la presentación de los servicios en programas y acciones de gobierno, así como en la actuación y desempeño de los servidores públicos. Todo esto con el afán de acercar a los ciudadanos al acceso de la información e involucrarse en lo que se realiza en el gobierno en turno, asimismo genera que el gobierno sea responsable de la información divulgada.

Cabe mencionar que los Contralores Ciudadanos deben vigilar las diversas instituciones de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, para así lograr un gobierno, transparente, eficiente y sobretodo que garantice que las acciones emprendidas sean en beneficio de la población.

⁶³www.contraloria.df.gob.mx . (consultado marzo del 2012)

Con el propósito de implementar el Programa de Contraloría Ciudadana y atender la participación de la ciudadanía interesada y comprometida en las tareas de transparencia y de rendición de cuentas, la Contraloría General del Distrito Federal creó inicialmente la Oficina de la Contralora General para la atención de los Contralores Ciudadanos.

Como encargada de esta Oficina se nombró a la Lic. Martha Pérez Bejarano, a quien correspondió ser pionera en la integración de lo que posteriormente sería la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana. Esta 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. Posteriormente, la Contraloría General modificó esa primera estructura y creó la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana (DECC), mediante la adición del artículo 113-BIS al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Entidad, el 21 de mayo del 2002.

Además de formalizar su creación, se establecen las funciones y atribuciones de esta nueva Dirección para materializar la conducción y aplicación del Programa de Contraloría Ciudadana. 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. Ese mismo año, se publica el Dictamen de la Oficialía Mayor referente a la estructura administrativa de la DECC, que sirve de soporte para la elaboración de su Manual Administrativo. En ese momento se creaba la Contraloría Ciudadana la cual significó un gran avance en materia de participación ciudadana la cual había sido impulsada por organizaciones sociales tiempo atrás.

Pues a finales de la década de los noventa distintas organizaciones civiles y sociales presentaron, mediante la realización de foros, conferencias y documentos de debate, una iniciativa de Presupuesto Participativo que tenía como objeto incidir en las políticas públicas para participar en la orientación de la definición del presupuesto público federal.

Además, distintas organizaciones de amplia experiencia, entre las que se encuentran (DECA) Equipo Pueblo, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, fueron las principales promotoras de este proceso. Como tal, la iniciativa no fructificó, sin embargo sentó importantes antecedentes para que posteriormente se implementara la contraloría ciudadana.

Es importante indicar que la diferencia entre ambos conceptos es que la contraloría ciudadana, en un principio, se enfoca básicamente en la vigilancia ciudadana de la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto público, mientras que el presupuesto participativo buscó desde sus inicios incidir en la configuración y orientación del presupuesto público.

Pero, el Programa de Contraloría Ciudadana incorpora 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 fortalecimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) para las y los ciudadanos de la Ciudad de México.

El Programa de Contraloría Ciudadana se implementó en el 2001 en la Contraloría General como un Programa pequeño, operado en un inicio por una coordinación a cargo de Martha Pérez Bejarano, para el 2002, de ser solamente una Coordinación, el Programa de Contraloría Ciudadana se convierte en Dirección

Ejecutiva, lo que le otorga más presupuesto, facultades y capacidad de incidencia administrativa y política, y para el 2004 fue reconocida por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, brindándole así mayor fuerza jurídica.

Además, se consolidó el marco normativo de su actuación, no sólo de los contralores ciudadanos que actúan en los cuerpos colegiados de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, sino también a la propia Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, ya que en su artículo 59, 60 y 61 dispone que los contralores ciudadanos estarán organizados e integrados para el desempeño de sus funciones en la Red de Contraloría Ciudadana, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General, y sus acciones serán coordinadas y supervisadas por ésta, a través de su área correspondiente, que es la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

La ley de Participación Ciudadana es una ley que reconocería mecanismos de participación ciudadana tales como: el plebiscito y el referéndum hasta los que implican una participación más directa como los comités ciudadanos, la iniciativa popular y la misma contraloría ciudadana.

Una vez que se creó la dirección general de contralorías ciudadanas en el 2006, el siguiente paso fue crear convenios con diferentes dependencias para adquirir y tener un respaldo, en la que los contralores ciudadanos pudieran tener la confianza de ir a vigilar, sin el temor de tener represalias y sobretodo darle sustento a su colaboración.

Entonces en el 2007 la contraloría ciudadana junto con la Visitaduría Ministerial y la Procuraduría General del Distrito Federal firmaron un acuerdo para crear el

operativo de visitas al Ministerio Público (M.P), con el fin de limpiar la imagen de la procuraduría pues es una de las dependencias del gobierno del D.F. con mayor número de quejas.

Asimismo, el 28 de febrero de 2007, se publicaron las modificaciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta del Distrito Federal en donde se ampliaron las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana (D.E.C.C.), con lo cual se reconoce la participación de los contralores ciudadanos.

El 30 de abril de 2008, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la modificación al Reglamento Interior de la Administración Pública, que determina la nueva denominación de D.E.C.C, consistente en el cambio de subdirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana a Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas, quedando en el reglamento en el numeral 112, de acuerdo al dictamen OM/1058/2008 de Oficialía Mayor.

El 30 de marzo de 2009, se publica la reestructuración orgánica de la Contraloría General, a través del dictamen No. 10/2009 de fecha 30 de junio, que en lo referente a la Dirección Ejecutiva Contralorías Ciudadanas, ésta se transforma a Dirección General de Contralorías Ciudadanas.

A partir de ello, la Contraloría Ciudadana se ha ido fortaleciendo y modificando con el fin de que los ciudadanos cuenten con mayores facultades en el ejercicio de la vigilancia de la gestión pública del gobierno capitalino, en diferentes ramos, lo cual ha generado que existan programas en distintas dependencias.

La Dirección General de Contralorías Ciudadanas, es el área de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, encargada de coordinar y supervisar las acciones que contribuyan a que se ejerza el derecho ciudadano de participar en la definición, instrumentación, vigilancia, evaluación y control en el manejo de las finanzas públicas, en beneficio de la mayoría de la población.

Al igual es el instrumento normativo que establece los procesos para generar y aplicar los medios de atención y apoyo a los Contralores Ciudadanos para el ejercicio del derecho de participación antes mencionado y para fortalecer del programa de Contraloría ciudadana.⁶⁴

De esta manera ya teniendo una breve historia de la contraloría podemos centrarnos en la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, específicamente el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público

El programa tiene como finalidad que los ciudadanos interesados participen en la vigilancia, evaluación y observación de la gestión pública de la Procuraduría General del Distrito Federal. Nace a partir del estudio de riesgos realizado por la Contraloría General de Distrito Federal en el año 2006, con la finalidad de identificar las áreas del Gobierno que tienen problemas importantes en falta de atención al ciudadano.

En la evaluación que hizo la Contraloría General de las instancias de procuración de justicia, tuvo relevancia la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por ser la que recibió el mayor número de quejas de parte de los ciudadanos. Debido a este problema se implementaron varias estrategias, en las que se destacó la creación de un Programa de Contraloría Ciudadana en torno a la Procuración de Justicia.

El diagnóstico al que llegó la Contraloría Ciudadana sobre el tema de "Procuración de Justicia", parte de la problemática que lo aqueja, ya que es un mal sistémico donde la maquinaria se integra por las conductas sociales, donde no existen políticas reales de prevención del delito, ni una cultura de la denuncia y reina la impunidad, y por lo tanto, existe una desconfianza cada vez mayor en torno a las instituciones que se encuentran inmersas.

⁶⁴<http://www.contraservicios.df.gob.mx/contraloriac/index.php> (consultado en marzo 2012.)

De acuerdo al diagnóstico, la piedra angular de todo el sistema de justicia, son las Agencias del Ministerio Público, ya que son las áreas receptoras de las denuncias de los ciudadanos y por mandato constitucional son las instancias para perseguir el delito con eficacia.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el 2009 se cometieron a nivel nacional 866,573 delitos del fuero común, donde el 8% le corresponden al Distrito Federal, es decir 102,608 delitos. Es importante mencionar que, el Distrito Federal se encuentra como la segunda entidad en el país donde se comenten más delitos del fuero común, sólo por abajo del Estado de México.

También hay que considerar que existen Estados donde no hay una confianza de denunciar y esos muestran cifras no verdaderas como lo muestra el siguiente anexo.



(INEGI), en el 2009. <http://www.inegi.org.mx/>

Otros datos importantes aportados por varias instituciones y organizaciones no gubernamentales en torno al tema, son que en el Distrito Federal se comenten 806 delitos del fuero común por cada 100,000 habitantes, como se mencionó sólo el 20% de los delitos se denuncian, sólo el 11% de los delitos son castigados, el 89% queda impune y finalmente se puede mencionar que las quejas presentadas ante

la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 2001 al 2005 se han incrementado en un 93%.

Para dar solución a la problemática antes descrita se creó el Programa de Contraloría Ciudadana en las Agencias del Ministerio Público el 8 de agosto del 2007, donde participan ciudadanos capacitados, con un perfil determinado para realizar diagnósticos, encuestas sobre el servicio y desarrollar trece funciones al interior de esta, con la finalidad de cuidar la legalidad, la transparencia y vigilen que los servidores públicos presten debidamente sus servicios.

El programa se encuentra dividido en tres etapas; en primera instancia se genera un diagnóstico del estado en el que se encuentra el objeto de estudio, que en este caso son las Agencias Desconcentradas del Ministerio Público, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Uno de los principales puntos que brinda el programa, es ofrecer propuestas de mejora a las instituciones de justicia del Distrito Federal, en donde los ciudadanos ya no generan una crítica destructiva, sino propuestas emanadas por el diagnóstico aplicado por los Contralores Ciudadanos.

En la segunda etapa, se genera un proceso de seguimiento para asegurar el cumplimiento de los acuerdos pactados con los ciudadanos, creando instrumentos para normar los procesos de atención al interior de estas oficinas de trámite y el diagnóstico de otros temas como las quejas y denuncias.

En la tercera etapa, se generan subprogramas para generar una especialización del seguimiento del servicio, el cual es un sistema integral donde los recursos materiales, los recursos humanos, la atención y el servicio que se presta, son un todo.

3.2 Objetivos del programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.

De acuerdo a los lineamientos de la convocatoria del programa, se mencionan los objetivos que son los siguientes:

- ✓ Promover la transparencia de la gestión pública en las Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal
- ✓ Vigilar que en las agencias del ministerio Público se preste debidamente el servicio que constitucionalmente tiene encomendado, actuando con:
 - Legalidad
 - Honradez
 - Imparcialidad
 - Profesionalismo
 - Eficacia
 - Con la máxima diligencia
- ✓ Fomentar la cultura del servicio público y la participación ciudadana en el ámbito de procuración de justicia
- ✓ Promover un trato respetuoso y amable por parte de los servidores públicos a la ciudadanía⁶⁵

3.3 Funciones del programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.

Las funciones del programa que se dan a conocer en la convocatoria publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal son las siguientes:

- Observar que se respeten los derechos de los indiciados y de las víctimas del delito, así como de la población en general, por parte del Ministerio Público y sus auxiliares, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

⁶⁵ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas aplicables.

- Reportar a las instancias competentes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las irregularidades detectadas para su atención inmediata.
- Orientar y Canalizar con las instancias competentes, a los ciudadanos que deseen interponer quejas y denuncias en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Dar seguimiento a la atención y solución de quejas y denuncias presentadas por los ciudadanos.
- Constatar que se encuentre completo el personal ministerial de turno, conforme a la plantilla de servidores públicos autorizada en la Agencia del Ministerio Público de que se trate.
- Observar que los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares presten debidamente el servicio que tienen encomendado.
- Monitorear y evaluar la atención y servicio que se brinda al público en las Agencias del Ministerio Público, así como hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad, deficiencia o propuestas al respecto.
- Observar las condiciones de las instalaciones, mobiliario, equipo, servicios, en términos de accesibilidad, señalización, seguridad, funcionalidad y comodidad para los usuarios, así como hacer del

conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad, deficiencia o propuestas al respecto.

- Recoger y formular propuestas para garantizar el respeto a los derechos de la población ante el Ministerio Público, tanto de los indiciados como de las víctimas del delito.
- Proponer mejoras en los sistemas y procedimientos para información, atención y servicio a la ciudadanía.
- Informar a los usuarios de las Agencias del Ministerio Público sobre sus derechos y los servicios que ahí se proporcionan, así como los medios de defensa e instancias receptoras de quejas y denuncias.
- Informar de todas las actividades realizadas dentro del programa.
- Remitir a las instancias competentes propuestas de mejora en general⁶⁶

En este capítulo obtuvimos una breve historia del programa, así como las funciones, objetivos y la importancia que se tiene al participar en el Programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público, todo esto con la finalidad de dar mayor información de este programa.

Fue necesario hacer una breve reseña para darnos cuenta que la finalidad de este programa así como también preguntarnos más y avanzar en el funcionamiento y la falta de la proyección del mismo, sin embargo en el siguiente capítulo veremos los resultados del diagnóstico que hago sobre la participación de los ciudadanos.

⁶⁶ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

Cuarto Capitulo

4. El diagnóstico del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público (2007-2011).

En este capítulo se describirá los resultados del diagnóstico que se hizo de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas, así como también se abordará el análisis de las entrevistas que se realizaron a algunos contralores ciudadanos, todo esto con el fin de contrastar la información de los análisis institucionales y el de los participantes del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Publico.

4.1 Análisis del informe de la Dirección General de Contralorías Ciudadana de la participación ciudadana en el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencia del Ministerio Público.

Para analizar el programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público del periodo de 2007 al 2011, se realizó una investigación documental y entrevistas dirigidas a los funcionarios encargados del programa, así como a treinta contralores ciudadanos participantes en este.

Los motivos por los que se realizaron dichas entrevistas fueron para reafirmar y confrontar el resultado del informe que hizo a esta dirección, así como también comparar las respuestas de los entrevistados con los resultados del informe. Se pudo reconocer que estos resultados no son muy distantes, ya que se hace una relación y se concluye que son muy similares, los resultados se irán desarrollando en este análisis.

La falta de participación de los ciudadanos en el Programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público, fue el primer dato que sobresalió al hacer la revisión del programa. Esta convocatoria se publica cada año y debido

a esto es difícil reclutar a los participantes interesados en este mismo, en el cual es necesario contar con un perfil específico. Las primeras tres generaciones estuvieron formadas por ciudadanos en su mayoría de la tercera edad y se pudo notar la ausencia de los jóvenes. Esta falta de jóvenes es causada por la poca difusión que hay en las universidades para atraerlos a este tipo de colaboración.

Las entrevistas sirven para contrastar la opinión de los contralores ciudadanos del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, además de visualizar las desventajas del programa que ellos perciben, todo esto se conjuntó con los informes de la Dirección General, y la experiencia que obtuve durante mi servicio social, como colaboradora de esta área. Lo que resultó fundamental para el entendimiento del programa desde sus inicios hasta la actualidad.

4.1.1 Logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público en sus diferentes etapas.

Los logros del programa se describirán en tres etapas es decir la institución dividió los resultados obtenidos del programa en tres partes la primera parte es del años 2007-2008 y la segunda etapa en el año 2009 y el de la tercera parte del 2010 al 2011 de esta manera se ira presentando los logros que se hizo en este programa.

4.1.2 Logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público 2007-2008.

Para mayo del 2007, se inician los trabajos entre la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana y la Visitaduría General, para la definición de los objetivos, funciones, procedimientos, requisitos, capacitación y criterios de los contralores ciudadanos para el desarrollo del programa de Contraloría Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público.

Para la misma fecha se realizaron diversas mesas de trabajo para ventilar los temas citados y conformar la figura del Visitador Ciudadano, ya que la normatividad de cada una de las instituciones (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana) es distinta y diversa.

En agosto del 2007, se firmó el **Convenio de Colaboración** entre la Contraloría General de Distrito Federal y la Procuraduría General de Distrito Federal, y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en el cual se establecen los compromisos de cada una de las partes.

Derivado de las mesas de trabajo que se realizaron tanto en Procuraduría General del Distrito Federal como en la Contraloría General del Distrito Federal, se define la figura del **“Visitador o contralor Ciudadano**, como; *aquel ciudadano seleccionado para participar en el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, cuya capacitación y nombramiento estará a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en coordinación con la Contraloría General. Como Visitador Ciudadano, participará honorífica y voluntariamente en la vigilancia y evaluación de los servicios públicos que presta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de la actuación y desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares directos (Policía Judicial y Servicios Periciales)”*⁶⁷.

En cuanto a los criterios de acción del Programa, se consideró conveniente que la duración de su encargo del Visitador Ciudadano fuera de un año, debiendo cubrir previamente un proceso de reclutamiento y selección, aprobar una capacitación teórico-práctica y ser acreditado.

A partir de septiembre del 2007 a abril del 2008, se da inicio a la etapa pre-operativa del programa, con la publicación de la **“Convocatoria del Programa de**

⁶⁷ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público en Septiembre 2007”.⁶⁸

Desde la publicación de la Convocatoria, el propósito de promover la participación ciudadana se impulsa de manera amplia en campañas informativas que se realizan con anuncios, carteles y entregas de folletería masiva en todas las áreas que conforman el Gobierno de Distrito Federal y Consejo Ciudadano de Seguridad Pública

La Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas, a partir de octubre de 2007, efectúan el proceso de reclutamiento y selección de los candidatos que cubren con los requisitos para ser Visitadores ciudadanos, entre los que destacan el de contar con un perfil definido y un alto grado de honorabilidad para poder desempeñar la labor de Visitador Ciudadano.

Es importante mencionar que en el proceso del reclutamiento, se introdujo como aspecto innovador, la entrevista de selección, y previamente a ello, entregar una solicitud de inscripción con datos personales, laborales y de honorabilidad.

En noviembre 2007, la primera generación de ciudadanos toma el Curso de Formación de Contralores Ciudadanos. El cual le correspondió al Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a la Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas. Este consistió en introducir elementos teórico-prácticos y módulos innovadores de conocimientos, habilidades y actitudes. Posteriormente, se integraron talleres de evaluación periódica, como medios complementarios. Se consideró además, integrar a áreas distintas del Gobierno para impartir conferencias sobre el tema y de esta forma lograr un trabajo objetivo. Dicho curso duró 60 horas, y se llevó a cabo a través de sesiones de 4 horas diarias, durante tres semanas. Se integró por tres módulos troncales que abarcaban conocimientos, habilidades y actitudes.

⁶⁸Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 7 de septiembre del 2007 (No. 436, Décimo séptima Época).

Para el mes de diciembre del 2007, la Primera Generación de aspirantes, conformada por tres grupos (curso matutino, vespertino y fines de semana), contaba con un total de 72 aspirantes a Visitadores Ciudadanos, de los cuales 69 concluyeron el curso de capacitación. Y para el día 17 del mismo mes se realiza la ceremonia de graduación con los 69 aspirantes en las instalaciones del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia.

4.1.3 Logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público 2008.

Esta segunda generación se integró con dos grupos de aspirantes, (curso matutino y vespertino) con un total de 52 ciudadanos. De éstos, 46 ciudadanos terminaron el Curso de Formación.

El 21 de abril del 2008 se realizó la Acreditación de 115 Visitadores Ciudadanos, correspondientes a la primera y segunda generación.

Los días **6 y 8 de mayo del 2008**, se realizó la entrega de documentación oficial a la **Primera Generación** para iniciar sus labores como Visitadores Ciudadanos: gafete con foto y su asignación a la Agencia o agencias en donde solicitaron participar, en la fiscalía(s) correspondiente(s)

Los **días 27 y 29 de mayo** se realizó la respectiva entrega de los documentos mencionados a la **Segunda Generación**.

Es necesario precisar que de estos **115** ciudadanos acreditados por el Jefe de Gobierno **Marcelo Luis Ebrard Casaubón**, **106** Visitadores Ciudadanos, iniciaron labores en las fiscalías el **6 de mayo del 2008**. Se puede indicar que 9 visitadores acreditados se dieron de baja por diferentes motivos, principalmente por enfermedad o problemas laborales. Ver cuadro 1.

Cuadro 1

Evolución de participación de Visitadores en el programa al 30 Junio del 2008.

No.	Concepto	Número	% Porcentaje
1	Candidatos Acreditados	115	100%
2	Bajas	9	8%
	Total	106	92%

Fuente: Base de Datos de Directorios de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana

Respecto al **margen de cobertura** de las Agencias del Ministerio Público desconcentradas, de un total de 70 se cubrieron 50, es decir el 71%. En cuanto a las fiscalías, la cobertura fue del 100% (16 fiscalías ubicadas en la Ciudad). Ver cuadro 2

CUADRO 2

Distribución de Visitadores Ciudadano por Fiscalía al 30 de junio del 2008

NO.	FISCALÍA / DELEGACIÓN	VISITADORES POR FISCALIA	% Porcentaje
1	ÁLVARO OBREGÓN	5	4.7
2	AZCAPOTZALCO	8	7.5
3	BENITO JUÁREZ	7	6.6
4	COYOACÁN	5	4.7
5	CUAJIMALPA	2	1.9
6	CUAUHTÉMOC	7	6.6
7	GUSTAVO A. MADERO	18	17.0
8	IZTACALCO	9	8.5
9	IZTAPALAPA	18	17.0
10	MAGDALENA	1	0.9

	CONTRERAS		
11	MIGUEL HIDALGO	6	5.7
12	MILPA ALTA	2	1.9
13	TLAHUAC	1	0.9
14	TLALPAN	2	1.9
15	VENUSTIANO CARRANZA	7	6.6
16	XOCHIMILCO	8	7.5
	TOTAL	106	100

Fuente: Base de Datos de Directorios de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana

La “estrategia que implementó la entonces, Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana para que los ciudadanos iniciaran su labor como Visitadores Ciudadanos, fue de ingresar al entorno de las Agencia del Ministerio Público con una gradualidad, del exterior hacia el interior de las instalaciones. Esto por dos razones muy importantes: no todos los ciudadanos visitantes son abogados y la familiarización del entorno debe ser una práctica similar para todos, a fin de homogeneizar al grupo.”⁶⁹

De igual forma, es importante comentar que los Servidores Públicos de las Agencias del Ministerio Público debían de familiarizarse lentamente, con la figura del Visitador Ciudadano en las Agencias, a partir de **mayo** del 2009.

4.1.4 Descripción de resultados de la Encuesta Ciudadana sobre la Atención.

De acuerdo a las actividades encomendadas en esta primera etapa del programa, en octubre del 2008 se realizó la presentación de resultados de la Encuesta Ciudadana sobre la Atención. Se aplicaron 1,595 encuestas, cubriendo todas las fiscalías de la ciudad. Se realizó de **junio a agosto** del 2008.

⁶⁹ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

4.1.4.1. Dispositivos de Quejas y Denuncias

Sobre este punto es importante que los ciudadanos tengan información para realizar quejas o denuncias sobre el servicio que les brindaron ante las diversas instancias que conforman el sistema de procuración de justicia, a través de los instrumentos que se utilizan en la agencias del Ministerio Público como:

- El teléfono rojo
- Buzón de Procurador

Sobre el "**Teléfono Rojo** se comenta que se encontró en todas las agencias visitadas, sin embargo para mala suerte del público usuario, en un 91% está ubicado a la vista de los funcionarios, hecho que inhibe a los usuarios efectuar la queja o denuncia. Aunado a lo anterior, en el 71% de ellos no existen las indicaciones de uso y el 5% no se encuentra en funcionamiento".⁷⁰

El "**Buzón del Procurador** es otro instrumento "para queja o denuncia". Se encontró en el 90% de las Agencias visitadas, aunque el 15% de ellos no se funcionaba. El 18% carece de indicaciones para el uso y el 15% no está ubicado en el lugar adecuado para el ciudadano, porque se encuentra junto al teléfono rojo."⁷¹ Por lo anteriormente expuesto, se concluyó que los dispositivos existen, pero que no son lo suficientemente efectivos para atender lo requerimiento de comunicación de los usuarios.

⁷⁰ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011.

⁷¹ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011.

4.1.5 Segunda etapa de logros del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público (Noviembre 2008 A Junio 2009).

En la segunda etapa, las actividades se orientaron a continuar con el seguimiento de los compromisos asumidos por las autoridades y las actividades inherentes de los Contralores Ciudadanos, básicamente en tres aspectos: quejas y denuncias, atención y servicio, información y accesibilidad para los usuarios destacando lo siguiente:

- Definición de los requerimientos mínimos de información al ciudadano,
- Diagnóstico del sistema de quejas y denuncias de servidores y propuestas para mejorar su efectividad y eficiencia,
- Verificación de la plantilla del personal ministerial,
- Entrevistas a Fiscales sobre el seguimiento de las diez acciones,
- Diagnóstico de instalaciones externas, y el
- Operativo de las Agencias del Ministerio Público en el Sistema de Transporte Colectivo Metro⁷²

En **noviembre 2008** se integran los trabajos para iniciar la ***Definición de los requerimientos mínimos de información al ciudadano***, ya que es una tarea trascendente para atender la mayoría de las insatisfacciones y sugerencias ciudadanas, contenidas en las propuestas inmediatas de mejoras en las Agencias del Ministerio Público.

⁷² Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011.

Cuadro 3

Propuestas de Mejora Inmediata Realizadas presentadas por los Visitadores Ciudadanos, en materia de información a los usuarios.

No	Acción Específica en materia de información al Público
1	Especificación del servicio e información útil para el ciudadano en la página web
2	Señalamiento de los objetivos, funciones y los servicios a la ciudadanía en las Agencias
3	Colocación de señalización fija en cada agencia, sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadano, autoridades, funciones
4	Elaboración de folletos sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos
5	Publicación de la plantilla de personal, a la entrada de cada agencia con fotografía, nombres cargos y responsabilidades
6	Instalar módulos de orientación e Información en las Agencias del Ministerio Público.
7	Colocar un tablero de información

Participaron en el cumplimiento de estas mejoras:

La Procuraduría General del Distrito Federal:

- Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas
- Subprocuraduría de Asuntos Legales y Derechos Humanos
- Oficial Mayor de esa entidad

Por la Contraloría General del Distrito Federal:

- Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas (Actual Dirección como coordinadora de los trabajos)
- Coordinación de Modernización Administrativa

En enero del 2009, se integraron a los trabajos, la Subprocuraduría de Víctimas del Delito y Atención a la Ciudadanía y la Oficina de Información Pública de la Contraloría General.

En el mismo mes, se crearon grupos de enfoque de los Visitadores Ciudadanos y se aplicaron cuestionarios a los mismos visitantes para que se unificara información que requiere el ciudadano, en la Agencia del Ministerio Público.

El 9 de febrero del 2009 se inició Verificación de la plantilla del personal ministerial, con el fin de construir un diagnóstico sobre el tópico y el ejercicio de las funciones descritas en la Convocatoria del Programa de Visitadores Ciudadanos.

Para su ejecución de su verificación fue necesario que cada Visitador Ciudadano acudiera a las Agencias asignadas y observara un turno, tomara la información de los Directorios publicados en cada una y comparara la información con el Servidor Público que ostentaba el cargo. Esta actividad duró un mes aproximadamente.

El 19 de febrero del 2009 se inició de igual forma el *Diagnóstico del Sistema de quejas y denuncias de servidores y propuestas para mejorar su efectividad y eficiencia*. Comenzó con una etapa de recopilación de datos donde los visitantes construyeron sus instrumentos como entrevistas, cuestionarios e integración documental. Continuó con la aplicación de estos instrumentos y finalmente realizaron el análisis de resultados y propuesta de mejoras.

En marzo del 2009 se continuaron los trabajos de la *Definición de los Requerimientos Mínimos de Información al Ciudadano* y se creó el Inventario de Información Básica para el Ciudadano, y el usuario de las Agencias del Ministerio Público. Se integró por 12 temas y 126 tópicos de contenidos. Se integró la información y se diseñaron las acciones de instrumentación para la publicación y fácil acceso para la ciudadanía, así como su actualización permanente.

Se dio seguimiento a la Verificación de la plantilla del personal ministerial y se recibieron los formatos respectivos para iniciar la sistematización de la información.

Respecto al Diagnóstico del Sistema de quejas y denuncias de servidores y propuestas para mejorar su efectividad, ya se tiene información de cinco instancias encontrándose en la fase de análisis de los datos recabados.

En abril del 2009, respecto al procedimiento **de requerimientos mínimos de información** se continuó con el análisis sobre la competencia de los datos emitidos en esta primera matriz y el formato que con el que se contó, para implementar finalmente una estrategia Institucional para los usuarios. El **Diagnóstico de Quejas y Denuncias** da el paso al procesamiento de los datos obtenidos, para realizar la presentación y construir las propuestas de mejora en el rubro.

Respecto a la **verificación de la Plantilla de Personal Ministerial** se continuó realizando el procesamiento de los datos obtenidos para conformar un informe y presentarlo a los Visitadores Ciudadanos, recoger sus opiniones y verificar la información vertida en el mismo.

Sobre la **Entrevista a los 16 Fiscales**, realizadas por los Visitadores Ciudadanos, en abril del 2009 se entregaron los resultados en las Fiscalías que integran la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas, acordando regresar a éstas para verificar los avances de la gestión realizada por cada Servidor Público. Las acciones de mejora referente al **Diagnóstico del Entorno** serán asumidas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas correspondientes, para identificar zonas nocivas que inhiben la frecuencia del público usuario en las Agencias del Ministerio Público. Para ello, la entonces Dirección Ejecutiva de Contralorías Ciudadanas planteó una estrategia para la participación de los Visitadores Ciudadanos en este proceso,

que consistió en la elaboración de una Cédula para que los Visitadores Ciudadanos registraran los elementos dañinos alrededor de las Agencias del Ministerio Público.

Es importante resaltar que a partir del 24 de abril de 2009 se declaró la alerta sanitaria y se suspendieron algunas actividades de los contralores ciudadanos, pero se siguió trabajando en la captura e integración de datos. Como estrategia se planteó la retirada de los Visitadores Ciudadanos de las Agencias del Ministerio Público hasta nuevo aviso, para darle seguimiento puntual a las recomendaciones realizadas por el Secretario de Salud del Distrito Federal. En Mayo del 2009 se siguió con el trabajo de gabinete y se redujo la participación de los Visitadores Ciudadanos en actos masivos.

Sobre el *Diagnóstico del Entorno* se reanudaron las visitas a las Agencias del Ministerio Público. Los días del 26 al 28 de mayo del 2009, los Visitadores Ciudadanos registran la existencia de factores nocivos (falta de vigilancia e iluminación, zonas cercanas con vandalismo, cantinas, bares, y comercio ambulante,) en las Fiscalías de Iztapalapa, Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero. Como evidencias para enriquecer el diagnóstico, tomaron fotografías en 20 Agencias.

El 9 de junio del 2009 se realizó la presentación oficial de los resultados de las actividades realizadas en esta segunda etapa, conjuntamente con los Visitadores Ciudadanos para realizar las observaciones e integrarlas. Se presentó la evolución de los requerimientos mínimos de Información al Instituto de Acceso e Información del Distrito Federal.

4.1.6 Estándares Mínimos de Atención al Ciudadano en las Agencias del Ministerio Público.

Emanado de la encuesta Ciudadana y de las Diez propuestas de acciones inmediatas se percibe una **insatisfacción en el servicio** en los usuarios de las agencias de un 31%, porcentaje más alto en las Agencias del Ministerio Público. Los motivos que señalaron los usuarios: el personal no es amable, se tarda en atender, carece de sensibilidad, no da informes, es prepotente y no respeta los procedimientos.⁷³

De la **calificación** obtenida respecto al **servicio de las Agencias del Ministerio Público**, fluctúa entre regular con un 44% y mala con un 19%, por lo que podría concluirse que el índice de insatisfacción alcanza el 63%.⁷⁴

Los aspectos que deben mejorarse con urgencia son: trato y servicio al público que registran 24% de insatisfacción; tiempo de atención con 18%, e Información y Atención al público con 17%, porque los porcentajes de insatisfacción revelan mala la calidad del Servicio. Por el contrario, un servicio de calidad, con calidez debe considerar: buena y pronta atención, los usuarios deben ser informados con rapidez y calidad, recibir un trato adecuado y a ser atendidos y escuchados.⁷⁵ Por lo tanto, es necesario implementar un instrumento que tenga la posibilidad de medir la atención mínima que deben recibir los usuarios del servicio en las Agencias del Ministerio Público. El instrumento propuesto es la Primera Encuesta del Servicio en la Agencias del Ministerio (EMA), cuyo objetivo es realizar una medición sobre aspectos de calidad del servicio dentro de estas oficinas.

El análisis de la encuesta que se realizó de forma cuantitativa, pero también integro elementos cualitativos. Se dividió en cinco rubros básicos de actitud del servicio de los encargados de las agencias:

⁷³ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

⁷⁴ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

⁷⁵ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

- Atención inicial
- Comunicación abierta
- Interés en la solución del problema
- Conocimientos del procedimiento
- Personalización en la atención

Esta encuesta se enfocó en medir la actitud y los criterios de evaluación de los ciudadanos en general. Se basa en los índices definidos. Para obtener la validez de los Estándares Mínimos de Atención se formó un grupo de enfoque, capacitando a los Visitadores Ciudadanos y recabando su opinión respecto a los criterios fijados.

Para implementar el procedimiento se propusieron diferentes roles para contralores ciudadanos y servidores públicos que la aplicaron y la meta fue recabar 30 encuestas para confirmar su validez, conforme al método empleado. El **5 de marzo del 2009**, se presentó a los Visitadores Ciudadanos para su inicio de actividades, la Primera Encuesta del Servicio en las Agencias del Ministerio, con el objetivo de realizar una prueba piloto, con la participación de 20 visitadores ciudadanos activos y candidatos. Para realizar esta actividad, se realizaron cuatro sesiones de capacitación: dos el **5 de marzo del 2009** y dos el **1 de abril** (matutino y vespertino).

Es importante mencionar que se entregó el Manual de Visitador Ciudadano y el Instructivo de Actividades a desarrollar en las Agencias del Ministerio Público que fueron elegidas por el propio Visitador Ciudadano. A diferencia de las anteriores generaciones, para este nuevo grupo se inició el registro de los incidentes más representativos de cada visitador, en sus Agencias. Se realizó una ronda de visitas a las 16 fiscalías para la presentación de los nuevos Visitadores Ciudadanos a los correspondientes Fiscales.

4.1.7 Principales logros del programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público. En 2010- Tercera Etapa.

En el año **2010** se inició la tercera etapa del programa. La Dirección General de Contralorías Ciudadanas, a través del área encargada de operativos, dio seguimiento y consolidación a las acciones realizadas en el proceso de obra pública en Agencias del Ministerio Público y Ministerio Público Transparente, con el acompañamiento del área encargada del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público.

A tres años de la operación del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público se han acreditado un total de 153 ciudadanos en cuatro generaciones como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro de ciudadanos que fueron acreditados en el Programa del 2008 al 2010

GENERACIÓN	FECHA DE ACREDITACIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Primera y Segunda	21 de abril 2008	115	75%
Tercera	9 de julio del 2009	22	14%
Cuarta	13 de noviembre del 2009	16	11%
TOTAL		153	100%

Fuente: Base de datos de seguimiento SPE-DGCC 2011

En febrero del 2010 se asignaron a los 16 nuevos Visitadores Ciudadanos que conforman la Cuarta Generación en sus respectivas Agencias y a los Visitadores Ciudadanos reciclados, de tal forma que la cobertura fue del 100% con dos o más Visitadores por Agencias del Ministerio Público.

Adicionalmente, la Dirección General de Contralorías Ciudadanas crea subprogramas de acuerdo al nivel de envergadura de las problemáticas detectadas en los operativos:

- a) Subprograma de Obra Pública en las Agencias del Ministerio Público,
- b) Subprograma de Ministerio Público Transparente, y el
- c) Subprograma de Redes Ciudadanas para la Prevención del Delito

Con la publicación de la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en de mayo de 2010, se planeó la suspensión temporal de las convocatorias permanentes, publicadas para todos los Programas de Contraloría Ciudadana existentes. También se suspendió la capacitación de nuevos Visitadores Ciudadanos hasta la realización de las elecciones de los Comités Ciudadanos y la toma de posesión de los ciudadanos electos. Por lo anterior, la capacitación se reanudó en diciembre de ese mismo año.

4.1.8 Subprograma de Ministerio Público Transparente

En febrero de 2010, como parte del **Subprograma del Ministerio Público Transparente**, se realizó un operativo solicitado por el Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas, en reunión de trabajo con el Contralor General Lic. Ricardo García Sainz.

Para impulsar el respeto a los Derechos Humanos de las víctimas y probables responsables, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, diseñó e implementó durante el 2009, el Programa Ministerio Público Transparente, instalando pantallas electrónicas en Agencias del Ministerio Público Desconcentradas. El propósito de esta innovación fue que a través de estas pantallas, los ciudadanos obtuvieran información sobre el estado de las averiguaciones previas, así como del nombre del probable responsable, hecho o hechos que se le imputan, hora de ingreso y un contador de tiempo para advertir

en qué momento se cumplen las 48 horas para determinar la situación jurídica de las personas puestas a disposición del Ministerio Público, y que están sujetas a investigación. Uno de los factores que motivaron la creación de este sistema, fue esencialmente el interés de atender los principales reclamos de los familiares y/o abogados defensores de las personas puestas a disposición del Ministerio Público, tales como: tiempo de espera para obtener información relacionada con el delito por el cual la persona fue puesta a disposición, a qué hora ingresó a la agencia, cuánto tiempo permanecerá ahí, etc.

4.1.9 Metas alcanzadas por el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público.

Una de las principales metas alcanzadas durante las tres etapas antes mencionadas fue el Programa de Ministerio Transparente que a continuación se describe:

- La información que se presenta en la pantalla deriva del Sistema de Averiguaciones Previas (SAP). Si bien es cierto, que la información se maneja de manera automática, también lo es, el hecho de que hay algunos puntos que se manejan manualmente por el Ministerio Público o el Oficial Secretario en turno y que tienen un efecto directo en la información presentada en la pantalla electrónica.
- En el Programa de Ministerio Público Transparente se observó un avance importante. En la pantalla se cambiaron los colores que se venían utilizando.
- Aun así, se evidencia que en algunas agencias todavía existen atrasos en el registro de datos en el libro de gobierno, como es el caso de la Agencia del Ministerio Público AZC-01.
- También se pudo constatar que algunas pantallas tienen problemas de ejecución, ya que no cuentan con el procedimiento del SAP, porque según

La explicación del Agente del Ministerio Público, tienen problemas recurrentes de ausencia de corriente eléctrica.

- También se observa que todavía hay instalaciones que ponen en riesgo el funcionamiento de esta pantalla, como es el caso de la Agencia del Ministerio Público COY-05.

4.1.10 Subprograma de Redes Ciudadanas para la Prevención del Delito

Como resultado de la firma del Convenio Marco de Colaboración entre la Contraloría General y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que se llevó a cabo el 26 de octubre del 2011, para la creación de Redes Ciudadanas para Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, se inició el Programa de Capacitación de los Contralores Ciudadanos.

La capacitación fue impartida por el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con un programa integrado por cuatro módulos, con una duración de 20 horas, distribuidas en cuatro horas diarias.

4.1.11 Subprograma de Obra Pública en las Agencias del Ministerio Público

Se realizó la presentación de informe sobre el **Operativo de Obra Pública en Agencias del Ministerio Público**, al Contralor General (**Lic Ricardo García Sainz**) por parte de los Contralores Ciudadanos que participaron y se da inicio a una serie de reuniones con las autoridades de la Procuraduría General de Justicia para informarles sobre los hallazgos y los procedimiento de que debería de seguirse a lo observado. A continuación se enumera algunos hallazgos:

- 1.- Ninguno de los 16 contratos de obra se concluyó. Este incumplimiento afectó directamente al personal, a los usuarios de las agencias, violentando sus derechos humanos. No se han emprendido las acciones legales y

administrativas en contra de las empresas ni los servidores públicos responsables.

2- Para la remodelación se tomó como prototipo a seguir, la Agencia Modelo, pero esta no responde a la plantilla de recursos humanos con que cuenta en realidad cada agencia.

3.- No existió una adecuada coordinación entre la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas y la Oficialía Mayor, para la planeación y ejecución de las Obras.

La Oficialía Mayor de la PGJDF no tomó en cuenta a esta Subprocuraduría, a las Fiscalías ni a los Responsables de Agencia, en la planeación y seguimiento de las obras.

4.- Durante el ejercicio 2009, el presupuesto total de obras en la PGJDF, se incrementó en 18%, mientras que para las agencias, se redujo en 9%.⁷⁶

4.1.12 Propuestas presentadas en el año 2010 por los Visitadores Ciudadanos al Contralor General Lic Ricardo García Sainz:

1.- Que se reactiven y concluyan en forma inmediata los trabajos pendientes en las 71 Agencias.

2.- Que se emprendan inmediatamente las acciones legales y administrativas en contra de las empresas constructoras que incumplieron los contratos y en contra de los Servidores Públicos Responsables.

3.- Que la Oficialía Mayor de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fortalezca la supervisión interna y externa de obra.

4.- Que se incluya a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas, a los Fiscales y a los Responsables de las Agencias en los procesos de planeación y seguimiento de la ejecución de obras.⁷⁷

⁷⁶ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

⁷⁷ Información obtenida de los informes de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas del año 2011

De las diversas revisiones ciudadanas al Programa de Obra Pública en las Agencias del Ministerio Público, se observó que existen factores que atentan en contra de los Derechos Humanos de las Víctimas del Delito e Indiciados o Responsables, entre estos se verificaron:

- a) Cámara de Gessell
- b) Locutorios
- c) Galeras
- d) Sanitarios Públicos
- e) Sanitarios de discapacitados
- f) Acceso a discapacitados

4.2 Diagnóstico de logros y limitaciones del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público desde la perspectiva de los Contralores Ciudadanos

A continuación se describe el análisis de las entrevistas a treinta Contralores Ciudadanos del programa, con el afán de confrontar las debilidades y fortalezas expuestas en los informes de la institución y el punto de vista de cada contralor ciudadano. Se menciona que los fenómenos elementales que surgieron en la realización de las encuestas fueron los siguientes.

La participación de los ciudadanos en un 50% es de un rango de edad de 45 a 60 años, los cuales denotan que tienen interés por mejorar el sistema de procuración de justicia dentro del Distrito Federal. Y el otro 50% sumado al creciente impulso de encontrar una mejor opción laboral en el interior de la misma institución.⁷⁸

Estos ciudadanos en su mayoría son de clase media-alta, por lo que muchos contaban con estudios previos y una solvencia económica para sus gastos mientras realizaban su labor como contralor ciudadano.

⁷⁸ Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013.

La falta de difusión dentro de las universidades tanto públicas como privadas hizo que los jóvenes no tuvieran casi representación dentro del Programa de Visitadores en las Agencias del Ministerio Público.

En la actualidad los ciudadanos tienen más deseos de conocer los métodos de elección de sus ciudades, para saber qué es lo que hacen las autoridades, por lo que muchos de estos fueron los que mostraron su interés en inscribirse para vigilar y conocer desde su interior la institución de las Agencias del Ministerio Público.

Algunos ciudadanos que formaron parte como visitadores no contaban con un empleo fijo, por lo que decidieron ver la posibilidad de realizar este tipo de labor y con esto obtener algún beneficio adicional por su colaboración. Esta situación es una constante, en las entrevistas entre varios de los contralores ciudadanos por lo cual su percepción del estar dentro del programa tenía diferentes variantes.

La rendición de cuentas fue otro fenómeno que apareció dentro de este programa de visitadores ciudadanos, ya que muchos de estos ciudadanos toman en cuenta que a partir de esta labor verán mejor como se distribuyen los recursos financieros y los impuestos dentro de las instalaciones de las Agencias del Ministerio Público.

Los fenómenos antes mencionados se derivan de los parámetros que utilice para poder analizar la información que arrojaron las entrevistas y resulto necesario ver cuál era su percepción del Contralor Ciudadano frente al programa. El 70% de los entrevistados están muy conforme con los cambios que se ha realizado en las agencias, pero ellos describen que falta todavía mucha capacitación y más ciudadanos encargados de verificar a esta institución, ya que como es de saberse el servicio que se brinda es de 24hrs y que en todos los horarios falta mayor vigilancia para que se cumpla el objetivo de este programa.

La entrevista se integró por 15 preguntas las cuales se hicieron con el afán de saber cuál ha sido su objetivo y sus funciones dentro del programa, las primeras cinco preguntas surgieron con el objetivo de saber qué les motivo para ser

participe de este programa así como de saber por qué medio de difusión se enteró sobre este mismo.

Del total de los entrevistados el 90% mencionaron que la difusión de este programa es muy escasa, que ellos se enteraron por medio de los carteles que se colocaron en el metro o en otras instituciones gubernamentales, donde se colocaron mientras que el otro 10% restante se enteraron por personas que ya han estado en el programa.⁷⁹

El motivo por el cual ellos participaron en el programa es para ejercer su derecho de verificar y observar la gestión de las agencias del ministerio público, así como también, dar propuestas para ir mejorando día con día la dirección de esta institución.

Las siguientes preguntas se realizaron: ¿Qué expectativa tiene al estar colaborando en el programa? ¿Cuál fue el periodo de su participación en este programa? ¿Para qué participar en este programa? ¿Qué cambiaría de este programa? ¿Cuáles han sido los logros en la agencias del misterio público? Y ¿cuáles han sido los obstáculos o problemas con los que se enfrentó para realizar su función como Contralor Ciudadano? Se hicieron con el afán de saber los obstáculos, perspectivas y expectativas a los que se han enfrentado cuando hacen su labor como contralor ciudadano, el 90% de ellos menciona que las expectativas que tienen al estar en este programa es primero que nada es cambiar la forma de ver a nuestras autoridades, así como también de tener mayor conocimiento sobre labor de los servidores públicos que trabajan en esta institución.⁸⁰

El 90% de los entrevistados describe que los obstáculos de mayor frecuencia fue que los ciudadanos que por algún motivo estaban en las agencias del ministerio público tienen un desconocimiento total acerca del programa de contraloría ciudadana y que a los contralores ciudadanos los confundían con trabajadores de las agencias por lo cual hay veces que era difícil orientar a los ciudadanos.

⁷⁹ Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013.

⁸⁰ Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013.

Para el 10% restante de los entrevistados las expectativas al estar colaborando en el programa son encontrar un empleo en alguna de las instituciones involucradas, esta expectativa hace que los ciudadanos no tengan una visión general del porqué de su participación y sólo se enfocan en su objetivo.⁸¹

La siguiente pregunta hace referencia a la importancia del programa, aquí el 90% de los entrevistados nos describe que el programa es innovador y que es necesario mayor impulso, tanto de las autoridades como de los mismos ciudadanos, para la rendición de cuentas de la gestión gubernamental. Mientras que el 10% restante simplemente ven su participación como vínculo para obtener algún beneficio personal.⁸²

Las últimas preguntas se refieren a las propuestas y mejoras que ellos creen que son importantes para el programa y qué cambiarían de este mismo, a continuación menciono algunas de las mejoras que el 80% de los entrevistados señalaron:

- Mayor difusión del programa de Contraloría ciudadana en agencias del ministerio público, en los diferentes medios de comunicación como es radio televisión internet, en escuelas públicas y privadas del programa de contraloría ciudadana en agencias del ministerio publico
- Los entrevistados mencionan que es necesario un incentivo económico para impulsar su participación en este programa
- Algunos entrevistados mencionaron que los cambios de administración del gobierno no afecte el seguimiento del programa.
- Flexibilizar la convocatoria

Mientras que el 20% restantes están conforme como se ha llevado a cabo este programa tanto por la Dirección General de Contralorías Ciudadanas como por la Procuraduría general del Distrito Federal.⁸³

⁸¹ Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013

⁸² Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013

⁸³ Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013

Las dos últimas preguntas están dirigidas para saber qué es importante para los contralores ciudadanos y que cambiarían del programa y conocer así cuales han sido los problemas que se han enfrentado con los ciudadanos.

El 90% de los entrevistados les gustaría cambiar la convocatoria, esto con el afán de que más ciudadanos puedan ser partícipes de este programa, ya que como en sus lineamientos se necesita tener una carrera a fin de la Licenciatura de Derecho por lo cual mucha gente interesada queda descartada por no contar con este requerimiento. Mientras que el 10% restante están conforme como está la convocatoria y que ellos no han detectado algún problema con los ciudadanos ya que han hecho posible la orientación a los ciudadanos.

El 90% de los problemas que se han enfrentado durante su colaboración como contralores ciudadanos es por ejemplo que los ciudadano desconocen el programa, por lo cual a la hora ellos acercarse a brindar orientación son muy renuentes, ya que piensan que son trabajadores de las agencias del ministerio público, esto ha llevado al descontento ya que contralores ciudadanos les gustaría que hubiera más información sobre esta labor.⁸⁴

Lo antes mencionado es el análisis de las entrevista que hice a los contralores ciudadanos esto con el fin de dar de conocer desde la perspectiva de ellos y así contrastar los análisis de los informes que hace la Dirección General de Contralorías Ciudadanas.

Este dictamen me sirvió para ver las diferentes líneas de trabajo tanto de la institución como de los contralores ciudadanos la institución lo que busca es ver la importancia de sus resultados tanto como el número de contralores que día con día se incorporan al programa como la capacitación que hace para que los contralores ciudadanos hagan mejor su colaboración en el programa.

El diagnóstico de las entrevista me sirvió para saber los punto débiles de este programa y ver que no se plasma en los informes de la Dirección, por ejemplo la

⁸⁴ Información obtenida de la entrevista que se realizaron a contralores ciudadanos en el año 2013

difusión del programa es muy escasa por lo cual no toda la población del Distrito Federal conoce esta participación para verificar a las autoridades. Y las mejoras que se puede hacer y verificar otras instituciones para poder llevar acabo un mejor gobierno.

Al finalizar con este diagnóstico se hacen explícitos algunos de los logros y limitaciones del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, contrastando la perspectiva institucional con el punto de vista de los contralores ciudadano

Conclusiones

Hablar de participación ciudadana es muy ambiguo, ya que hay diferentes formas de interpretar este concepto por lo cual la discusión que se describe en el primer capítulo me da elementos teóricos para el estudio de caso. El estudio de este concepto me da una visión más completa de la cuestión del objeto de esta investigación y me permite contextualizarla. Este capítulo es muy importante, ya que al estudiar el concepto de participación ciudadana en un contexto histórico me mostro los orígenes del concepto y ver cómo ha sido su evolución conforme al tiempo esto con la finalidad de ver cuál es el más indicado para mi investigación.

En el capítulo segundo se describe los antecedentes de la participación ciudadana en México se menciona la Ley de Participación Ciudadana como base legal de esta investigación, me refiero esta ley, ya que en el año 2010 tuvo reformas, las cuales no repercuten en nuestro estudio caso pero es necesario tenerla presente, ya que son de utilidad para la investigación. Este apartado me dejó la enseñanza que hay una reglamentación en donde se menciona las diferentes formas de participación ciudadana en el Distrito federal y esto es relevante, ya que es nuestra base teórica donde se fundamenta mi investigación la Ley de participación Ciudadana nos da los lineamientos para poder ejercer nuestros derechos y obligaciones como ciudadanos.

La participación ciudadana en el Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público se caracteriza por vigilar verificar y monitorear por parte de los contralores ciudadanos a las agencias del ministerio Público, esto con el fin de retroalimentar el quehacer de las instituciones, es muy interesante, ya que me mostro otro mecanismo de participación el cual no ha sido investigado con lo que concluyo que es necesario que los estudiosos de la Ciencia Política se enfoquen al estudio de estos objetos de investigación, ya que es necesario dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana en México.

El análisis que se realizó en esta investigación me permitió conocer los diferentes puntos de vista tanto de la institución como de los participantes en el programa, esto me ayudó a identificar las limitaciones y logros de este, así como también conocer las dificultades a las que se han enfrentado los contralores ciudadanos en su tarea.

Otro punto importante que resaltó de esta investigación es que las autoridades gubernamentales están trabajando en ámbito de que el ciudadano se involucre en la rendición de cuentas, no obstante la falta de participación de los ciudadanos en la vigilancia de las instituciones es muy notable.

Desde el punto de vista de los autores del Programa de Contraloría Ciudadana en Agencias del Ministerio Público, como son las autoridades por parte de la Contraloría General y las autoridades de Procuraduría General del Distrito Federal, tuvieron varias expectativas a la hora de la creación del programa, sin embargo las autoridades que en ese momento lo propusieron vieron a futuro una forma eficaz de proponer mejoras a la procuración de justicia. Pero no tuvieron percepción que los ciudadanos de la Ciudad de México no están muy familiarizados con esta participación, por lo que concluyó que falta mayor consentimiento por parte de las autoridades y ciudadanos y tener sensibilización para impulsar participación ciudadana.

A continuación comentare algunas de mis propuestas para mejorar el programa que aquí se analizó.

Es necesario dar difusión y divulgación sobre los programas en los cuales los ciudadanos pueden monitorear y verificar. Esta difusión y divulgación se podría hacer de manera semanal y hacer folletos donde se explique los derechos que tenemos como ciudadano, así como también ver las funciones de los contralores y

los diferentes programas de participación ciudadana, estos folletos pueden ser divulgados en todas las delegaciones así como también en escuelas públicas y privadas para tener un mayor impacto.

Propongo que en las escuelas desde temprana edad se enseñen materias específicas sobre la participación ciudadana para impulsar a que los habitantes de este país intervengan más en los asuntos públicos de nuestra ciudad.

En el año 2011, ya como colaboradora de esta dirección propuse una forma de difusión de este programa la cual fue hacer un programa de radio dirigido a los ciudadanos del Distrito Federal para que habitantes de esta ciudad estén informados sobre sus derechos y obligaciones que tiene como ciudadanos.

Este programa se llevó a cabo del 2011 al 2013 en la radiodifusora Central de Abasto la cual es por internet, pero me dí cuenta que el interés de los ciudadanos es muy poco por lo cual solo se transmitió año y medio.

Otra propuesta que hago es hacer un *Prontuario Ciudadano* esto con la finalidad de dar conocer los Acuerdos emitidos por la Procuraduría General del Distrito Federal que se publican en la Gaceta del Distrito Federal, este prontuario se trabajaría de manera que se accesible para los ciudadanos y que ellos vean que acuerdos necesita.

Todas estas propuestas son muy viables para la difusión de este programa, así como de muchos más que hay dentro de esta institución.

Una de las interrogantes que me deja esta investigación es saber la veracidad de los ciudadanos que se comprometen a ser contralores cuáles son sus expectativas reales, ya que en las entrevistas solo menciona el interés de formar parte de un cambio, pero fuera ya de eso me comentaron que algunos de los que ya fueron contralores ciudadanos forman ya parte de alguna agencia entonces es una esperanza de trabajo.

Este estudio de caso, me dejó ver que la participación del ciudadano, es muy ambigua como el mismo concepto y que no siempre las autoridades son las que se niegan a esta participación sino los mismos ciudadanos que no están familiarizados con este derecho ciudadano

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón Olguín Víctor, *Democracia y formación ciudadana Leyes de Participación Ciudadana en México: Un Acercamiento Comparado*, Colección Sinergia, Diciembre.2002.
- Álvarez, Enrique Lucía, *Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México en Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2006.
- Álvarez Enríquez, Lucia. *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal. Antecedentes de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México*. IEDF, Noviembre 2006.
- Almond Gabriel, Sidney Verba, *La cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación Foessa, Madrid, 1970.
- Blaxter Loraine, Hughes Chistina y Tight Malcom, *Cómo se hace una investigación*. Editorial Gedisa. Enero, 2007.
- Cisneros Armando, *La ciudad que construimos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/ Unidad Iztapalapa, 1993.
- De la Cueva, Mario. *La idea del estado*. Facultad de Derecho /UNAM Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- De Tocqueville, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1982
- Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998.

- Espinosa García, Mario (2006), “*Historia y cultura de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico*” en: *Revista Andamios*, Vol. 1, núm. 1, México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM,
- Emmerich, G. Ernesto, (coord.) Martínez, Carlos. *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005. Las (e) lecciones de la Participación ciudadana en el Distrito Federal. 2005*. México, UAM, IEDF.
- Espinosa Valle Víctor Alejandro (2008), “*compromiso cívico y Participación ciudadana en México. Una perspectiva Nacional y Regional*” *América Latina Hoy*, Abril, número 048, universidad de Salamanca. Salamanca. España.
- H. Sabine George, *Historia de la teoría política*. Fondo de Cultura Económica México, 1945.
- Hernández Sampieri, Roberto (2006), *Metodología de la investigación*. México. Mc Graw Hill.
- J. Olvera Jorge (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*.
- Juárez, Juana, Arciga, Salvador (Coords.), *La ciudadanía: Estudios de psicología política y representación social, 2000*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa,

- Marcos, Patricio *¿Qué es democracia?*, 1997, México, Publicaciones Cruz O. S. A. P.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 2001.
- Partido, Lara Othón, *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*. IEDF, México, diciembre 2003.
- Rosanvallon Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999
- Salazar Luis y Woldenberg José, *Principios y valores de la Democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 1*, 2003, México, Instituto Federal Electoral,
- Sánchez Mejorada Cristina y Lucía Álvarez, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Alberto Olvera, *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, 2003.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel,” *La participación ciudadana en la esfera de lo público Espacios Públicos*”, Vol. 12, Núm. 25, sin mes, 2009, pp. 85-102 Universidad Autónoma del Estado de México .México.
- Touraine Alain, *¿Qué es la democracia?*, 1994, México, Fondo de Cultura Económica,

- Ziccardi, Alicia, *Las ciudades: La gobernabilidad y la participación ciudadana en Gobernabilidad y Participación ciudadana en el Distrito Federal*, IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Documentos electrónicos

- Asier Blas Mendoza, *Las nuevas formas de participación ciudadana. Funciones Y Utilizaciones Diferentes*, Miembro del equipo de investigación de la UPV/EHU Parte Hartuz.P. 5-6(julio17/2013)
- Convenio de la Procuraduría y la Contraloría General Distrito Federal
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf> el (11 de marzo de 2010.)
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 3 de Marzo de 2012, No. 1045. Convocatoria
- García. P. Georgina, *La Contraloría Social en México*, Artículo electrónico. (Consultado el 20 de mayo de 2013). P. 182.
- Garofalo N. Ruggero, *Informe preliminar de Contraloría Ciudadana, Acceso y participación ciudadana: posibilidad e influencia en la sociedad civil. Artículo electrónico. Informe de la Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana de la Ciudad de México, 2004*, México, Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana de la Ciudad de México. (Consultado el 15 de mayo de 2013).
- <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/pc/?q=content/servicios-y-funciones.consultado> marzo de 2013.

- Ibarra, P. Martí, S. Goma, R. (Koordinatzaileak) (2003): *La democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas en Euskadi y Cataluña*. Icaria, Barcelona
- Informe de la gestión de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas
- Kofi Annan, en “Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004,
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 2010.
- Ley de participación ciudadana del distrito federal 2004
- PNUD, Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2004

Anexo

Entrevistas a Contralores ciudadanos

1. ¿Qué edad tiene?
2. ¿Qué licenciatura tiene?
3. ¿Por qué le intereso ser Contralor Ciudadano en el Programa de Contraloría Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público?
4. ¿Cómo se enteró de este Programa de Contralorías Ciudadanas en Agencias del Ministerio Público?
5. ¿Qué expectativas tiene al colaborar en el programa?
6. ¿Cuál fue el periodo en el que participó como contralor ciudadano?
7. ¿Para qué participar en este programa?
8. ¿Qué cambiaría de este programa?
9. Desde su perspectiva ¿cuáles han sido los logros de los Contralores Ciudadanos en Agencias del Ministerio Público?
10. ¿Cuáles son los obstáculos o problemas con los que se enfrentó usted para realizar su función de contralor ciudadano?
11. Desde su perspectiva ¿cuáles son los problemas u obstáculos a los que se ha enfrentado el programa para cumplir sus objetivos?
12. ¿Qué importancia tiene este programa para la participación ciudadana?
13. ¿Que propondría para mejorar el programa?

14. ¿Qué cambiaría de este programa?
15. ¿Cómo contralor ciudadano a que problemas se ha enfrentado en su trato con los ciudadanos?
16. ¿Cómo contralor ciudadano? ¿cuáles son los problemas a los que se ha enfrentado en su trato con los funcionarios de las agencias del ministerio público?