
E **derecho de acceso** **a la información en México:** **un diagnóstico de la sociedad**

El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad

© Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Primera Edición, IFAI
ISBN: 968-5954-01-1

© Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita

INDICE

Introducción. <i>El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada</i> , por la C. María Marván Laborde	5
<i>La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo. Breve crónica del programa ciudadano “Adopta un Funcionario”</i> , por Alianza Cívica	9
<i>Diagnóstico del Acceso a la Información Ambiental en México. Un panorama sobre los últimos años</i> , por Iniciativa de Acceso-México	21
<i>Demanda ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos</i> , por Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia	37
<i>Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental</i> , por el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”	49
<i>A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a un año de su funcionamiento</i> , por Fundar, Centro de Análisis e Investigación	67
<i>Transparencia, democracia y participación ciudadana en la acción legislativa. El caso de la LX Legislatura de Chihuahua</i> , por Red Ciudadana	91

Nota:

Las opiniones vertidas en estos trabajos son responsabilidad exclusiva de sus autores.

INTRODUCCIÓN

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN INSTRUMENTO ÚTIL PARA LA SOCIEDAD ORGANIZADA

Por: María Marván Laborde
Comisionada Presidenta
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública respondió desde sus orígenes a una legítima demanda de la sociedad mexicana, que exigía garantizar un ejercicio de gobierno transparente, sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas, en el que los asuntos públicos fueran del dominio público.

En este sentido, poco más de 40 mil solicitudes de información en apenas un año, atestiguan que la creación de mecanismos e instituciones que garanticen el derecho de acceso a la información pública gubernamental fue un acierto, una respuesta a una auténtica necesidad social.

Esa necesidad es doble: por una parte, se trata de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente una suerte de control social “hacia arriba”, hacia todos los rincones de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad,

que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales.

Más información es igual a más capacidad, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno.

Gracias a ellos hemos visto una multitud de cambios y un robustecimiento de las exigencias de la sociedad: en la defensa de los derechos humanos, los programas de desarrollo social y asistencia, el apoyo a personas con capacidades distintas, la promoción del cuidado y regeneración ambiental, la actividad en pro de la equidad entre los géneros, la autonomía de los órganos electorales, son algunos de los temas en los que con mayor claridad se ha mostrado la utilidad del derecho de acceso a la información, y por ende la influencia de la sociedad organizada.

En el origen de la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es posible atestiguar la convergencia de iniciativas ciudadanas y gubernamentales. Casi simultáneamente a la iniciativa de Ley que el poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, un activo grupo de académicos, periodistas y miembros de organizaciones civiles, formularon sus propias propuestas y de esa venturosa convergencia surgió la Ley, un poderoso instrumento de acción civil, que hoy reconocemos.

Así pues, las organizaciones sociales son usuarios naturales y obligados de la LFTAIPG. Las organizaciones académicas, civiles, empresariales, políticas, ambientalistas, de género, son quienes mejor toman el pulso de la forma en que las dependencias y entidades han respondido a los requerimientos de información. Porque el suyo no es un uso burocrático ni académico, ya que inquietan al gobierno sobre temas y necesidades concretas, directamente vinculadas a la acción.

Precisamente de eso trata el presente volumen: conocer las primeras experiencias prácticas de la sociedad mexicana en el ejercicio de su derecho de acceso a la información. ¿Cómo les fue? ¿Qué resultados obtuvieron? ¿Cómo abrieron la brecha en asuntos complejos? ¿Qué obstáculos enfrentaron? En resumidas cuentas, ¿ha valido la pena instaurar los mecanismos de acceso a la información en nuestro país?

Este volumen es el producto del trabajo cotidiano de las organizaciones civiles. En él, seis organizaciones reconocidas y de larga tradición en México –Alianza Cívica; Fundar; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”; Iniciativa de Acceso-México y Red Ciudadana– nos narran su experiencia en el acceso a la información. Sus textos hacen referencia a procesos locales en los que la ciudadanía ha impulsado leyes de transparencia; de iniciativas civiles para generar o mejorar mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, de ejercicios de fiscalización puntual y detallada sobre el desempeño de órganos de gobierno.

Las organizaciones participantes ofrecen su opinión acerca de zonas cruciales en el ejercicio de este derecho como, por ejemplo, qué tan útil es la información proporcionada por las dependencias, qué tan pronta es la respuesta, qué beneficios conlleva el acceso a la información a las actividades de las organizaciones, cómo operan los mecanismos y sistemas para requerir información, cuál es la diferencia de calidad entre las respuestas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las de los otros sujetos obligados por la Ley y cómo se ha modificado la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental con la entrada en vigor de la Ley. Tales características hacen de esta publicación un material extraordinariamente interesante y muy útil para entender el estado del ejercicio del derecho de acceso a la información en México.

La Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI se encargó de convocar a esas organizaciones, proponerles una discusión sistemática de su propia experiencia, así como la de las demás organizaciones,

y presentar los resultados en un evento público donde se pudiera evaluar, criticar y proponer sin más cortapisas que la información bien documentada y el ánimo constructivo.

Así, estos materiales fueron expuestos públicamente por primera vez, durante la celebración de la Semana Nacional de la Transparencia, en la mesa que lleva un nombre elocuente: “El derecho de acceso a la información: un diagnóstico de la sociedad”.

Esperamos que con esta iniciativa conjunta entre las organizaciones civiles y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, nuevas organizaciones ciudadanas decidan sumarse al esfuerzo por hacer de este derecho una realidad efectiva, un instrumento apropiado y usado por miles; en resumidas cuentas, una herramienta sustantiva para la construcción de un gobierno más democrático, más eficaz, más atento a las demandas de la sociedad.

LA CONTROVERSIA POR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN: EL CASO DE ALIANZA CÍVICA Y LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE ERNESTO ZEDILLO¹

Alianza Cívica es una organización ciudadana plural, sin afiliación partidista, que busca contribuir a la transición democrática mexicana mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno y de los procesos electorales, y desarrollando estrategias de educación cívica.

Desde su fundación, en abril de 1994, Alianza Cívica ha centrado sus esfuerzos en la generación de espacios para fortalecer la participación ciudadana en la vida nacional. Su creación obedeció al reclamo general de la sociedad por lograr procesos electorales confiables, regidos por principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia.

Convencidos de que la transición democrática en México no sólo es un asunto de elecciones, desde hace varios años Alianza Cívica inició una nueva etapa en su actividad, a partir de la cual creó nuevas formas de participación y educación ciudadana con el fin de contribuir a la construcción de una nueva relación de la sociedad civil con el Estado.

Actualmente Alianza Cívica realiza su trabajo a través de tres líneas de acción, con diferentes proyectos en cada una de ellas:

¹ Texto basado en: Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos. Alianza Cívica, México, D.F., 1996.

- I. Política Electoral;
- II. Transparencia y Acceso a la Información Pública,
- III. Construcción de Ciudadanía y Sociedad Civil.

A partir de la movilización ciudadana para la observación integral del proceso electoral de 1994 se confirmó nuestra creencia de que además de luchar por elecciones limpias y confiables se tenía que seguir trabajando en la construcción de una cultura democrática. Por ello y con la intención de continuar promoviendo la participación ciudadana en los asuntos públicos, en 1995 se impulsó una iniciativa tendiente a establecer la vigilancia de la sociedad civil sobre la actuación de las instituciones gubernamentales y de los funcionarios responsables de llevar a cabo las acciones de gobierno.

Esta iniciativa, llamada “Adopte un Funcionario” es una iniciativa ciudadana orientada a observar y documentar, desde una perspectiva no gubernamental y no partidista, el desempeño de los funcionarios públicos en México. El programa pretende que la ciudadanía se interese en los asuntos públicos y que los funcionarios informen a la sociedad civil de manera regular sobre sus actividades.

Partimos de la premisa de que “adoptar un funcionario” y dar seguimiento al cumplimiento de los planes y programas de gobierno, es decir observar y documentar tanto el desempeño del funcionario como la manera en que se ejercen las políticas públicas, podría contribuir de manera importante a frenar la impunidad y la corrupción en el ejercicio del poder en México.

EL PROYECTO CIUDADANO “ADOPTA UN FUNCIONARIO”

Mediante este programa de participación civil en los asuntos públicos pretendíamos:

- Promover de manera amplia la educación cívica mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana;
- Ejercer presión sobre los funcionarios públicos para que cumplieran su cargo de manera eficaz y honesta;
- Crear las bases de una relación funcionario-ciudadano en beneficio de la comunidad;
- Documentar y dar a conocer a la opinión pública el resultado del seguimiento a los funcionarios y a su ejecución de las políticas públicas;

- Crear una base de datos abierta a la consulta de la ciudadanía sobre los antecedentes y el desempeño de los “funcionarios adoptados”;
- Denunciar, con fundamento y en las instancias adecuadas, las faltas y delitos en que pudieran incurrir los servidores públicos monitoreados,
- Crear las bases para promover una legislación justa y precisa que frene la impunidad y la corrupción.

Por su evidente importancia y simbolismo, el primer funcionario elegido por Alianza Cívica para dar inicio al programa fue el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León. Dado que las tareas de supervisión y vigilancia que deseábamos implementar requerían de cierta información, tuvimos que recurrir a los únicos instrumentos legales que en aquella época garantizaban los derechos de petición y de información a la ciudadanía, los Art. 6º y 8º Constitucional.

El Art. 6º Constitucional, ahora como entonces, estipula que:

«... el derecho a la información será garantizado por el Estado»

Mientras que el Artículo 8º Constitucional dicta:

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

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

Para llevar a cabo nuestra labor, nos atuvimos al derecho de cualquier persona, natural o jurídica, respecto a la información generada por la Función Pública o de la que hace acopio la misma.

Dado que la Ley estipula que las peticiones que estén elaboradas de una manera específica y firmadas por un ciudadano deben ser respondidas de manera razonablemente rápida por todo funcionario que las reciba, si éste ignora la petición ciudadana, incluso cuando se trate del mismo Presidente, puede ser requerido por un juez a responderla. Ese fue el procedimiento que siguió, con cierto éxito, Alianza Cívica.

El proyecto se desarrolló en dos vertientes:

1. La recuperación de la información sobre la forma en que se manejaban los presupuestos públicos y,
2. La utilización de medios jurídicos para obligar a los funcionarios, entre ellos al Presidente de la República, a que entregaran información sobre cómo se gastaban los recursos o ingresos del erario.

Al momento de lanzar nuestro programa estaba fresco en la memoria un antecedente importante: que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León había expresado en repetidas ocasiones su voluntad de respetar la participación ciudadana y su compromiso con la transparencia.

Durante su campaña como candidato, Ernesto Zedillo había asegurado que, de alcanzar la presidencia, promovería una «intensa participación ciudadana en los mecanismos de evaluación, seguimiento y control del desempeño de los servidores públicos». Se había comprometido también a «profundizar en el proceso de desregulación, principalmente en aspectos en donde el marco legal da lugar a la discrecionalidad del servidor público», y se había declarado «decidido a encabezar un gobierno informador, comprometido a proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía»².

El Presidente retomó estas ideas en su Primer Informe de Gobierno cuando prometió que promovería «la participación de la sociedad en las tareas de vigilancia y control de la gestión pública y se comprometió a propiciar una función pública más eficiente y fortalecer los principios que guían la conducta de los servidores públicos para elevar la calidad de la atención y los servicios que se brindan a la ciudadanía, así como para apoyar las acciones de prevención de irregularidades y de combate a la corrupción y a la impunidad»³.

En 1994 habíamos realizado una investigación que mostró varios aspectos preocupantes en materia de acceso a la información:

- Era muy difícil obtener información sobre cualquier aspecto relacionado con la Presidencia de la República y el Presidente;
- Se desconocían los ingresos reales que tenía el Presidente porque no se informaba sobre las bonificaciones excesivas y secretas que se entregaban a finales de cada año a los altos funcionarios;

² Reyes Heróles, Federico (Coordinador). Cincuenta preguntas a los candidatos, México, FCE, 1994. pp.40 y 55.

³ Poder Ejecutivo Federal, Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 1º de septiembre de 1995. México, Presidencia de la República, Tomo 1, p.142.

- El Presidente manejaba un presupuesto enorme con una gran discrecionalidad lo que daba lugar a posibles abusos y,
- El Presidente tenía a su disposición una partida secreta millonaria.

A la vista de los resultados de este estudio, a principios de 1995 concluimos que el Primer Mandatario contradecía sus declaraciones, mantenía privilegios y prerrogativas en el uso de recursos públicos y seguía existiendo una falta de transparencia en su ejercicio del cargo. Por ello decidimos ejercer nuestro derecho de petición y enviamos a la Presidencia de la República dos cartas en las que se solicitó al Mandatario información de la que sólo él disponía.

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN:

La primera petición se hizo el 29 de marzo de 1995. En esa fecha, la Coordinación Nacional de Alianza Cívica entregó una carta dirigida al Presidente de la República en la cual le solicitamos, de manera pacífica y respetuosa, la siguiente información:

- El organigrama completo y las funciones de todas las oficinas y asesores del Presidente;
- La forma en que había ejercido la suma que por ley había sido asignada al Presidente de la República y a sus oficinas para desahogar la gestión presidencial;
- El monto al que ascendía el ingreso mensual del Presidente de la República con cargo al erario público, incluyendo el salario aprobado por el Congreso de la Unión, el sistema de bonificaciones y compensaciones, así como cualquier otra cantidad que percibiera a cargo del erario público,
- Las condiciones bajo las que haría pública su declaración patrimonial el Presidente de la República.

En una segunda petición, el 18 de abril de 1995, se solicitó al ciudadano Ernesto Zedillo información sobre las «características del apoyo que en forma pecuniaria o de cualquier tipo ha proporcionado la Presidencia de la República al Centro Internacional de Prensa y a la Asociación de Corresponsales Extranjeros de México (ACEM)».

A LA ESPERA DE UNA RESPUESTA LARGAMENTE POSTERGADA

Pese a sus llamados y compromisos previos con la participación ciudadana, el Ejecutivo Federal no respondió durante un año. Como eso violaba nuestras garantías individuales consagradas en los artículos 6° y 8° de la Constitución, decidimos elegir una de las dos cartas para iniciar un juicio de amparo que de acuerdo a los artículos 103 y 107 de la Constitución, es el instrumento legal adecuado. Por considerarla más importante, seleccionamos la primera.

El 27 de marzo de 1996 presentamos la demanda ante el Juzgado Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal. Ésta siguió su curso, la autoridad recibió la demanda (asignándole el número de expediente 196/96), notificó a la Presidencia sobre la existencia de ésta y citó a las partes a una audiencia constitucional. Después de analizar el caso se dictó la sentencia, la cual resultó a nuestro favor: se obligó a la Presidencia a responder a nuestra petición, hecho sin precedentes en la historia de nuestro país.

La Coordinación Nacional de Alianza Cívica recibió de la Unidad de Atención a la Ciudadanía, adscrita a la Oficina de la Presidencia, y a cargo de la licenciada Leonor Ortiz Monasterio, respuesta a la petición del escrito de fecha 28 de marzo de 1995. En este documento se nos notificaba que se respondía «a cada uno de los cuestionamientos en el mismo orden en que fueron formulados» (Of. No: AC/96/170).

EL SINUOSO CAMINO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con la citada respuesta, nuestro derecho de petición quedó restituido. Sin embargo, para lograrlo tuvimos que esperar un año, asesorarnos legalmente y demandar a la Presidencia. Si bien obtuvimos una respuesta por parte de las oficinas del Ejecutivo Federal, ésta no restituyó nuestro derecho a la información, ya que los datos enviados no subsanaron los vacíos de información existentes: la información que necesitábamos seguía sin ser del conocimiento público y era absolutamente inaccesible al ciudadano.

En cuanto a la petición de información hecha el 18 de abril de 1995, referente a los subsidios a organizaciones de corresponsales extranjeros, la Presidencia de la República guardó silencio.

LA INEXPUGNABLE “PARTIDA SECRETA”

Uno de los espacios más notorios de discrecionalidad en el Presupuesto de Egresos del gobierno mexicano era la llamada “partida secreta” del Presidente. Convenida como un privilegio a nivel constitucional⁴, esta partida de “erogaciones contingentes” era asignada, año tras año, bajo el velo impenetrable de la discrecionalidad, sin que el Ejecutivo Federal tuviera que rendir cuenta alguna de su uso.

Sergio Aguayo considera que: “La «partida secreta» es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales. La Constitución autorizaba a los presidentes a tener una «partida secreta» sin imponerles la obligación de rendir cuentas. Si uno utiliza la partida para comparar presidentes, quien se lleva las palmas es Carlos Salinas de Gortari. Durante sus seis años en el poder gastó 858 millones de dólares (390 mil dólares cada día) sin que sepamos a qué los dedicó”⁵.

Algunos analistas reconocen que es dentro del gobierno de Zedillo, cuando se dieron los primeros cambios constitucionales y presupuestales relacionados con la “partida secreta”; durante su administración se llevaron a cabo modificaciones significativas en la forma de ejercer el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ese sexenio se aprobó la reforma al artículo 74 fracción IV de la Constitución con lo cual se prohibió la asignación de “partidas secretas” en el presupuesto público⁶. (Ver Gráfica 1)

LA IMPORTANCIA Y DIFICULTADES DE EJERCER EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Como ya dijimos, nuestro trabajo de monitoreo se inició en noviembre de 1994 y abordó tres aspectos: las atribuciones del Presidente, la organización de sus oficinas y los presupuestos de que disponía.

Cada línea temática fue seleccionada por abordar aspectos de interés general:

- Conocer la información para entender la manera como se distribuía el trabajo y las funciones que realizaba el equipo presidencial;

⁴ Hofbauer Helena, “*El análisis de presupuestos públicos: Una herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas*”. En <http://www.revistaprobidad.info/009/art04.html>.

⁵ Aguayo Quezada, Sergio, “*Revolución en el presupuesto*”, en Revista Memoria No. 119, enero de 1999.

⁶ Ugalde, Luis Carlos. “*El debate sobre la corrupción en México*”. Ponencia, presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

- Estar al tanto de los montos que recibían el Presidente de la República y sus oficinas, como salarios o presupuestos, para llevar a cabo la gestión presidencial,
- Hacer el seguimiento de la administración de esos recursos y, en su caso, exigir una utilización que fuera de acuerdo con los intereses de la ciudadanía.

Para obtener la información requerida en la investigación de Alianza Cívica y antes de la sentencia dictada a nuestro favor, recurrimos a diversas oficinas gubernamentales, en particular de la Presidencia de la República, a los centros de documentación de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Congreso de la Unión, a bibliotecas y a los diferentes medios impresos.

Lo primero que detectamos fueron las enormes dificultades para obtener información sobre la Presidencia de la República. No existía un documento equivalente o comparable al Manual de Organización de la Administración Pública Federal (publicado por última vez hacía 14 años, en 1982), que detallara la organización y las funciones de cada una de las dependencias del Gobierno Federal.

De acuerdo con versiones de personas enteradas, se publicó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari un folleto explicativo de la organización y de las funciones de la Presidencia de la República, pero esta publicación no fue proporcionada por el personal de la Presidencia encargado de atender al público.

Una y otra vez constatamos que el personal dedicado a proporcionar información a la ciudadanía no lo hacía y parecían sentirse agraviados cuando se les pedían detalles precisos.

En nuestras pesquisas consultamos la Unidad de Atención a la Ciudadanía; el Departamento de Información sobre la Presidencia; la Unidad de Documentación de la Secretaría Particular; la Dirección General de Comunicación Social; la Unidad de Servicios Gráficos; la Unidad de la Crónica Presidencial; la Sala de Prensa de la Residencia Oficial de “Los Pinos” y, la División de Publicaciones de la Dirección General de Comunicación Social.

Salvo en el caso de la última oficina citada, en la que recibimos una fotocopia del organigrama de la Presidencia (que ya había sido publicado en la sección 111 del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, en 1992), las consultas no rindieron más fruto que la recomendación de ir a otras dependencias.

Cada vez se hacía más evidente la existencia de un halo de secreto inaceptable alrededor de la estructura organizativa y del ejercicio presupuestal de la Presidencia de la República. Cuando se le pidió al personal de la Sala de Prensa de “Los Pinos” un organigrama de la Presidencia, respondieron que ese documento no existía, sino para uso interno.

Algo similar ocurrió durante la visita que se hizo a la Unidad de Documentación de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de consultar documentos sobre el presupuesto asignado a la Presidencia de la República y sobre el salario del Ejecutivo Federal. Ante la solicitud de un documento que tuviera la remuneración asignada al Presidente de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, el personal encargado de la Unidad respondió que no contaba con ninguno, ya que se trataba de información que se manejaba de manera confidencial. Cuando se le preguntó si era información pública, la respuesta fue un lacónico «en teoría».

En suma, es importante destacar el carácter confidencial que tenía la información considerada pública pese a que no existía disposición oficial alguna que prohibiera la publicación del organigrama y los presupuestos de la Presidencia, o los salarios de los funcionarios públicos de nivel superior.

Si bien nuestra búsqueda de información resultó infructuosa en las dependencias gubernamentales citadas, logramos obtener información en los centros de documentación del PAN y del PRD y en la prensa. De hecho, buena parte de las cifras que se presentan en el informe que Alianza Cívica, que haría público tiempo después, provienen de documentos oficiales que, pese a ser públicos, no pudieron obtenerse sino mediante la intervención del diputado federal independiente Tonatiuh Bravo, cuya ayuda resultó invaluable para elaborar partes de dicho informe.

En relación a la documentación que obtuvimos sobre la forma en que estaban organizadas las oficinas de la Presidencia, destacaba que ésta no aparecía reunida en ningún documento oficial que pudiera obtenerse mediante canales accesibles al público. Con la petición a Presidencia buscábamos complementar la información a la cual no tuvimos acceso. En su respuesta, Presidencia nos remitió a ordenamientos que no actualizaban la estructura interna, organización y funciones de la Oficina de la Presidencia de Ernesto Zedillo. Eso impidió tener una idea clara de la conformación y de las funciones de las oficinas del Mandatario. Por ejemplo, no quisieron informarnos sobre el número de personas que laboraban en ellas, ni sobre el sistema de jerarquización o sobre oficinas cuyas funciones parecían duplicarse. Ello nos impidió comprobar si los pocos datos que se conocían correspondían a la realidad.

En síntesis, a pesar de recurrir a los instrumentos legales que garantizaban nuestros derechos de información y petición, no logramos conocer la forma en que estaba organizada la Presidencia de la República durante el mandato del C. Ernesto Zedillo Ponce de León, lo que violaba el derecho a la información de los mexicanos.

Habiendo agotado las instancias nacionales, Alianza Cívica en 1997, a través de su presidente el Dr. Sergio Aguayo Quezada, presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda al Gobierno Mexicano por violación a su derecho a la información.

Un año después, la CIDH se declaró incompetente para conocer y resolver el caso. Con esto se cerró un capítulo importante en la historia de los derechos humanos de nuestro país, ya que la falta de recursos, el desgaste y la extensión temporal del proceso forzaron a Alianza Cívica a dar prioridad a otros proyectos.

Si bien las demandas de amparo obligaron a las autoridades a dar contestación, éstas sólo se redujeron, en el caso del ejercicio presupuestal, a proporcionar datos de fuentes oficiales incompletas, que ya habíamos analizado de antemano; o bien, en lo que respecta al tema de las percepciones salariales y declaraciones patrimoniales, a manejar cifras poco creíbles o a declarar autoritariamente que los ciudadanos no tenían acceso a dicha información.

Es importante recordar que en aquella época, en el sistema político mexicano el Ejecutivo todavía se constituía como la figura central y era más importante, políticamente hablando, que los poderes Legislativo y Judicial. A esto se agregaba el hecho de que los órganos legislativos estaban integrados mayoritariamente por miembros del partido en el poder. Ni siquiera diputados y senadores de oposición tenían acceso a buena parte de esta información.

Desafortunadamente, incluso ahora, el manejo de los recursos económicos del pueblo sigue siendo un tema que está fuera del alcance de los ciudadanos. Tanto el Poder Ejecutivo Federal como los ejecutivos estatales tienen la obligación de rendir cuentas al Poder Legislativo sin traducirse ésta en información clara y concisa para la ciudadanía en general.

IMPACTO LOGRADO

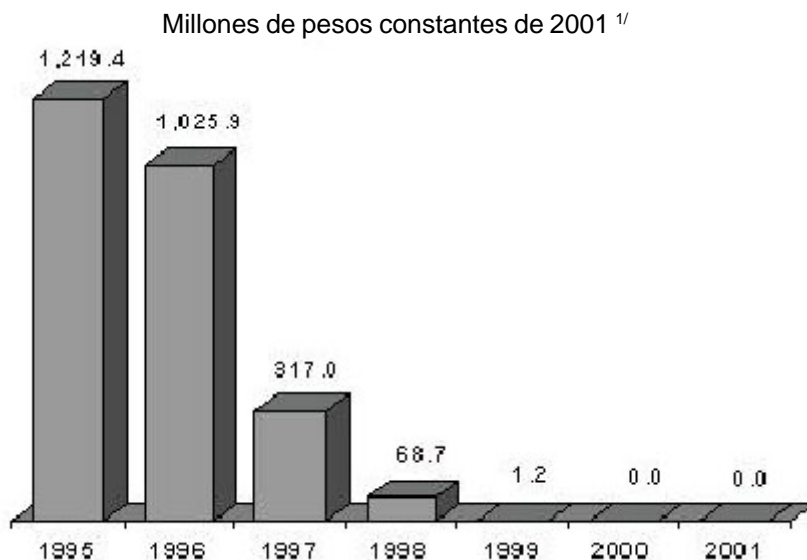
Este proceso innovador, basado en la simple aplicación de derechos constitucionales, tuvo alcances importantes en dos puntos clave:

En el caso de “adopción” del Presidente de la República:

- En los años subsiguientes, se redujeron considerablemente los fondos destinados a la “partida secreta” al grado de que para el año 2000, el presidente Zedillo anunció que ya no pediría al Congreso más dinero para el fondo reservado en el presupuesto para tal rubro.
- Contribuimos a dar el primer paso para abrir el debate en torno al derecho ciudadano del libre acceso a la información, la cual, en la práctica, estaba muy lejos de ser pública. Los pasos subsecuentes fueron posibles gracias al impacto de estas acciones iniciales, a la llegada de diputados de oposición a puestos clave dentro de las Comisiones de la Cámara de Diputados, al interés que despertó el tema en los medios de comunicación y a la decidida actuación de diferentes actores sociales y políticos que tomaron la tarea de lograr transparentar la información pública.

Gráfica 1

RECURSOS AUTORIZADOS EN LA PARTIDA SECRETA 1995-2000⁷



^{1/} Calculado con el índice de precios implícito del PIB

⁷ Unidad de Coordinación Técnica y Vocera/ Unidad de Comunicación Social. SHCP. Informe del 18 al 22 de junio de 2001.

En el año 2001, el Gobierno del presidente Fox, sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de Reforma a la Constitución, a fin de eliminar las partidas de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado. El ejecutivo propuso eliminar la “partida secreta” y crear la categoría de “gastos de carácter confidencial”, los cuales serían destinados exclusivamente a asuntos de seguridad pública nacional. Esos gastos estarían sujetos a principios de transparencia, al ser revisados por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Lo más importante de estos ejercicios ciudadanos, aún incipientes en nuestro país, es el impacto que han causado en la opinión pública. Mientras la sociedad no exija un derecho tan elemental como el saber de qué manera sus representantes manejan los asuntos públicos, será difícil pensar en la consolidación de un régimen democrático.

En lo que respecta al trabajo institucional, los resultados obtenidos en esta experiencia, nos confirmaron la importancia de continuar diseñando y difundiendo estrategias encaminadas a promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la vigilancia del ejercicio de gobierno, exigiéndole cuentas a los gobernantes. Pensamos que de esta manera contribuimos a evitar la discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos y en la toma de decisiones, así como a combatir la corrupción y la impunidad.

Nos queda claro que el derecho de petición es un apoyo que no sustituye a los otros mecanismos de información y que la aprobación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un avance significativo para hacer realidad el derecho ciudadano a la información relevante del quehacer público.

Confiamos que con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los actos y decisiones de gobierno se haga realidad y sirva para combatir la corrupción, la impunidad y la ineficacia administrativa que aún prevalece en algunos sectores de la administración, de tal manera que motive a la ciudadanía a participar activa, crítica y propositivamente en los temas de interés público fortaleciendo con ello la institucionalidad democrática de nuestro país.

Ello debe de ir acompañado de una amplia estrategia conjunta de educación y difusión, del IFAI y las organizaciones civiles, encaminada a sensibilizar e informar a la ciudadanía y a los funcionarios públicos, sobre la importancia de conocer, respetar y utilizar este instrumento legal para que toda persona interesada pueda acceder a la información pública gubernamental.

Alianza Cívica
México, D.F., abril de 2004.

DIAGNÓSTICO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

EXPERIENCIA DE INICIATIVA DE ACCESO MÉXICO, IA-MEX

Por: Isabel Bustillos y Tomás Severino

INTRODUCCIÓN

El acceso a la información es un derecho de enorme valor que sin duda impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos y coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país.

La información pública es un catalizador de la participación social: quien tiene más y mejor información goza de mayores posibilidades de participar e incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas, programas y proyectos, tanto públicos como privados. Asimismo, la disposición de información es un recurso invaluable para la exigencia de una pronta impartición de justicia.

En México, el acceso a la información ambiental está contemplado desde 1996 en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), siendo una de las legislaciones pioneras en incorporar el derecho a la información pública de manera detallada, estableciendo mecanismos y plazos para solicitar información. En el último año, México ha logrado una apertura significativa en su legislación, con la entrada en vigor en junio de 2003, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG),

sentando así las bases para la formación de un México más transparente, justo y participativo. Esta Ley marca una nueva relación entre el Gobierno y la sociedad civil, en donde las prácticas de acceso a la información, a la participación y a la justicia tienen que transformarse para bien de la sociedad.

En la actualidad, los ciudadanos pueden acceder a mejores herramientas legales y prácticas de acceso a la información, lo que les permite jugar un papel fiscalizador del ejercicio gubernamental y fomentar el cumplimiento de la Ley. Hay que subrayar que el punto toral del derecho de acceso a la información no subsiste tanto en el reconocimiento legal y político de esta prerrogativa como en el conocimiento y uso que el público haga de ella.

La sociedad civil tiene ahora un reto muy grande: emplear las legislaciones, aplicarlas y seguir los procedimientos adecuadamente, sistematizar sus experiencias, generar conocimientos y procesos locales de participación que permitan mejorar las acciones de las comunidades en favor de un medio ambiente sano y una mejor calidad de vida.

En este contexto, consideramos importante recuperar y relatar la experiencia que la Iniciativa de Acceso México (IA-MEX) ha tenido durante los últimos años en la promoción del derecho de acceso a la información, a la participación social y a la justicia en materia ambiental.

La IA-MEX, es una coalición de 4 organizaciones de la sociedad civil: Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.; Comunicación y Educación Ambiental, S.C.; Cultura Ecológica, A.C. y, Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., que empezamos a colaborar motivadas por la preocupación de crear instrumentos de evaluación de la gestión pública ambiental y elementos que ayuden a la instrumentación de leyes y mecanismos que generen mejores prácticas de acceso a la información pública, a la participación social y a la justicia en materia ambiental.

En este documento describiremos en primera instancia los proyectos y experiencias que ha tenido la IA-MEX en términos de incidencia en las políticas públicas, enfocados a un mejor entendimiento y aplicación de éstas y a una promoción del acceso a la información ambiental. Partiremos con una descripción del estudio "Situación del Acceso a la Información, a la Participación Social y la Justicia Ambiental en México" realizado en el 2001, resaltando algunas de las principales conclusiones a las que llegamos tras este ejercicio. Además haremos una mención sobre los trabajos y acciones que de este estudio se han derivado: talleres de capacitación, convenios, proyectos regionales, entre otros.

En la segunda parte de este documento nos enfocaremos a relatar tres ejercicios de monitoreo que llevamos a cabo en diferentes años 1999, 2002 y 2003 con los cuales obtuvimos un diagnóstico general del comportamiento del Gobierno Federal sobre el acceso a la información pública en dos momentos claves para acceder a la información en el sector ambiental: después de las modificaciones a la LGEEPA en materia de acceso a la información y después de la entrada en vigor de la LFTAIPG. Más que en los procesos metodológicos de estos tres ejercicios nos centraremos en narrar las respuestas obtenidas a las solicitudes de información realizadas y presentaremos después, el análisis de la evolución del acceso a la información ambiental durante los citados años.

Para finalizar, se agruparon algunas de las principales conclusiones a las que llegamos los integrantes de la IA-MEX a través de nuestras experiencias, estudios y monitoreos, con la finalidad de contribuir al debate que en materia de acceso a la información se ha suscitado en nuestro país.

I. TRABAJOS Y EXPERIENCIAS DE LA INICIATIVA DE ACCESO MÉXICO

El primer trabajo que las organizaciones integrantes de IA-MEX realizamos de manera conjunta, fue el estudio “Situación del Acceso a la Información, a la Participación Social y la Justicia Ambiental en México”, el cual consistió en evaluar el funcionamiento, los mecanismos, procedimientos y la aplicación de las leyes e instituciones federales que en esa época garantizaban el derecho a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental¹. Este estudio fue realizado mediante la aplicación de una metodología compuesta por más de 120 indicadores y 15 estudios de caso. En él abordamos lo relacionado al marco legal, los sistemas de información ambiental, el acceso a la participación pública en materia ambiental y los esfuerzos para el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil. En concreto, evaluamos la implementación en México del Principio 10 de la Declaración de Río de la Cumbre de la Tierra de 1992².

¹ En la época en que se realizó el estudio aún no entraba en vigor la LFTAIPG.

² Este Principio establece que: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Después de esta evaluación, tuvimos a nuestro alcance un panorama vasto y detallado sobre el acceso a la información en materia ambiental, del cual cabría señalar que:

México contaba con casi treinta años de desarrollo de un marco jurídico e institucional sólido en materia de medio ambiente, particularmente dinámico en los últimos 20 años. En este aspecto destacaba la regulación en 1996 de los procedimientos (tiempos y formas de acceso) para acceder a la información, dando lugar a herramientas claras de participación e incidencia civiles en la toma de decisiones.

A pesar de la existencia de instrumentos jurídicos y normativos que regulaban los principios de acceso a la información, el desarrollo y la puesta en ejecución de los procedimientos para su aplicación y sanción no eran óptimos.

Particularmente, en lo que se refiere a los principios de acceso a la participación civil en la toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental, los instrumentos que definían su alcance y aplicación eran todavía poco claros, a veces inexistentes y, en otras más, ignorados. Sin embargo, se desarrollaban esfuerzos desde la perspectiva jurídica, institucional y civil para paliar estas deficiencias.

Para efectos del derecho de acceso a la información, los avances fueron destacables y México, podemos afirmar, contaba con sistemas de información de buena calidad y en constante mejora y desarrollo. Sin embargo, la magnitud de la cobertura temática y geográfica del país imponía limitaciones reales en este sentido y por lo tanto las mejoras y adecuaciones resultaban necesarias e impostergables.

Existían rezagos abismales en la promoción de los medios de comunicación como herramientas fundamentales para que la temática ambiental permeara al conjunto de la sociedad y propiciara la participación de todos los actores sociales en la solución de problemas apremiantes. Esta fue sin duda una de las principales asignaturas pendientes.

Finalmente, la investigación reafirmó nuestra convicción de que era imperativo fortalecer las labores para consolidar una sociedad participativa y capaz de actuar de manera corresponsable.

Tras la realización del estudio, la IA-MEX pudo desarrollar otra experiencia interesante, difícil de imaginar hace apenas unos años, que consistió en la colaboración entre la sociedad civil organizada y el Gobierno, a través de la

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Dicha colaboración se materializó en la firma de un “Convenio Marco de Concertación” que ampara una agenda de trabajo común en el tema de los derechos de acceso, con productos y resultados concretos en áreas susceptibles de ser mejoradas, identificadas por ambas partes.

La acción de mayor trascendencia en el nivel de la colaboración entre dependencias de gobierno y organizaciones civiles realizada por la IA-MEX de manera conjunta con SEMARNAT, fue la realización de talleres regionales para promover los principios de acceso y capacitar a las organizaciones de la sociedad civil y a funcionarios de gobierno para que ejercieran el derecho a la información, establecido ya por la LFTAIPG. Los talleres se impartieron en el 2003 en la Ciudad de México reuniendo participantes de la sociedad civil de los estados de Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Veracruz; funcionarios de gobierno de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), SEMARNAT, Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y representantes de medios de comunicación, recibiendo el apoyo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) a través de pláticas informativas sobre la LFTAIPG y el Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

En este taller, sin embargo, pudimos observar el desconocimiento imperante en la sociedad civil acerca de la LFTAIPG y sus alcances. Fue notoria, además, la desconfianza de los miembros de organizaciones ciudadanas hacia las instancias gubernamentales y su resistencia a establecer nexos de colaboración con ellas basados en responsabilidades mutuas. Tras esta experiencia, nos parece evidente que en la relación sociedad civil y Gobierno se tiene que trabajar arduamente para que la sociedad se apropie de la Ley y le encuentre utilidad práctica en su quehacer cotidiano.

Como apoyo a todo el trabajo realizado y a los talleres de capacitación hemos elaborado diversos materiales didácticos y de difusión como spot informativos para televisión sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS), en Johannesburgo, Sudáfrica 2002; una Guía Ciudadana para el Acceso a la Información Ambiental y la Participación Social; otra Guía para el Funcionario Público sobre Acceso a la Información, un vídeo titulado “Acceso a la Información Ambiental, un derecho que debemos ejercer”, entre otros.

En el plano internacional, el proceso de la IA-MEX se desarrolla en el marco de la Iniciativa de Acceso TAI³, integrada por coaliciones de Organizaciones de la Sociedad Civil de Chile, Estados Unidos, Hungría, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia y Uganda. De ella se derivó la aplicación de una evaluación común para evaluar el grado de avance de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río, con el propósito de presentar un diagnóstico global en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, CMDS 2002. De esta Cumbre surgió la Alianza por el Principio 10, conformada por gobiernos, sociedad civil, organismos e instituciones internacionales con el propósito de acelerar la plena implementación del acceso a la información, participación y justicia ambientales a nivel global.

En esta alianza hemos posicionado a México como un ejemplo a seguir sobre el trabajo conjunto sociedad-gobierno, y nos hemos comprometido a llevar a cabo acciones concertadas y conjuntas para la mejor instrumentación de las leyes y buscar elementos que soporten los principios de acceso.

Actualmente llevamos a cabo un ambicioso proyecto llamado: Evaluación de la Implementación del Principio 10 en América Latina, el cual tiene como objetivo conocer a través de un marco metodológico común el estado actual del acceso a la información, la participación social y la justicia en asuntos ambientales, revisando el marco jurídico e institucional, los mecanismos de gestión en 7 países de América Latina (Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, El Salvador y México) y tres entidades estatales en México (Baja California, Jalisco y Chiapas), para así obtener un diagnóstico independiente sobre el grado de avance de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río.

Para terminar este apartado, queremos mencionar que a través de las experiencias aquí narradas en la IA-MEX contamos con un panorama amplio de los temas de acceso en la gestión federal en materia ambiental y con una visión de conjunto sobre la evolución del acceso a la información en México, su reglamentación, mecanismos y alcances.

³ The Access Initiative, TAI por sus siglas en inglés. Alianza conformada por gobiernos, OSC y organismos internacionales que buscan la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río de la Cumbre de la Tierra de 1992.

II. MARCOS LEGALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: ESTUDIOS DE CASO

Antes de entrar de lleno en este apartado es necesario contextualizar el tema de la legislación ambiental como pionera en el desarrollo de regulaciones de acceso a la información. En 1996 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue modificada sustancialmente para incluir en su Título Quinto dos capítulos que contemplaban aspectos referentes a la Participación Social y al derecho a la información ambiental⁴.

Esto significó una transformación cualitativa en la legislación, pues se establecía que la autoridad ambiental estaba obligada a contestar por escrito las solicitudes de información en un plazo no mayor de 20 días contados a partir de la fecha en que eran recibidas.

En la Ley ambiental se establecían varias causales para denegar la información:

- La confidencialidad por ley de la información solicitada;

- Que su difusión afectara la seguridad nacional;

- Que fuera información relativa a procedimientos judiciales pendientes de resolución;

- Que se tratara de información aportada por terceros que no estuvieran obligados a difundirla o,

- Que fuera información sobre inventarios, insumos o tecnologías de procesos.

Vale la pena destacar que para el caso específico de la Evaluación de Impacto Ambiental, se requería acreditar interés jurídico para tener acceso al expediente y los estudios correspondientes.

La legislación ambiental también establecía que en caso de que la autoridad contestara negativamente la solicitud de información, ésta debía señalar las razones que habían motivado tal decisión, y que la ausencia de respuesta de la autoridad en el plazo fijado por la Ley, significaba que la petición se resolvía en sentido negativo (negativa ficta). En los términos de la LGEEPA, la autoridad ambiental estaba obligada a notificar al interesado la recepción de su solicitud dentro de un plazo de 10 días después de la recepción de la misma.

⁴ Fueron incluidos los artículos 159 BIS al 159 BIS 6, sobre el derecho a la información ambiental.

En 1999, Presencia Ciudadana Mexicana realizó 14 estudios de caso sobre el mismo número de solicitudes de información en materia ambiental dirigidas a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, (SEMARNAP) con el objeto de comprobar cómo funcionaba el derecho a saber de los ciudadanos, es decir: los mecanismos y procedimientos incorporados en 1996 en la LGEEPA.

En el 2002, las organizaciones que integran la IA-MEX, quisimos actualizar el diagnóstico realizado en 1999 por Presencia Ciudadana Mexicana y conocer cómo había progresado el derecho a la información ambiental en México, por lo que realizamos 27 estudios de caso basados en solicitudes de información ambiental dirigidas a la SEMARNAT.

Tanto en 1999 como en el 2002, privilegamos la concepción de que la información debe ser un bien de utilidad pública, por lo que la información requerida a la autoridad guardaba estrecha relación con proyectos específicos de organizaciones ambientalistas.

Una vez que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) entró en vigor, hicimos un nuevo ejercicio de monitoreo con la finalidad de poner a prueba los nuevos mecanismos y procedimientos de acceso a la información previstos por la Ley. Para ello realizamos estudios de caso a partir de 30 solicitudes de información. En este caso, las solicitudes iban dirigidas no sólo a la Secretaría de Estado encargada de la protección al ambiente sino a otras dependencias del Gobierno Federal, manteniendo el criterio de relevancia y utilidad para algún grupo ecologista en su trabajo de campo.

En total se realizaron 71 estudios de caso a partir del mismo número de solicitudes de información ambiental para monitorear el comportamiento y capacidad de respuesta del Gobierno Federal.

DETALLES DE CADA UNA DE ESTAS EXPERIENCIAS:

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN 1999

De las catorce solicitudes de información enviadas, 9 no fueron contestadas (64%). De los 5 casos restantes solamente 2 solicitudes fueron respondidas satisfactoriamente (14.3% del total) y 3 casos se contestaron de manera parcial (21% del total), lo que arrojó un balance ciertamente negativo de 86% de solicitudes no respondidas o contestadas insatisfactoriamente.

A lo largo de los estudios de 1999, se reflejó que a 3 años de la modificación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA),

ésta no había impactado significativamente el acceso a la información ambiental en poder del Gobierno. Concluimos que los servidores públicos no estaban suficientemente informados sobre los procedimientos para acceder a la información ambiental; que los grupos sociales solicitantes estaban acostumbrados a no obtener respuestas y que, por lo tanto, no había un ejercicio cotidiano de solicitud de información bajo las nuevas reglas.

Consideramos muy grave que en el proceso de requerir información hicimos saber a los funcionarios implicados que el motivo de la solicitud era comprobar la efectividad de la legislación sobre derecho a la información ambiental y que, a pesar de ello, en la mayoría de los casos nuestras peticiones no se resolvieran o se resolvieran de manera deficiente.

Pudimos observar que algunas de las respuestas a las solicitudes incluían evasivas: información no solicitada y/o remitían al solicitante a otra autoridad. Sólo en tres casos recibimos una notificación legal que indicaba que la autoridad había recibido nuestra solicitud de información y únicamente en un caso, recibimos respuesta parcial antes de cumplirse el plazo necesario para enviar la notificación.

En ese momento identificamos que era necesario que las autoridades ambientales conocieran su obligación de cumplir con los procedimientos y plazos establecidos por la LGEEPA. Por otra parte, resultaba indispensable que las organizaciones recurrieran a este mecanismo para obtener información y promovieran una cultura de cumplimiento de la Ley, solicitando información y apelando al nuevo marco legal. También detectamos la necesidad de sistematizar la información y de crear e integrar bancos de información modernos y accesibles a la ciudadanía.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL 2002

En el monitoreo realizado se elaboraron 27 solicitudes de información, de las cuales 22 fueron respondidas (81.4%) y 5 quedaron sin respuesta (18.6%). De estas 22 respuestas, 8 fueron respondidas en tiempo (36.4%) y 14 no cumplieron con los plazos fijados por la Ley (63%).

De las 22 respuestas obtenidas, encontramos que en 6 casos (22.2% del total de solicitudes realizadas) los funcionarios respondieron canalizando al solicitante a otra dependencia para obtener la información requerida, y en 16 casos (59.2%) sí respondieron a lo solicitado.

Como podemos observar, hubo un cambio sustancial en la forma en que el Gobierno Federal dio respuesta a la información solicitada por la ciudadanía en estos dos ejercicios de monitoreo. Sin embargo, podemos notar que en la mayoría de los casos los funcionarios no respondieron en el tiempo que la Ley marcaba, lo que perjudicaba a los solicitantes en términos de la oportunidad en el acceso a la información.

Los 27 estudios realizados en el 2002 nos mostraron que los funcionarios públicos estaban más conscientes que en 1999 de que la sociedad requiere información y de que el otorgarla, no es sólo una obligación jurídica sino también un signo de transparencia que juega a favor de mayor credibilidad de las instituciones ante la opinión pública.

Este cambio en los patrones de conducta de los servidores públicos en materia ambiental, creemos, responde a una nueva cultura de la Administración Pública Federal. Sin embargo, podemos observar que los funcionarios, si bien entendían que era importante responder, no todos conocían su obligación de hacerlo dentro del plazo legal de 20 días, aunque no tuvieran la información solicitada.

Observamos también confusión de responsabilidades y atribuciones, pues muchos funcionarios respondían los requerimientos indicando que era otra la dependencia que contaba con la información. Sin embargo, las solicitudes de información se basaron en un análisis del Reglamento Interior de la SEMARNAT, que establece las atribuciones de las unidades administrativas, de donde dedujimos la información que cada una de ellas debía poseer.

En el año 2002 existieron dos tendencias que eran importantes de revertir: la primera es la de contestar fuera del tiempo legal y también sin fundamento legal; la segunda, es responder que son otros los funcionarios que tienen la información que se solicita.

Otra gran necesidad que identificamos es desarrollar un Sistema de Información Interna en las dependencias de Gobierno para que la información que más frecuentemente se solicita esté permanentemente a disposición del público.

EL 2003: LA EVALUACIÓN DE LA LFTAIPG

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la IA-MEX realizó 30 estudios de caso de solicitud de información, ya no para continuar con el monitoreo de la aplicación de la LGEEPA sino para evaluar el funcionamiento y la aplicación de la nueva Ley.

Para este ejercicio realizamos un total de 30 solicitudes de información, de las cuales fueron respondidas 24 (80%). En 4 casos (13.3%) la dependencia requirió más información al solicitante para poder brindar la respuesta solicitada y en 2 casos (6.6%), las instancias gubernamentales consideraron que la solicitud no era competencia de la Unidad de Enlace.

De las 24 respuestas obtenidas, 19 (63.3% del total) se recibieron en los primeros 20 días hábiles y 5 (16.6% del total) fueron contestadas pasados 30 días hábiles, mediando una notificación en que la dependencia solicitaba tiempo extra, por lo que puede señalarse que todas las solicitudes que fueron respondidas se efectuaron en los plazos previstos por la LFTAIPG.

De las 24 respuestas obtenidas, encontramos que en 6 casos (20% del total) los funcionarios respondieron canalizando al solicitante a otra dependencia para obtener la información requerida, y en 14 casos (46.6%), sí respondieron a lo solicitado. En 4 casos (13.3%) las dependencias respondieron que no existía la información solicitada.

Durante la evaluación de la LFTAIPG mediante los 30 estudios de caso mencionados, pudimos observar un gran avance en el ejercicio del derecho de acceso a la información ya que la Ley establece plazos y procedimientos específicos y las dependencias de gobierno conocen dichos plazos y procedimientos, lo que hizo posible que en la totalidad de los casos las solicitudes fueron contestadas en tiempo⁵.

Es muy positivo que las solicitudes de información ya no tengan que ser dirigidas a una persona en particular sino que ahora se remitan a una dependencia, al interior de la cual, deben darse procedimientos claros para su procesamiento.

Aunque no todas las solicitudes fueron contestadas con la información correcta, en todos los casos hubo una notificación de recibido expedida por la Unidad de Enlace de la dependencia. Dicha notificación contó siempre con número de folio, lo que garantizó el seguimiento de la solicitud.

Es muy positivo que en algunas solicitudes, las dependencias hayan requerido mayores detalles para poder atender la demanda de información, ya que esto

⁵ Vale la pena aclarar que en el caso de monitoreo del 2003, algunas de las solicitudes de información se realizaron en el marco de los talleres con organizaciones civiles y ciudadanos mencionados en la primera parte de este ensayo, lo que impidió verificar que la información se requiriera a la dependencia correcta. Por lo tanto, las respuestas de las Unidades de Enlace en el sentido de que la información solicitada no era de su competencia fueron correctas, a diferencia de lo sucedido durante el monitoreo del año 2002.

refleja que cada solicitud tiene un seguimiento adecuado y específico y genera un proceso de enseñanza-aprendizaje gracias al cual, la ciudadanía puede familiarizarse con los mecanismos y las formas para ejercer su derecho a la información.

Pudimos observar que ya no es una práctica común que las autoridades respondan con evasivas o con información que no se solicita.

Hay que hacer hincapié en la existencia del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), una herramienta de gran utilidad que permite realizar vía internet solicitudes desde cualquier lugar del mundo, así como dar seguimiento a varias solicitudes de información de manera simultánea, lo que reduce sensiblemente los costos para acceder a la información pública gubernamental.

Si bien el SISI es una herramienta valiosísima, habría que diseñar mecanismos efectivos para cubrir las necesidades de información de la población que no tiene acceso a internet.

Es necesario, por otra parte, que la ciudadanía identifique el derecho de acceso a la información como una herramienta útil para desarrollar trabajos en sus comunidades o estados. En éste aspecto de apropiación de la Ley por parte de la sociedad, las organizaciones civiles están llamadas a desempeñar una labor fundamental

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las reflexiones que se presentan a continuación pretenden incorporar de manera ordenada todas aquellas ideas, inquietudes y experiencias que hemos obtenido a lo largo de nuestro trabajo como ambientalistas, todo ello a fin de promover un mejor funcionamiento y aplicación del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Es menester reconocer el impulso político que la administración federal actual y el Poder Legislativo han dado al tema del acceso a la información y cómo se ha manifestado éste en las diferentes dependencias del Gobierno. Sin embargo, es preciso trabajar de manera constante para que este derecho sea conocido y ejercido en todos los ámbitos sociales.

Podemos observar que se está gestando un cambio cultural en torno al acceso a la información, una vez respaldado por una disposición federal como lo es la

LFTAIPG. Sin duda, con su entrada en vigor, el tema del acceso a la información ha cambiado radicalmente, convirtiéndose en una herramienta valiosa que favorece la rendición de cuentas, la transparencia, el ataque a la corrupción y el aumento en el grado de corresponsabilidad y confianza entre Gobierno y ciudadanos.

SOBRE EL MARCO LEGAL

Es necesario continuar con los procesos de desarrollo y consolidación de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental a nivel federal, de manera que también los tres Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos (IFE, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, UNAM, etc.) sean vigilados por una institución autónoma que permita hacer efectivo el derecho de acceso a la información de cualquier persona.

Si bien es cierto que varios estados de la República ya cuentan con legislación en esta materia, es necesario que todas las entidades federativas y municipios del país cuenten con instrumentos legales que garanticen el pleno acceso de los ciudadanos a la información en poder de las dependencias en todos los niveles de gobierno.

Es indispensable, también, desarrollar a fondo lineamientos y criterios para la organización, conservación y adecuado funcionamiento de los archivos de las dependencias del Gobierno, así como también la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

Hay que resaltar que con la expedición de la LFTAIPG, un primer paso, sumamente importante, ha sido dado; sin embargo, en el ámbito más amplio del derecho a la información aún quedan saldos pendientes; por ejemplo, la legislación en torno a los medios electrónicos, sobre la actividad de los medios masivos de comunicación y acerca de la información generada por el sector privado, por citar algunos ejemplos.

ACERCA DE LOS MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En términos de rendición de cuentas y transparencia gubernamental, ha sido un gran avance el establecimiento de las llamadas obligaciones de transparencia con las que deben cumplir todas las dependencias gubernamentales, ya que esto pone al alcance del ciudadano un mínimo de información fija y homologada para todas las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es necesario ampliar y detallar estas obligaciones y difundirlas para fomentar su uso constante.

Se requiere, además, desarrollar nuevos sistemas de información de buena calidad, así como mejorar y actualizar los que ya existen, para lograr una mayor cobertura temática que cruce información existente y genere nueva información para el público.

Es importante contar con Unidad de Enlace en cada dependencia gubernamental y que ésta sea la encargada de darle seguimiento a todas las solicitudes de información, además de fungir como módulo de atención ciudadana con el fin de que puedan contar con apoyo técnico y orientación para realizar sus solicitudes.

No hay duda de que el SISI es una herramienta de gran utilidad, sin embargo, deben ampliarse los esfuerzos para facilitar el acceso a la información de la población que no dispone del conocimiento y/o de los recursos para hacer uso del internet.

SOBRE LAS PRÁCTICAS DE ACCESO

A lo largo de los proyectos realizados sobre acceso a la información, resultó evidente para nosotros la necesidad de fortalecer los procesos y programas de información y capacitación de los funcionarios públicos para que conozcan sus obligaciones respecto al acceso a la información y la LFTAIPG. Por tratarse de una obligación –y por la previsión de sanciones en la Ley para quienes infrinjan sus disposiciones– es posible percibir una mejor disposición de los funcionarios públicos para dar información. Sin embargo, se debe avanzar en la capacitación de los funcionarios públicos para que prioricen la calidad de la información al responder solicitudes de información y su labor no se limite a proporcionarla en los plazos fijados por la Ley.

De manera tangencial a las prácticas de acceso en sí mismas, pero no por ello menos importante, existen diversos factores que inciden en el uso social de las herramientas para acceder a la información pública gubernamental. Uno de los más importantes son los medios masivos de comunicación. Al respecto, hay que subrayar la importancia de fomentar su operación como cauces que permitan difundir y promover el derecho de acceso a la información para que todos los grupos sociales puedan incorporarlo a sus actividades cotidianas e involucrarse en su ejercicio y su defensa. Esto, sin duda, generaría mayores niveles de participación social y, consiguientemente, mejores ejercicios gubernamentales.

Asimismo, es fundamental que las organizaciones civiles y los ciudadanos en general diseñen y participen en programas de capacitación que eleven la frecuencia y la calidad del ejercicio del derecho, materia de este ensayo. Por

supuesto, si se desea promover una cultura de la transparencia ésta debe impactar a todos los actores sociales, entre ellos a las propias organizaciones. Esta es una variable de la corresponsabilidad que debe ser desarrollada pronto para otorgar legitimidad plena a la exigencia de transparencia para toda la sociedad.

La sociedad civil sigue teniendo muchas debilidades al solicitar información: los solicitantes encuentran dificultades en identificar con precisión qué tipo de información necesitan y cuál en verdad va a servir para su trabajo. Además, hay un gran desconocimiento sobre la estructura institucional y su funcionamiento, lo que genera una gran confusión sobre las competencias de cada dependencia gubernamental. Esto propicia que las solicitudes de información no se presenten de manera clara y que no sean respondidas adecuadamente por las unidades administrativas respectivas.

Como se ve, el camino hacia una sociedad transparente, con altos índices de credibilidad y legitimidad institucional y una sociedad civil activa y participativa en el diseño y ejecución de políticas públicas, aún es largo.

DEMANDA CIUDADANA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EXPERIENCIA DE MONITOREO DE DESVICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

Por: María Vallarta Vázquez y
Ma. Concepción Martínez Medina

I. EQUIDAD DE GÉNERO: CIUDADANÍA, TRABAJO Y FAMILIA, A.C. Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS

Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. es una organización no gubernamental que surgió en 1996 ante la necesidad de formar y fortalecer a mujeres con habilidades en gestión, negociación y liderazgo para analizar y evaluar las políticas públicas en México desde la perspectiva de género.

El objetivo de la organización es el de contribuir al logro de una mayor equidad entre los géneros trabajando por la igualdad de oportunidades para las mujeres mexicanas a partir de fomentar el ejercicio de la ciudadanía en la defensa y promoción de sus derechos sexuales y reproductivos, así como a través del seguimiento, análisis, evaluación y propuestas de elaboración de presupuestos y políticas públicas basadas en una perspectiva de género.

También se trabaja en torno a la sensibilización, información y capacitación para promover y defender los derechos sexuales y reproductivos y la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género en diferentes sectores, que incluyen: sociedad civil organizada, gobiernos, instituciones y prestadores

de servicios de salud, profesionistas, académicos, universitarios, estudiantes, medios de comunicación, personal del poder judicial y población en general.

En el área de presupuestos públicos, una tarea prioritaria es la de generar información y herramientas como apoyo a los grupos de la sociedad civil organizada para que fortalezcan sus demandas ciudadanas en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas.

Las diversas experiencias internacionales sobre presupuestos públicos con enfoque de género han implicado el ejercicio de vincular los compromisos que sus gobiernos han adquirido en las Conferencias Internacionales organizadas por las Naciones Unidas¹ para promover la equidad entre los géneros y las formas en que esos mismos gobiernos recaudan y gastan sus recursos. Poder determinar el grado en que se está cumpliendo con las metas de género a partir de los presupuestos públicos representa una herramienta concreta para fortalecer las tareas de seguimiento y evaluación de la sociedad civil y así exigir a los gobiernos la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por otra parte, el análisis y la elaboración de los presupuestos públicos con enfoque de equidad entre los géneros, además de promover ésta, impulsan la transparencia al exigir información presupuestal adecuada y oportuna para poder evaluar el impacto que los recursos y las políticas públicas tienen en los diferentes grupos poblacionales.

II. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental representa uno de los logros más relevantes en nuestro país para avanzar hacia la democracia plena y responde a una larga historia de acciones que las organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo para contribuir al cambio político actual. Dentro de los esfuerzos destacan los dedicados a la educación ciudadana y a las luchas por la transparencia de los procesos electorales. No es casual que las actividades se hayan centrado en estos aspectos, fundamentalmente en el tema de la educación ciudadana, ya que la construcción de la ciudadanía implica que la población se asuma vigilante del buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales.

¹ Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, Egipto, en 1994 y Conferencia Internacional sobre la Mujer, Beijing, China, en 1995.

Desde este punto de vista, el concepto de ciudadanía contiene un fuerte componente de participación. Participación que puede operar bajo formas directas cuando la población se moviliza con sus propios recursos para dar respuesta a una necesidad material o social de manera espontánea; o bien, bajo formas indirectas las cuales se desarrollan dentro de los marcos normativos y organizativos planteados por el Estado de Derecho.

Una de las responsabilidades del Estado Democrático es dotar de los mecanismos necesarios para que la sociedad asuma el control ciudadano del quehacer público mediante la transparencia y la rendición de cuentas.

En consecuencia, para lograr sociedades más democráticas se tienen que fortalecer, por un lado, las normas y mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a información como parte de un sistema más amplio de rendición de cuentas y, por otra parte, para que la democracia se consolide, se requiere de sociedades más participativas, más educadas, más tolerantes, más propositivas y más críticas, es decir, de sociedades que sean el sostén de esos Estados Democráticos.

La transparencia y el acceso a la información pública son los insumos básicos para que la sociedad civil se introduzca al debate político y económico con relación a las políticas públicas. Permite conocer el funcionamiento de la burocracia y la información que puede ser utilizada para evaluar la función pública y en última instancia para sancionarla.

A partir del acceso a la información se puede configurar un espacio de intercambio entre el Gobierno y la sociedad civil como escenario de confrontación de proyectos, de debates, de ideas y de construcción de consensos. De ahí la importancia de contar con una Ley que promueva y difunda el ejercicio del derecho de acceso a la información pública federal.

Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., junto con otras organizaciones de la sociedad civil como son: Grupo de Información en Reproducción Elegida, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Salud Integral para la Mujer, Letra S y, Fundar Centro de Análisis e Investigación A. C.; y con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, iniciaron un proceso de análisis cuyo objetivo fue el de esclarecer presuntas asignaciones arbitrarias del presupuesto público a través de la investigación del desvío de fondos públicos que llevó a cabo el diputado Luis Pazos, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LVIII Legislatura, en el periodo de aprobación del presupuesto 2003, durante diciembre de 2002.

III. CONSTRUYENDO UN CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

Desde principios del año 2003, se presentaron indicios de un presunto desvío de 30 millones de pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Comité Nacional Pro-vida; recursos que originalmente estaban destinados para el combate y la prevención del VIH/SIDA. A raíz de esto, varias organizaciones de la sociedad civil decidieron unir esfuerzos para ubicar el destino de los recursos públicos señalados.

Se reunieron Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad (Consortio), Letra S, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. y Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., (Equidad A.C.), con el objetivo común de investigar la asignación y el destino de los fondos que aparentemente se habían recortado del presupuesto para VIH/SIDA.

Las organizaciones se dieron a la tarea de buscar información para esclarecer este asunto. Dado que se trataba de un tema relacionado con el presupuesto público, primero se buscó esclarecerlo a través del análisis técnico del PEF 2003 en sus tres diferentes clasificaciones, pero fue imposible encontrar allí el desglose suficiente para señalar el desvío. Dada la dificultad en el análisis presupuestal se procedió a solicitar información a la Cámara de Diputados y en particular a la Comisión de Equidad y Género. Con los documentos que se obtuvieron de esta Comisión, se pudo constatar lo siguiente:

1. La Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura aprobó el día 16 de diciembre de 2002, seiscientos millones de pesos adicionales a la cantidad asignada en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, para salud de las mujeres y otros programas.
2. El 30 de diciembre de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Egresos de la Federación en que se incluyen los 600 millones de pesos adicionales.
3. El 9 de enero de 2003, la diputada Josefina Hinojosa Herrera, integrante de la Subcomisión de Presupuesto de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, envió un oficio (CEG/1061/01-03) al diputado Luis Pazos de la Torre, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LVIII Legislatura, en el que se

- detalla la distribución de los 600 millones de pesos aprobados. Esta distribución incluye 208 millones de pesos adicionales para el programa de VIH/SIDA.
4. El Secretario de Salud, Dr. Julio Frenk Mora, recibió el 10 de enero de 2003 un oficio (CPCP/1779/02) fechado el 17 de diciembre, del diputado Luis Pazos, el cual le informa de la distribución de los 600 millones de pesos *autorizado por la Cámara de Diputados*. Esta distribución es distinta a la que consta en el oficio de la diputada Hinojosa, ya que la cantidad asignada para VIH/SIDA aparece de 178 millones de pesos y surge un nuevo renglón no autorizado por la Cámara de Diputados para los Centros de Ayuda para la Mujer (Pro-vida), asignándole la cantidad de 30 millones de pesos.
 5. El 17 de enero 2003 las diputadas María Elena Chapa, Concepción González Molina, Ma. de las Nieves García Fernández, Flor Añorve Ocampo y, Laura Pavón Jaramillo, enviaron una carta al diputado Pazos en la que puntualizaron que el destino de los recursos públicos *acentuados* en su oficio al Secretario de Salud, no correspondía a la asignación aprobada por la Comisión de Equidad de Género. Le recuerdan que con fundamento en el artículo 74 constitucional, ningún legislador puede reasignar el presupuesto sin considerar al Pleno General de la Cámara. Por lo anterior, le solicitan que respete las asignaciones y rectifique su oficio al Dr. Frenk Mora y, que en caso de no hacerlo, se turnaría la situación para su discusión en el Pleno durante el siguiente periodo de sesiones.
 6. Por su parte, la diputada Olga Haydée Flores Velásquez mandó el 23 de enero una carta al diputado Luis Pazos en la cual se suma a la posición de las diputadas mencionadas anteriormente.
 7. El 11 de febrero de 2003, el diputado Pazos envía una carta a la licenciada Carmen Lira Saade, del periódico La Jornada, en la que niega que se haya recortado el presupuesto para VIH/SIDA y afirma que él no puede aumentar o disminuir a su arbitrio ningún Presupuesto de Egresos de la Federación.
 8. Por otra parte, en una reunión del Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, llevada a cabo el 26 de marzo de 2003, se acordó que se solicitaría a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados una explicación sobre los cambios realizados al presupuesto etiquetado para SIDA, que presuntamente habría disminuido.

Como se puede apreciar, la información con la que contaban las organizaciones mencionadas era fraccionada e incompleta, por lo que decidieron unir esfuerzos para trabajar por la transparencia y la rendición de cuentas en la asignación de recursos públicos.

Equidad A.C., buscó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 la partida específica en la cual se destinaron los 30 millones de pesos para los Centros de Ayuda para la Mujer ligados al Comité Nacional Pro-vida A.C., pero tal partida no existe.

Se procedió a buscar información de fuentes directas, por ejemplo, el día 24 de julio de 2003, se envió un oficio al Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el que se solicitaba una explicación sobre el destino de los 30 millones de pesos que no aparecían en el PEF 2003.

La respuesta a esta petición llegó hasta el 19 de agosto del mismo año y en ella se señalaba que la unidad administrativa a la cual le correspondía proporcionar dicha información era la Unidad de Enlace de la SHCP.

Por otra parte, se analizó el marco jurídico de la aprobación del PEF para determinar si era legal que se destinaran recursos públicos directamente del presupuesto a una organización de la sociedad civil. Se encontró que sí es admisible según el artículo 8° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Además, se estudió el contexto legal del periodo de aprobación del PEF en la Cámara de Diputados y se encontró que la Constitución, en sus artículos 74 fracción IV y 126, establecen claramente que sólo la Cámara de Diputados tiene la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto.

En el estudio que se llevó a cabo sobre el fundamento legal para la asignación de los recursos, no se encontró nada que validara la acción del Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LVIII Legislatura. Se consideró entonces que la reasignación de los 30 millones se había hecho de manera ilícita y se procedió a pedir la opinión de varios abogados especialistas en el tema acerca de las acciones que se podían emprender desde la sociedad civil para denunciar esta irregularidad.

Se consultó a una magistrada en materia fiscal, a una investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y a un abogado ex legislador, quienes recomendaron presentar una queja ante la propia Cámara de Diputados. Los

tres, coincidieron en que no se tenían precedentes de que la sociedad civil denunciara formalmente un acto de abuso de poder por parte de un diputado.

El siguiente paso fue consultar a una abogada del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), y a dos abogados expertos en Derecho Administrativo del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Estos últimos entregaron un documento titulado “Gasto Público, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana” en el que concluyen que correspondía a la Auditoría Superior de la Federación determinar si el diputado Pazos había ordenado la asignación de recursos de manera arbitraria y, en términos del artículo 79 constitucional, fracción IV, también le correspondía a la Auditoría Superior de la Federación determinar los daños y perjuicios que afectarían a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

EL IFAI: UN ALIADO IMPORTANTE EN EL PROCESO

Con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de manera paralela a las investigaciones antes descritas, el 5 de agosto de 2003, Equidad, A.C., inició el rastreo de información vía *internet* a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI). Se cuestionó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la asignación de los 30 millones de pesos que aparecen en el oficio anteriormente citado como asignados a los Centros de Ayuda para la Mujer.

El 2 de septiembre del 2003, se recibió respuesta de la SHCP a través del SISI en la que se confirma que se asignaron los 30 millones de pesos para los Centros de Ayuda para la Mujer, a través de la Unidad Responsable “Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública”, partida 4308 del proyecto 4P3 de la Secretaría de Salud.

Con la información obtenida a través del SISI, se tenía certeza sobre la asignación de 30 millones de pesos a los Centros de Ayuda para la Mujer a través de la Secretaría de Salud y de que la asignación se había hecho sin el consenso del Pleno de la Cámara de Diputados. Sin embargo, quedaban varias preguntas sin responder:

1. ¿Se recortó dinero para el combate al VIH/SIDA para darlo a los Centros de Ayuda para la Mujer?
2. ¿Bajo qué criterios se asignaron los recursos públicos a través de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública?
3. ¿Fue por concurso que se asignaron los recursos?

4. ¿Para qué se usarían los 30 millones de pesos?
5. ¿Por qué se asignó el dinero por instrucciones de Luis Pazos si él no estaba facultado para ello?
6. ¿Ante quien se podía denunciar esta aparente irregularidad?

El 8 de septiembre, Equidad de Género, A.C., inquirió, en una segunda solicitud a través del SISI, sobre los criterios y montos de la distribución de los recursos de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Después del tiempo reglamentario, la respuesta consistió en remitir a la dirección de la página web de la Secretaría de Salud, donde se puede localizar, en el organigrama, a la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Efectivamente, en ella se describían las convocatorias para acceder a los recursos pero en ninguno de ellos se señalaban los montos a los cuáles se podía acceder, ni los criterios de selección.

Equidad, A.C. siguió buscando información a través del SISI. El 20 de octubre se solicitó el listado de beneficiarios del Patronato de la Beneficencia Pública en el año 2003. El 25 de noviembre se recibió la respuesta a esta petición.

El 21 de enero del 2004, se solicitaron los datos completos de cada uno de los Centros de Ayuda para la Mujer que fueron beneficiados con los 30 millones de pesos. El día 2 de febrero de 2004, se tuvo acceso a dicha información, que consistió sencillamente, en el directorio de los 12 Centros.

El día 9 de febrero del 2004 se realizó una nueva solicitud mediante el SISI para saber los montos específicos de asignación a cada uno de los Centros de Ayuda para la Mujer. Se recibió respuesta el día 10 de marzo en el sentido de que era necesario precisar la información que se solicitaba ya que según el convenio firmado el 14 de marzo de 2003 entre la Administración del Patrimonio de la Beneficencia y el Comité Nacional Pro-vida, éste último se comprometía a informar de manera detallada sobre el destino y utilización total de los recursos otorgados.

Con la asesoría del IFAI sobre la conveniencia de requerir de manera directa el acceso a los archivos y no mediante preguntas específicas y con la información de la existencia del convenio citado, se procedió a solicitar que se entregara copia de dicho convenio y de los informes presentados por Pro-vida. El 25 de marzo se recibió respuesta de que el convenio de colaboración y los informes constaban de 6525 fojas por lo que la persona interesada podía concertar una cita a través de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Salud, para consultar la documentación en las oficinas de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

Tras la revisión del material, se procedió a solicitar copias del convenio, del informe financiero y del impacto social reportado por el Comité Nacional Pro-vida para su análisis.

Como todavía existían muchas preguntas sin responder, el 20 de abril del 2004, se solicitó a la Secretaría de Salud a través del SISI, un desglose del presupuesto asignado a la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, como parte del seguimiento que se está llevando a cabo a este órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, donde se detectó el manejo discrecional de recursos con la asignación de los 30 millones de pesos al Comité Pro-vida.

IV. LA DENUNCIA PÚBLICA

El día 6 de noviembre del 2003, representantes de Equidad de Género, A.C., Letra S, Sipam, GIRE, Fundar y Consorcio, presentaron ante diputadas y diputados de la LIX Legislatura y ante medios de comunicación los resultados del análisis de la información obtenida hasta el momento acerca del presunto desvío que se había dado en la legislatura anterior. Las organizaciones de la sociedad civil consideraron que le correspondía a la Cámara de Diputados investigar las implicaciones del presunto desvío así como promover la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Asistieron a la presentación ocho diputadas y diputados de las tres principales fracciones parlamentarias² así como, 13 representantes de medios de comunicación. En dicha reunión, se entregó una copia de los resultados y a su vez, los legisladores se comprometieron a dar respuesta a las siguientes preguntas en un plazo no mayor a 30 días:

1. ¿Está facultado el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para asignar recursos públicos de manera personal a organizaciones privadas?

² Del PRD: Minerva Hernández, Secretaria de la Comisión de Presupuesto; Marcela Lagarde, Coordinadora del área de equidad social del grupo parlamentario del PRD e integrante de la Comisión de Equidad y Género; Inti Martínez, integrante de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos; Ana Lilia Guillén, integrante de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Angélica Díaz del Campo, integrante de la Comisión de Presupuesto y, Martha Lucía Micher Camarena, Secretaria de la Comisión de Equidad y Género. Del PRI: Rosario Sáenz López, integrante de la Comisión de Equidad y Género. Del PAN: José Luis Treviño Rodríguez, Secretario de la Comisión de Salud. También estuvo presente la Secretaria Técnica de la Comisión de Equidad y Género.

2. Si no está facultado para ello ¿a qué sanción se hace acreedor por haber incurrido en esta conducta?
3. ¿Cuál es el procedimiento en la Cámara de Diputados para desglosar los recursos adicionales aprobados?
4. ¿Cuáles son los mecanismos que el poder legislativo prevé para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia con respecto a la rendición de cuentas de cara a la sociedad?

A pesar de este compromiso, en abril de 2004 aún no se había recibido respuesta por parte de las y los legisladores. Se mandaron tres oficios: dos, a los legisladores que asistieron a la presentación fechados el 24 de noviembre de 2003 y el primero de abril de 2004, y uno más a los coordinadores de Grupos Parlamentarios (1º de diciembre de 2003).

Después de más de un año de consolidar información sobre el presunto desvío, ya se tiene acceso a los documentos que prueban que los recursos se asignaron por instrucciones del diputado Luis Pazos mediante un convenio de colaboración y se puede constatar que el dinero se gastó en organizaciones del Comité Pro-vida.

Dada la relevancia del caso, se seguirá consultando a especialistas en Derecho Parlamentario y Derecho Internacional Público, para sustentar los aspectos jurídicos de las lagunas de la ley que permiten que se cometan desvíos de recursos públicos de manera arbitraria sin sanción alguna.

El objetivo final de esta investigación es que no se repitan este tipo de arbitrariedades y que todo el proceso de aprobación, ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto público se realicen con transparencia y de cara a la ciudadanía.

V. REFLEXIONES FINALES

La sociedad civil a través de sus acciones ha desarrollado una serie de estrategias, tanto para sustentar sus demandas, como para transparentar el quehacer gubernamental. En ambos casos, la falta de acceso a la información pública ha sido una seria limitante para la evaluación del desempeño de las responsabilidades del Gobierno.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abre la posibilidad de ejercer el derecho ciudadano a la información

pública. En este marco, el Sistema de Solicitudes de Información representa una herramienta que facilita el acceso a los datos desde cualquier punto de México e incluso, del mundo.

Esta experiencia permitió poner en tela de juicio si una persona puede de manera individual usar su cargo de elección popular para favorecer con dinero del erario público a un grupo con el cual simpatiza, a pesar de que dichos grupos se contrapongan a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo e incluso lleven a cabo actividades contrarias a las disposiciones constitucionales.

Planteó, además, ante la opinión pública, mediante una demanda específica, la posibilidad real de que una ciudadanía bien informada, puede contar con los elementos necesarios para exigir la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Gobierno.

En cuanto al mecanismo para solicitar información pública a través del SISI, sin duda representa un avance en la transparencia y la rendición de cuentas al proporcionar un sistema fácil y amigable hacia el usuario para obtener los datos que se solicitan. Sin embargo, el hecho de que la gran mayoría de la población no cuente con los mecanismos ni con los recursos necesarios para ejercer este derecho, entre ellos el Internet, constituye una barrera para el acceso universal a la información pública.

Para que se pueda avanzar en la rendición de cuentas también es necesario que el Estado brinde todos los recursos materiales y simbólicos para fortalecer la ciudadanía participativa, no sólo como efecto sino como un objetivo en sí mismo.

Si bien la información que se ha obtenido a través del SISI ha sido muy valiosa, la forma en que se ha entregado ha sido a cuentagotas. Por el plazo de veinte días hábiles que tienen las Unidades de Enlace de las dependencias para contestar a las preguntas de la ciudadanía, tomó más de seis meses obtener la información con la que se cuenta hasta ahora y todavía no es completa.

Tomando en consideración la forma en la que debe hacerse una solicitud de información vía el SISI, cabe señalar que ésta, obliga al solicitante a plantear preguntas muy precisas, por lo que si no se tiene información que permita referirse de manera exacta a un documento específico, difícilmente se obtendrán respuestas satisfactorias a las preguntas planteadas.

Sería conveniente que se aclarara, en la página del SISI, que se pueden pedir expedientes completos de los archivos gubernamentales. De haber sido así, las organizaciones hubieran solicitado desde que recibieron la primera respuesta a

través del SISI, que se les diera acceso al expediente de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública con el Comité Nacional Pro-vida, en vez de hacer cinco solicitudes separadas.

Por otra parte, sería muy importante que se mejoraran los mecanismos de acceso a la información del Poder Legislativo y del Poder Judicial ya que, como se vio en este caso, a veces la información que se busca involucra al Poder Ejecutivo junto con alguno de los otros dos poderes de la Federación. En el caso del Poder Legislativo, la falta de transparencia y de acceso a la información ha constituido un grave obstáculo para la rendición de cuentas a la que está obligado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es indispensable que el Gobierno continúe con el esfuerzo de difusión sobre el alcance de los instrumentos que el SISI pone a disposición de las personas. El IFAI funge como un puente que facilita el ejercicio ciudadano de control y vigilancia de las acciones del Gobierno.

Para finalizar, sólo queda decir que esta experiencia es un claro ejemplo de vigilancia de la Sociedad Civil ante el incumplimiento y el abuso de las atribuciones de los funcionarios públicos y los representantes de elección popular. Aunque se ha podido avanzar en el esclarecimiento de los hechos relacionados con el desvío de fondos públicos para Pro-vida, todavía hay un largo camino que recorrer hacia la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Gobierno.

Nota: Los documentos que avalan esta investigación están a disposición del público en Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. -<http://www.equidad.org.mx>-

BIBLIOGRAFÍA:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Editorial PAC, México 1993.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976), Editorial Porrúa, México, 2002.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).
- Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Mujer, Beijing, 1995.
- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994.

DOS EXPERIENCIAS CIUDADANAS DESDE EL ÁMBITO LOCAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Por: Francisco Domínguez Canseco y Alfonso Osegueda Cruz
(experiencia en Veracruz) y
Ricardo Jiménez González
(experiencia CIMTRA)

INTRODUCCIÓN

El presente documento expone dos experiencias ciudadanas en materia de derecho de acceso a la información y la transparencia. La primera de ellas, promovida por el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C. (CESEM-Veracruz), se refiere a un proceso pedagógico, organizativo y legal a través de movilizaciones y foros que diversos organismos civiles, académicos y políticos realizaron para debatir la iniciativa de Ley de Acceso a la Información presentada al Congreso veracruzano por el Ejecutivo estatal y generar alternativas más cercanas a los intereses ciudadanos en esta materia.

La segunda experiencia trata sobre la aplicación de un programa de transparencia gubernamental denominado “Ciudadanos por Municipios Transparentes” (CIMTRA), donde el CESEM junto con otros organismos civiles (Internacional City County Management Association, Alianza Cívica, Locallis y Vertebra), ha buscado generar procesos que ayuden a la ciudadanía y a los gobiernos locales a promover e institucionalizar la cultura de la transparencia y el acceso a la información.

INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN VERACRUZ PARA LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN CIUDADANA

De los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país, el municipal es el que requiere de reformas más profundas y el que tiene las repercusiones más directas en la forma y calidad de vida de la ciudadanía. La manera en que se ejerce y fiscaliza el presupuesto, se asignan salarios a funcionarios y se determinan las prioridades del desarrollo municipal no sólo dista mucho de ser transparente sino que obstaculiza la participación de los ciudadanos en ámbitos y procesos fundamentales para sus vidas.

En algunos municipios de nuestro país, tanto en Veracruz como en otras entidades, se han generado experiencias civiles exitosas en las que la ciudadanía ha logrado participar con los ayuntamientos en los procesos de toma de decisiones, Los parlamentos municipales, así como las cámaras de Consejeros y los Consejos de gobierno han demostrado ser espacios de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados para la implementación de políticas de largo alcance en beneficio de la población.

Dado que el marco jurídico municipal en Veracruz no garantiza el reconocimiento pleno ni la permanencia de estas instituciones de gobierno, para muchas organizaciones civiles veracruzanas es indispensable fomentar reformas legales que establezcan la obligatoriedad de los gobiernos locales de promover espacios y formas de participación ciudadana en aquellos ámbitos donde se toman las decisiones trascendentales para la vida municipal. Asimismo, es necesario transformar los reglamentos municipales para crear mecanismos que permitan la participación y supervisión ciudadana en materia presupuestaria.

En los municipios veracruzanos no existen los instrumentos legales indispensables para controlar la asignación presupuestal destinada a cubrir los salarios de representantes populares y servidores públicos, mismos que gozan de salarios exorbitantes si se considera la realidad económica del país. Queda claro que es preciso establecer tabuladores, transparentes y justos, que fijen los salarios de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, de manera que exista un porcentaje equilibrado entre el gasto de la nómina y el gasto social y operativo del ayuntamiento.

La vida municipal, no se agota con el tema presupuestario. Los miembros de las organizaciones civiles que presentamos este trabajo, constatamos que en muchas ocasiones los representantes populares y los servidores públicos no poseen la capacitación suficiente para ejercer sus cargos correctamente, lo que redundo en la escasa calidad del servicio público municipal. Por ello, se hace necesario establecer la obligatoriedad para aquellas personas que sean candidatos a puestos de elección popular a nivel municipal de contar con la capacitación suficiente para el desempeño del cargo y crear para ellas, sistemas permanentes de profesionalización, que contemplen sanciones en caso de incumplimiento. Es evidente que la situación actual también hace necesario el establecimiento del servicio civil de carrera obligatorio, incluyendo el registro oficial de servidores públicos municipales, para asegurar la permanencia y la promoción del personal, lo que permitirá una mayor profesionalización y continuidad en la administración pública.

LA RESPUESTA CIUDADANA: UNA PLATAFORMA MUNICIPALISTA

Ante la necesidad de generar reformas sustantivas en las formas de organización y gobierno municipales, el CESEM inició el 13 mayo del 2003, la construcción de una plataforma ciudadana local y lanzó una convocatoria gracias a la cual nos reunimos un grupo de ciudadanos/as municipalistas veracruzanos, de distintas tendencias sociales y de distintas organizaciones civiles, con la idea de elaborar un documento que contuviera una serie de puntos de reforma municipal, con los que, pensamos, se cambiaría la realidad política de los municipios para acercarse a una realidad más democrática.

El documento final se llamó Plataforma Municipalista. La intención inicial era publicar este documento y buscar que fuera considerado y discutido por los candidatos a diputados ante el Congreso de la Unión y por los legisladores del Congreso del estado. La Plataforma Municipalista fue firmada por numerosos alcaldes, síndicos, regidores, agentes municipales, ex ediles, integrantes de organizaciones sociales: indígenas, partidistas, mujeres y hombres.

LOS PLANTEAMIENTOS BÁSICOS DE LA PLATAFORMA SON:

1. Reconocimiento jurídico a organismos de participación ciudadana en la toma de decisiones;
2. Austeridad y transparencia en las finanzas municipales;
3. Capacitación y profesionalización del servicio público municipal;

4. Reconocimiento a las formas de ejercicio de gobierno propias de los Pueblos Indígenas;
5. Incorporación de la perspectiva de equidad y género en la vida municipal y,
6. Garantizar un desarrollo autónomo en el municipio.

Diez días después de hacer pública la Plataforma Municipalista (2 de junio del 2003), entró en plena vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), una Ley que permite reducir la corrupción, mejorar la eficiencia gubernamental y los sistemas de rendición de cuentas de los funcionarios a la ciudadanía. Al conocerla, encontramos importantes coincidencias con sus contenidos y nos percatamos de que la aprobación y aplicación en los ámbitos estatal y municipal, de una legislación con iguales características, redundaría en el impulso de transformaciones democráticas en Veracruz.

LAS ACCIONES CIVILES ANTE LA INICIATIVA DE LEY ALEMÁN

La situación política en Veracruz es compleja, ya que la correlación de fuerzas en los órganos de gobierno se inclina a favor de un solo partido. El gobernador Miguel Alemán, proviene de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que cuenta con mayoría absoluta (29 de 45 escaños) en el Congreso del estado.

La rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos no se ejerce en la entidad. La información en manos del Gobierno del estado, de los ayuntamientos y en general, de los organismos públicos es sistemáticamente negada a quien lo solicita, y cuando se publica, se hace de manera parcial o limitada.

Baste un ejemplo: por disposición del Congreso de la Unión, los gobiernos estatales están obligados a informar acerca del destino de los recursos del ramo 033 que manejan los ayuntamientos. Durante el Gobierno de Patricio Chirinos (1992-1998), el Ejecutivo local detallaba en su informe anual el destino de éstos, aplicados por los ayuntamientos. De esta forma, se podían detectar irregularidades y desviaciones de recursos que los alcaldes realizaran, puesto que se transparentaba información relativa a presupuestos, obras, comunidades, número de beneficiados en éstas, así como el grado de avance en la construcción de obra pública.

Con el Gobierno de Miguel Alemán esta práctica no continuó: ahora estos datos no se encuentran en los informes anuales. La opacidad del Gobierno es tal que el Ejecutivo estatal se ha negado a hacer pública su declaración patrimonial, aduciendo que no desea presumir sus bienes.

En Veracruz existe un órgano superior de fiscalización de los recursos públicos, al cual las fuerzas políticas de oposición al Gobierno del estado no le conceden confianza por la manera en que conduce la fiscalización de los recursos de los distintos órganos de gobierno. Su actividad es calificada como muy costosa y aplicada con criterios políticos y de grupo.

Fue en este contexto, que el gobernador Miguel Alemán envió una iniciativa de ley en materia de transparencia y acceso a la información al Congreso estatal; por su parte, las fracciones parlamentarias del PAN, del PRD y del PT enviaron iniciativas sobre el mismo tema.

Por supuesto, diversos integrantes de organizaciones municipalistas sentimos la necesidad de conocer estas propuestas y dar nuestra opinión. El 7 de agosto nos reunimos en Xalapa miembros del CESEM; el regidor sexto de Xalapa; los síndicos de Puente Nacional y de Naolinco; el director de Radio Teocelo; integrantes de la Escuela Municipalista; representantes del Frente Regional Popular del Sureste del Estado de Veracruz-MAIZ y, de la Organización Campesina Independiente de la Sierra de Zongolica, entre otros compañeros/as.

En ese evento analizamos la iniciativa de Ley de Acceso a la Información que el Ejecutivo estatal había enviado al Congreso del estado, ya que dicha iniciativa sería la base sobre la cual las fracciones parlamentarias discutirían y eventualmente aprobarían una Ley en la materia.

De nuestro primer análisis se desprendieron algunas observaciones preocupantes, ya que detectamos severas limitaciones, entre las que podemos subrayar las siguientes:

- No tiene como objetivos explícitos el transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas y contribuir a la democratización de la sociedad veracruzana, y sólo propone, en su artículo 4º:
 - I. Garantizar el derecho a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos;
 - II. Permitir a los ciudadanos el análisis de los actos emitidos por el Estado;

- III. Promover el conocimiento de la gestión pública que permita fomentar una cultura de valoración de los Organismos Públicos y,
 - IV. Optimizar la clasificación, organización, manejo y archivo de los documentos públicos.
- Limita el derecho a la información al considerar como información reservada aquella cuya sola difusión pueda “alterar o poner en peligro el orden social” o comprometa “el patrimonio del Estado”, lo cual abre márgenes claramente discrecionales para su aplicación (Artículo 8).
 - No contempla que los órganos de gobierno y los ayuntamientos den a conocer de manera detallada y precisa: los sueldos de los servidores públicos, incluyendo las compensaciones; los presupuestos asignados a y aplicados por las dependencias; los resultados de auditorías; el diseño, la ejecución, los montos asignados y los criterios de acceso a los programas de subsidio; los padrones de beneficiarios de los programas sociales; ni las concesiones y contratos de las dependencias gubernamentales.
 - No propone la creación de un organismo ciudadanizado con autonomía operativa, presupuestal y de decisión, que se encargue de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esta tarea se delega a comisiones de información al seno de cada dependencia pública o ayuntamiento, lo que dispersa y afecta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental

LOS ENCUENTROS REGIONALES

En consideración de lo anterior, acordamos convocar a cuatro Encuentros regionales en distintas ciudades del estado con el objetivo de arribar a un Encuentro Estatal que influyera en la decisión de los legisladores respecto a esta iniciativa de ley.

A los Encuentros¹ concurrieron 205 personas, de las cuales, un 30% fueron mujeres. Los participantes pertenecen a 44 instituciones sociales, gubernamentales, políticas, medios de comunicación y académicas. De manera particular los alcaldes Hugo Bernal Fernández y Darío Aburto Perdomo, de Córdoba y Cosolecaque, respectivamente, fueron nuestros anfitriones, asimismo, Eduardo Pérez Roque, Regidor sexto de Xalapa y el periodista Víctor Cantú,

¹ 25 de septiembre del 2003 en Córdoba, 4 de octubre en Xalapa, 11 de octubre en Poza Rica y 25 de octubre en Cosolecaque.

locutor de un conocido noticiero radiofónico de Poza Rica. Jugaron un importante papel de promoción y apoyo a dichas acciones: Blanca Cobos, Síndica de Punte Nacional, Veracruz y Lina Valadez, representante de la plataforma municipalista de la región de Córdoba, Veracruz.

A fin de informar a la ciudadanía sobre el proceso que se gestaba, decidimos construir una página en internet en la que se incluyó una descripción del proceso organizativo y pedagógico que iniciábamos².

En la realización de los encuentros contamos con la colaboración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), quien apoyó un proceso de capacitación en lo que respecta al derecho de acceso a la información, mismo que sirvió a los organismos participantes para canalizar los contenidos de sus demandas y realizar solicitudes de información³.

Gracias a los Encuentros regionales, pudimos profundizar en el estudio y análisis comparativo de las distintas propuestas de ley estatal de acceso a la información. Con base en los resolutivos de los encuentros, elaboramos una propuesta ciudadana que plantea los elementos básicos que a nuestro juicio debe tener la Ley de acceso a la información en Veracruz:

1. Contemplar de manera explícita objetivos de transparencia, eficiencia y democratización de la sociedad veracruzana;
2. Establecer la obligación para los gobiernos estatal y municipales así como para otro tipo de organismos públicos (Instituto Electoral Veracruzano, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, Consejo Estatal de Protección al Ambiente, etc.) de informar permanentemente sobre su estructura orgánica y funcionamiento, sobre el ejercicio de los programas y el manejo de los recursos materiales y económicos;
3. Crear un Instituto Veracruzano de Acceso a la Información que garantice este derecho, que sea autónomo, que no sea costoso al erario, que pueda emitir recomendaciones obligatorias e imponer sanciones y cuyo órgano de gobierno esté integrado por ciudadanos sin filiación partidista;
4. Acotar la información reservada o confidencial para que pueda clasificarse sólo aquella que ponga en peligro la seguridad de estado y los derechos de las personas a la intimidad y a la dignidad;

² www.encuentropublico.net, un espacio virtual en el que se manifiesta el debate en torno al derecho de acceso a la información en Veracruz.

³ En el encuentro de Xalapa, representantes de la comunidad de Chiltoyac solicitaron a SEMARNAT el estudio de impacto ambiental para la instalación del relleno sanitario en su región.

5. Incluir un capítulo de sanciones para los servidores públicos que incumplan con la Ley;
6. Hacer pública la información en poder de los ayuntamientos, principalmente: a) las actas de cabildo ordinarias y extraordinarias; b) los informes anuales de gobierno; c) los planes de arbitrios; d) los presupuestos de egresos y los informes mensuales de la cuenta pública municipal y,
7. Establecer módulos para gestionar solicitudes y entrega de información, en los que se brinde orientación a los ciudadanos en torno al derecho de acceso a la información pública gubernamental.

A partir de nuestra decisión de impulsar los Encuentros, la Legislatura del estado convocó a Audiencias Públicas para discutir las iniciativas de Ley a nivel estatal. En efecto, las comisiones responsables de elaborar el dictamen del Congreso convocaron a 5 audiencias en Tuxpan, Huatusco, Veracruz, Minatitlán y Xalapa. Éstas se realizaron posteriormente a nuestros encuentros y decidimos participar en ellas con ponencias que reflejaran los acuerdos tomados en ellos. En todas las audiencias se expresó la inconformidad ante la propuesta de “Ley del Gobernador” y se dieron a conocer puntos de vista diversos que coincidían en la necesidad de contar con una Ley veracruzana de acceso a la información cuyas características esenciales fueran equiparables a la LFTAIPG.

EL ENCUENTRO ESTATAL

El 14 de noviembre del 2003, en el Centro Cultural “Los Lagos” de la ciudad de Xalapa, una vez realizados los Encuentros Regionales y recogidas diversas propuestas y opiniones ciudadanas acerca de los contenidos mínimos que debe tener la Ley de acceso a la información en Veracruz, se llevó a cabo el Encuentro Estatal.

Los principales objetivos de éste fueron:

- a) Reconocer a la información como un bien público;
- b) Hacer manifiesta la importancia del derecho de acceso a la información para garantizar la transparencia en el ejercicio de la gestión pública y hacer realidad la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados;
- c) Reconocer los avances que en materia de legislación se han dado en nuestro país y en otros estados y municipios;

- d) Recoger la inquietud de los asistentes a los encuentros regionales y al estatal, en relación con las grandes tareas que se requieren para que la ciudadanía ejerza el derecho de acceso a la información e,
- e) Integrar las propuestas recibidas durante todos los Encuentros para presentar una iniciativa o una plataforma legislativa de la ciudadanía al Congreso del Estado.

A la organización de este Encuentro estatal se le incorporaron: el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Veracruzana, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Golfo y Gestión de Saberes A.C.; se contó con la presencia de trabajadores de los medios de comunicación local. Asimismo asistieron Olivia Domínguez, Directora del Archivo General del estado, las diputadas Jazmín Copete y Claudia Serapio del PRD y PT, respectivamente, y el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Miguel Ángel Díaz Pedroza, del PRI.

Participaron con ponencias: Darío Aburto Perdomo, alcalde de Cosoleacaque, la doctora María Marván Laborde, Comisionada Presidenta del IFAI y Horacio Aguilar Álvarez, Comisionado Consejero del referido Instituto.

Entre las muchas opiniones y puntos de vista vertidos durante el desarrollo de los trabajos del Encuentro, destacaron las siguientes consideraciones:

- Es una necesidad social la valoración de la rendición de cuentas como un principio fundamental del ejercicio gubernamental;
- Las organizaciones sociales tienen un papel fundamental en la difusión del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, así como, en la vinculación de este derecho con otras leyes, como por ejemplo, la Ley de Derechos Indígenas y,
- Es indispensable fomentar la rendición de cuentas a nivel municipal mediante el ejercicio y la defensa del derecho de acceso a la información pública.

Los participantes de este encuentro establecieron varios compromisos:

- Crear una comisión para presentar los resolutivos del Encuentro a la legislatura del estado;
- Difundir en nuestros municipios la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y promocionar mediante una campaña permanente el derecho de acceso a la información pública;

- Acordar mecanismos desde las organizaciones y comunidades para difundir y trabajar por el derecho a la información;
- Difundir el derecho de acceso a la información a través de la televisión, la radio y los medios impresos, así como folletos con lenguaje accesible donde se resalte el para qué del acceso a la información, es decir, su relación con las diversas demandas de la gente;
- Establecer un mecanismo de coordinación social para la defensa del derecho a la información, invitando a diversos sectores sociales;
- Impulsar una campaña de difusión orientada a niños y jóvenes estudiantes;
- Promover, de manera conjunta con el IFAI, un programa de capacitación sobre el derecho de acceso a la información y,
- Realizar un directorio de participantes a fin de establecer vínculos que puedan redundar en acciones y proyectos comunes.

Se mencionó también en el marco del Encuentro la necesidad de traducir el lenguaje de la Ley y el significado del acceso a la información a términos comprensibles para las comunidades rurales y en particular, para las comunidades indígenas: ¿qué información?, ¿de qué tipo y sobre qué asuntos?, ¿para qué necesidades?, a fin de que las organizaciones civiles puedan ser canales que permitan conocer las necesidades de organizaciones de base y/o comunidades.

Respecto de las organizaciones y municipios se planteó la necesidad de dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cómo vincular este derecho con las formas de comunicación y organización comunitarias?, ¿cómo utilizar el internet de manera que ayude a resolver problemas de comunicación entre los pueblos y las organizaciones y entre gobernantes y gobernados?; en este mismo sentido: ¿cómo usar radios comunitarias y comerciales, televisión, periódicos y otros medios de comunicación?, ¿qué mecanismos y formas deben usarse para hacer de los municipios verdaderos ejemplos de transparencia?, ¿cómo se relaciona la lucha por la transparencia con la reforma municipal que se requiere?

A las conclusiones que llegamos fue que una cultura en pro del derecho a saber y a recabar información requiere de labores permanentes de educación, capacitación y difusión en todos los ámbitos de la vida social y cotidiana, así como del conocimiento para utilizar leyes afines a esta prerrogativa.

Finalmente, tras un largo proceso de organización y participación civil, las iniciativas de ley presentadas en el Congreso del estado se sometieron a la consulta pública y nos permitieron afinar nuestras propuestas de contenidos

para la Ley de transparencia en Veracruz, mismas que fueron presentadas de manera oficial a los diputados encargados de dictaminar las iniciativas de leyes en materia de transparencia para su discusión en el Pleno de la Legislatura.

Hoy, podemos afirmar que hemos creado una corriente de opinión pública favorable a la transparencia; sin embargo, nos falta acordar las grandes líneas estratégicas para hacer realidad este derecho en Veracruz.

PROGRAMA “CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES, CIMTRA”, UNA HERRAMIENTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN LA ESFERA CIUDADANA Y LOCAL

El derecho de acceso a la información pública gubernamental y la transparencia son dos factores básicos para afianzar el proceso de democratización del país y para fortalecer las instituciones y el estado de Derecho. Para ello, se requiere de una ciudadanía y de autoridades responsables en la esfera de lo público. Lo que nos ha quedado claro a los ciudadanos es que no basta la alternancia política para acceder a la transparencia gubernamental: es imprescindible contar con procesos innovadores que coadyuven a la vinculación entre ciudadanía y autoridades locales en la materia.

El acceso a la información es un proceso de doble vía: es un derecho ciudadano que debe ejercerse y una obligación gubernamental que hay que vigilar. Esto significa que deben diseñarse mecanismos y estrategias que hagan que el acceso a la información gubernamental sea aplicado, promocionado y fortalecido desde la esfera civil. A los ciudadanos nos debe quedar claro que no existen procesos de transparencia gubernamental por la única vía del marco legal, esto significa pensar que no bastan las leyes e instancias creadas para la transparencia, sino que debe fomentarse entre la sociedad una cultura para la misma. Por ello se requieren de procesos pedagógicos que permitan la construcción de una gestión democrática, un ejercicio de la ciudadanía para reconocer y hacer valer su derecho de ser informada y de acceder a información gubernamental y, por otra, que los gobiernos locales aprendan a ser transparentes a través de la exploración de los canales institucionalizados y de la creación de nuevas rutas de interacción con la ciudadanía.

El gobierno local es el actor principal de la vida democrática del país. Se encuentra cercano a la gente, por lo que, es donde pueden concretarse las aspiraciones de la sociedad, entre ellas, contar con gobiernos eficientes y democráticos

La transparencia gubernamental va relacionada con los aspectos éticos, de responsabilidad y eficacia de los servidores públicos y de las autoridades, por lo que su existencia no puede ser vista como mera *caridad* de éstos hacia los ciudadanos ni tampoco como una bandera electoral. La transparencia y el acceso a la información son ejes de un gobierno de cara a la ciudadanía que contemple y construya espacios y mecanismos diseñados para la participación civil (por ejemplo las contralorías ciudadanas). Esto significa transitar de la mera cultura del informe anual, hacia la cultura del otorgamiento a la ciudadanía de la información gubernamental, como un gesto básico de responsabilidad con la gente. Estamos en un proceso histórico donde la transparencia gubernamental deberá convertirse en un puente de interacción entre la sociedad y sus autoridades.

PROGRAMA “CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES” (CIMTRA)

La confrontación y el distanciamiento entre la esfera de gobierno y la esfera ciudadana se ha convertido por desgracia en algo natural en nuestro sistema político-social. Es necesario trabajar por un Estado de derecho que permita dar viabilidad a los intereses de la sociedad y acceder a la justicia, a través de la defensa y aplicación de los derechos ciudadanos.

La carencia de una cultura de transparencia en los gobiernos locales es un fenómeno complejo que hace necesario estimular la formación de una ciudadanía consciente a la par de gobiernos sensibles y comprometidos en la mejora de la calidad de vida de la gente. En el país estamos en un momento interesante en materia de transparencia, ya que hay que fomentar el derecho de acceso a la información a través de la generación de herramientas que le den sustento y viabilidad desde enfoques constructivos y pedagógicos.

Para ofrecer una herramienta constructiva desde la perspectiva ciudadana en torno a la transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos municipales y delegacionales, el CESEM ha emprendido, conjuntamente con Vertebra, ICMA, Alianza Cívica y Locallis, el Programa denominado “Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA”. El Programa nace a mediados del 2002 con dos objetivos: identificar los niveles de transparencia que poseen los gobiernos locales y, construir mecanismos ciudadanos que permitan promover la transparencia y

la rendición de cuentas en aquéllos. Se pretende que sus herramientas metodológicas sean retomadas y aplicadas por otros organismos civiles y ciudadanos que tengan interés sobre el funcionamiento ético y responsable de su gobierno local.

Los elementos sustantivos del Programa son:

1. Elaboración y aplicación de cuestionarios por parte de los organismos civiles o grupos de ciudadanos a sus gobiernos locales para identificar:
 - a) los mecanismos de transparencia de que disponen los gobiernos locales en su funcionamiento y,
 - b) su nivel de transparencia en diversos campos político-administrativos.
2. La capacitación de organismos civiles y ciudadanos a través de manuales de aplicación y calificación, para que conozcan los contenidos y alcances del derecho de acceso a la información y la forma de utilizar y aplicar el cuestionario.

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) no busca detectar la corrupción, avalar o enjuiciar a los gobiernos, sino identificar los aspectos que sean dignos de ser reconocidos como acciones y mecanismos de transparencia y hacer del ámbito local, un espacio propicio para la vida democrática. Pretende el intercambio de experiencias positivas a través del grupo promotor, sumando a la experiencia, organismos de ámbitos académicos, empresariales y civiles.

El Programa vislumbra al ciudadano como corresponsable de las acciones del Gobierno, con ello se busca fortalecer los mecanismos de interlocución y participación entre la sociedad y su gobierno local. La apuesta, radica en generar procesos tanto para la ciudadanía como para los gobiernos locales que intervengan en la aplicación del cuestionario y dar seguimiento a dichos procesos y acciones de los gobiernos encuestados.

Ciudadanos por Municipios Transparentes no busca la simple obtención de una calificación, sino la posibilidad de que muchos de los elementos contenidos en el cuestionario (a manera de indicadores) sean asumidos por las autoridades y funcionarios locales como prácticas dentro del aparato político-burocrático. Su intención es la activación de procesos positivos para la institucionalización de acciones gubernamentales en materia de transparencia y rendición de cuentas y no el señalamiento de carencias y obstáculos presentados en estos ámbitos en los gobiernos locales.

La forma en que se ha aplicado CIMTRA ha sido por mutuo acuerdo entre las autoridades y las instancias civiles, de forma tal que esto permita establecer una comunicación que fomente la comunicación y la transformación de la esfera gubernamental.

LOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL PROGRAMA CIMTRA

El cuestionario de CIMTRA consta de 31 preguntas en torno a tres campos específicos⁴:

- 1. Información ciudadana:** En este campo se contemplan aspectos como la disponibilidad de información sobre proveedores; ingresos y egresos municipales; deuda pública; salarios de los miembros del cabildo y de funcionarios. Es decir, ¿Qué informa el Gobierno local a sus ciudadanos?
- 2. Atención Ciudadana:** En este campo se evalúa la existencia de manuales para los usuarios de servicios municipales y los medios y mecanismos de atención a usuarios. Esto es, ¿Cómo atiende el gobierno municipal/delegacional a los ciudadanos?
- 3. Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad:** Se evalúa la democratización, funcionamiento y reglamentación de los consejos/ comités municipales-delegacionales así como la apertura del cabildo ante la sociedad. Indica la forma y los mecanismos de participación de los ciudadanos con el gobierno local.

Las preguntas tienen diversas puntuaciones de acuerdo a su importancia, (2, 3 y 5 puntos); con una suma total de 100 puntos. Para este año, tras las experiencias de aplicación, se han realizado ajustes al cuestionario y a los materiales pedagógicos. El grupo de organismos que promueven el programa CIMTRA se encargan de dar validez a las aplicaciones realizadas de acuerdo a los mecanismos metodológicos establecidos.

Por ser un instrumento ciudadano, el Programa CIMTRA no responde a los intereses de ningún partido político, gobierno local o grupo empresarial. Está generada por instancias ciudadanas y aplicada por ellas (o por un grupo de ciudadanos). Esto significa que CIMTRA no es una herramienta donde los gobiernos se autoevalúen. No califica con base en apreciaciones “subjetivas”, sino que lo hace con base en acciones y prácticas gubernamentales concretas.

⁴ La información está disponible en internet (<http://www.cesemheribertojara.org.mx>) para quien desee implementar el Programa.

LOS LOGROS DE CIMTRA

El cuestionario del Programa CIMTRA se aplicó en 24 Municipios de siete estados: Chihuahua, Veracruz, Nuevo León, Zacatecas, Morelos, Estado de México y Jalisco, y dos delegaciones en el Distrito Federal (véase Cuadro)⁵. Principalmente se trata de gobiernos locales considerados urbanos. Los gobiernos locales están en un espectro poblacional que va desde el millón de habitantes a municipios de 20,000 y 30,000 habitantes.

CUADRO

CALIFICACIONES CIMTRA (Hasta abril del 2004)				
Municipio / Delegación*	Estado	Vuelta	Fecha de aplicación	Calificación
Chihuahua	Chihuahua	2 ^a .	Agosto 2003	85.53
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	68.46
Guadalajara	Jalisco	1 ^a .	Diciembre 2003	65.30
Delicias	Chihuahua	1 ^a .	Enero 2004	65.18
Tlalpan	D.F.	1 ^a .	Marzo 2003	65.06
San Pedro Garza García	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	60.68
Linares	Nuevo León	1 ^a .	Noviembre 2002	48.23
Montemorelos	Nuevo León	1 ^a .	Noviembre 2002	45.96
Ciudad Juárez	Chihuahua	1 ^a .	Enero 2004	43.80
Monterrey	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	43.36
Cuernavaca	Morelos	1 ^a .	Abril 2002	41.90
Magdalena Contreras	Distrito Federal	1 ^a .	Abril 2003	39.00
Cuautla	Morelos	1 ^a .	Abril 2003	37.80
Chihuahua	Chihuahua	1 ^a .	Noviembre 2002	37.13
Escobedo	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	34.55
Santa Catarina	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	33.88
Tepoztlán	Morelos	1 ^a .	Abril 2003	32.10
Guadalupe	Zacatecas	1 ^a .	Marzo 2003	30.50
Apodaca	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	29.64
Armacueca	Jalisco	1 ^a .	Octubre 2003	28.57
Guadalupe	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	24.63
Allende	Nuevo León	1 ^a .	Noviembre 2002	23.88
Xalapa	Veracruz	1 ^a .	Abril 2002	21.80
Tlalnepantla de Baz	Estado de México	1 ^a .	Noviembre 2003	21.50
García	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	19.06
Sayula	Jalisco	1 ^a .	Noviembre 2003	7.66
Juárez	Nuevo León	1 ^a .	Octubre 2002	4.83
La escala es de 0 a 100 * La calificación de las delegaciones se obtienen por regla de tres simple.				PROMEDIO GENERAL: 39.26

⁵ En el Cuadro se incluyen los resultados de la primera y segunda aplicación del cuestionario para el caso de Chihuahua.

Hay cinco capitales de estado encuestadas: Chihuahua, Monterrey, Guadalajara Xalapa y Cuernavaca. Además, hay municipios metropolitanos: Guadalupe, en Zacatecas; San Pedro y San Nicolás, en Nuevo León, Tlalnepantla de Baz en el Estado de México. Algunos de los municipios tienen grados bajos de marginación y se caracterizan por su alto nivel de vida.

De los 24 gobiernos locales encuestados sólo 6 de ellos han obtenido una calificación aprobatoria (Chihuahua; San Nicolás de los Garza; Tlalpan; Delicias; Guadalajara y San Pedro Garza García), y sólo dos de las cinco capitales encuestadas obtuvieron una calificación positiva (Chihuahua y Guadalajara).

Cabe señalar que desde la perspectiva de quienes hemos aplicado la herramienta, muchos aspectos pueden ser mejorados a partir de acciones simples y sin un alto costo financiero. Muchas veces las autoridades no las realizan por desconocimiento. Los partícipes de CIMTRA hacemos llegar a las autoridades participantes una serie de sugerencias y propuestas para mejorar sus puntos débiles y fortalecer sus aspectos más positivos.

Las posibilidades de los gobiernos para mejorar sus mecanismos de transparencia son amplias si consideramos que muchos de los elementos contenidos en el cuestionario requieren, para su aplicación, sólo de voluntad política, ya que pueden apegarse perfectamente al marco legal. Así, se ha visto que siempre existen dos fuerzas contrapuestas en el interior de las administraciones locales: aquellos actores que ven en la transparencia gubernamental un elemento clave de gobierno y aquellos actores que no desean abrirse a los cambios gubernamentales y sociales.

Sin duda, el promedio general de los gobiernos locales encuestados pone en evidencia lo mucho que se tiene que trabajar. Ha sido importante para los gobiernos participantes conocer aquellas acciones positivas que otros gobiernos locales realizan en la materia, a fin de intercambiar experiencias, información e incentivar iniciativas creativas.

El Programa también ha sido asumido por diversos organismos civiles, académicos y empresariales, como ITESO, Coparmex Chihuahua, Poder Ciudadano o Coparmex Jalisco, lo que ha permitido expandir el esfuerzo hacia otras regiones del país, en las que se ha incorporado, incluso, la vigilancia de los resultados a fin de detectar los cambios que se presenten por parte de las entidades.

Al cierre de la edición de este texto ya se ha iniciado la aplicación del cuestionario en los municipios de Nuevo León. Cabe señalar que en el caso de Chihuahua, donde ya se ha aplicado en dos ocasiones el cuestionario, se han presentado importantes efectos reflejados en el mejoramiento de su puntuación, que pasó de 37.1 a 85.5 puntos.

CONCLUSIONES

Hasta el momento, tras la primera aplicación del cuestionario, tenemos un promedio general de 39.26 puntos (sobre 100), lo que hace pensar que queda mucho tramo por mejorar en materia de transparencia en los gobiernos locales. Es un dato que revela la magnitud de la tarea que tenemos los organismos participantes del Programa.

Si uno examina a detalle cada uno de los indicadores puede advertir dónde están las acciones más recurrentes en materia de transparencia, dónde están las omisiones y dónde aquellos aspectos que pueden ser un campo de oportunidades.

En este sentido, por señalar algunos ejemplos, podemos decir que dentro de las debilidades está el hecho de que el 80% de los gobiernos locales encuestados no publican ni difunden el nombre de sus proveedores de servicios; en la misma proporción, tampoco publican ni difunden los gastos de comunicación social.

Por el contrario, existen aspectos que están más transparentados, el 80% sí publica y difunde las obras realizadas del año actual y de los dos años anteriores; el 70% sí difunde y publica los ingresos propios e ingresos por aportaciones y participaciones.

Uno de los aspectos más críticos es el referente a los mecanismos de articulación entre la ciudadanía y el Gobierno ya que en el 80% de los comités o consejos con los que cuentan los municipios o las delegaciones no se realiza una convocatoria pública para su conformación.

Un campo de oportunidad resulta ser la publicación y difusión de sueldos y prestaciones del alcalde, jefe delegacional, cuerpo edilicio y equipo de trabajo de primer nivel, donde el 60% sí publica y difunde la información de los salarios, pero sólo el 15% lo hace desglosando sueldos y prestaciones. Lo mismo sucede con la publicación y difusión de los gastos de representación, rubro en el que el 45% de los gobiernos locales sí lo hace.

Los datos obtenidos nos señalan que no necesariamente existe una corresponsabilidad entre el tamaño e importancia del gobierno local con el grado de transparencia y su calificación. La transparencia y la rendición de cuentas es un ejercicio que no tiene que ver con partidos políticos; por el contrario, es un aspecto que desde éstas instancias no se ha promovido del todo.

Los mecanismos para generar una transparencia gubernamental no tienen que ser onerosos; muchos de ellos necesitan sólo de voluntad política, imaginación y trabajo sistemático y permanente.

Las leyes son un instrumento para la transparencia, no son el fin en sí mismo, el fin es que la gente sea informada de manera oportuna sobre el ejercicio de los recursos financieros y de las decisiones tomadas por sus gobernantes para que pueda tomar las medidas pertinentes.

La transparencia y el acceso a la información es un proceso donde la participación de la ciudadanía es fundamental para construir gobiernos locales de cara a la sociedad. El papel de la sociedad en su derecho a ser informada es parte de los retos actuales de los gobiernos locales.

Los mecanismos de transparencia deben institucionalizarse como acciones permanentes de gobierno a fin de que sean incorporados por los servidores públicos en su quehacer cotidiano. Sin ello, no basta la buena voluntad de las autoridades y funcionarios.

Los gobiernos locales tienen que promover una *pedagogía de la transparencia* que haga accesible y entendible la información que se otorga a los ciudadanos.

Para los organismos que participamos en el Programa CIMTRA queda claro que debemos llegar a más municipios y delegaciones del país y hacer participar a más organismos civiles y a ciudadanos en este esfuerzo, de forma tal que la lucha por la transparencia gubernamental adquiera un sentido nacional.

A PRUEBA LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A UN AÑO DE SU FUNCIONAMIENTO

Juan Antonio Cepeda y Guillermo Noriega Esparza
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Abril, 2004

Fundar es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Sus principios rectores son:

- ampliar la participación ciudadana;
- exigir la transparencia y la rendición de cuentas;
- avanzar hacia el estado de derecho;
- promover la igualdad sustantiva y,
- garantizar la vigencia de los derechos humanos.

Las actividades y proyectos que desarrolla Fundar están íntimamente ligados a los temas de la rendición de cuentas, la transparencia del ejercicio gubernamental y el derecho de acceso a la información pública. La promoción de estos valores y prácticas, eminentemente democráticos, corre en dos sentidos: busca consolidar en México una democracia que vaya más allá de los procesos electorales, por otro, pretende que las investigaciones y proyectos que se lleven a cabo hagan uso de la información que puede y debe proveer el Gobierno.

Fundar comenzó a involucrarse con estos temas desde un principio, desde su creación en 1998, particularmente relacionándolos con el monitoreo al gasto público. El análisis constante del gasto social permite a nuestra organización responder preguntas acerca de cuáles son las prioridades reales del Gobierno y mostrar, a partir de un estudio presupuestario, la realidad programática que subyace a los discursos políticos. Ya sea concentrándose en el presupuesto con enfoque de género o, en el análisis presupuestario aplicado a los casos de salud reproductiva o VIH/SIDA, la rendición de cuentas y la transparencia de las entidades públicas que han sido focos recurrentes de atención para Fundar.

Como parte de nuestro trabajo sobre la transparencia en el año 2001, de manera conjunta con Equidad de Género y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, realizamos el primer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, ejercicio que fue replicado en el año 2003 con el propio CIDE y con Berumen y Asociados. En ambos casos se diseñó y aplicó una encuesta de percepciones a los expertos y usuarios de la información presupuestaria del Gobierno Federal para contar con un indicador de transparencia que reflejara la apertura informativa de la administración pública. Junto con ella, se realizó un estudio teórico práctico de la actualidad en la materia. En el primer Índice, la encuesta se realizó en cinco países, ampliándola a diez, en el 2003.

Durante el último año, Fundar ha expandido sus líneas de investigación y creado el Área de Gobernabilidad y Derechos Humanos, misma que cuenta con una serie de proyectos que se relacionan con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en diversas instancias gubernamentales. Entre éstos vale destacar dos monitoreos, uno de ellos efectuado a tres comisiones legislativas de la Cámara de Diputados y otro a los organismos públicos de derechos humanos en México, tanto a nivel federal como estatal. Las tareas de vigilancia que en ellos se realizan tienen como propósito dar a conocer a la sociedad civil el funcionamiento de estas instituciones y fomentar la transparencia de su trabajo. Con tal finalidad se realizaron dos documentos en los que se evidencian los espacios de mayor opacidad detectados en el proceso de negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados y en el formato de presentación del presupuesto. De este análisis han surgido propuestas de reforma al marco institucional para mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Actualmente, tanto el proyecto de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, como el de Presupuestos con Sentido Social, participan en la Mesa sobre Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En los últimos años, el uso de la expresión “rendición de cuentas” en el discurso político mexicano se ha incrementado notoriamente, a la par del advenimiento de otras ideas y prácticas democráticas a la agenda nacional y a la discusión pública sobre la transición en nuestro país. Es verdad que desde el Constituyente de 1917 la polémica en torno a este concepto existía en los debates parlamentarios, aunque de manera muy limitada¹. Era restringido el debate entre políticos e intelectuales sobre la rendición de cuentas porque en la práctica la obligación de los gobernantes de informar sobre actos y decisiones no era una prioridad de la política posrevolucionaria ni una exigencia de la sociedad.

El proceso actual de consolidación democrática en México requiere, y así ha sucedido, de una mayor intensidad en el intercambio de ideas y en el ejercicio de los conceptos y mecanismos vinculados a la rendición de cuentas. Además, hace falta que el diálogo sobre esta materia se difunda y multiplique no sólo entre políticos e intelectuales interesados sino hacia la población en su conjunto.

Uno de los temas que más se ha discutido en los últimos años –y en el que se han dado avances importantes en nuestro sistema político– ha sido la necesidad de impulsar una mayor transparencia y mejores mecanismos de rendición de cuentas en el ejercicio público federal.

Reformas estructurales muy relevantes se dieron en esta materia, empezando por la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG). La Ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002, entró en vigor el 12 de junio de 2003, establece el marco legal para que los particulares puedan solicitar el acceso a la información que generen o posean los organismos del Gobierno Federal; señalando como sujetos obligados por la Ley a los tres Poderes de la Unión; la Administración Pública Federal; la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura Federal; los tribunales administrativos federales y los órganos constitucionales autónomos (como el IFE o la CNDH, entre otros), además de cualquier otra entidad federal. Para los efectos de la Ley en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En cuanto a los demás sujetos obligados

¹ Así lo refiere Luis Carlos Ugalde: “Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39”. Ver Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

contemplados por la Ley (Art. 61), éstos deben crear un reglamento o acuerdo en el que se definan los órganos, criterios de clasificación y procedimientos para garantizar el acceso a la información que obra en su poder, siempre en consonancia con la Ley.

En este marco de fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, el presupuesto público es uno de los temas centrales, ya que muestra las prioridades que el Gobierno define en torno a los rubros y sectores en los cuales quieren incidir. La forma en la que se asignan y gastan los recursos públicos es de vital importancia para entender la lógica que hay detrás de las políticas públicas y la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

El presente ejercicio, en el que se puso a prueba a los sujetos obligados por la LFTAIPG, se realizó con la voluntad de observar la forma en que el Gobierno informa a la ciudadanía sobre el manejo de recursos públicos.

A diferencia de años anteriores, cuando no existía una ley que obligara a los órganos de gobierno a abrir la información, –y por tanto el acceso a ella dependía sólo de la voluntad de aquéllos para hacerlo–, ahora, los incentivos a ser transparentes son, en teoría, mayores. Y eso fue lo que quisimos evaluar: ¿Qué tanto han cumplido las exigencias de transparencia los sujetos obligados por la LFTAIPG a un año de su entrada en vigor?

No es necesario abundar sobre nuestro interés en el tema presupuestario y su relación con la transparencia, pues ha sido un lastre para el sistema político la forma en que se escamotea la información de la asignación y ejercicio de los recursos públicos. Las peticiones de información formuladas para la realización de este documento tienen relación con datos que en años anteriores a la aparición de la LFTAIPG era demasiado complicado obtener.

PONER A PRUEBA A LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

El objetivo general del presente documento fue la realización de una investigación que avalara el efecto que tuvo, en los sujetos obligados, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental(LFTAIPG), en su primer año de vigencia. El trabajo quedó circunscrito a la información de carácter presupuestario.

Objetivos particulares evaluados:

1. La información que proveen los sujetos obligados por la Ley, en términos de su calidad, es decir, si la información fue completa y entregada según los requerimientos estipulados;
2. La calidad de los mecanismos de acceso a la información en el proceso de solicitud y,
3. La diferencia, en términos de calidad, forma y contenido de la entrega de información entre las dependencias bajo jurisdicción del IFAI y los demás sujetos obligados, a fin de generar un análisis comparativo entre ambos conjuntos de organismos públicos.

Para cumplir con estos propósitos, se pusieron a prueba los mecanismos para solicitar información a partir de una serie de tres preguntas, realizadas a diferentes sujetos obligados.

METODOLOGÍA

Para el cumplimiento de los objetivos se hicieron 78 solicitudes de información, simultáneamente, a 26 instituciones de los tres Poderes de la Unión (una batería de tres preguntas, las mismas para cada sujeto seleccionado)². La información solicitada es de carácter presupuestal y fue requerida el 30 de enero del 2004, ya que para esa fecha todas las dependencias se encontraban plenamente obligadas a cumplir con las responsabilidades de transparencia enunciadas en la LFTAIPG. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se le realizó una serie de preguntas diferentes, mismas que se detallan más adelante.

² Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo seleccionados para el ejercicio fueron: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y, la Policía Federal Preventiva (PFP). Los sujetos obligados definidos en el artículo 61 de la LFTAIPG seleccionados fueron: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados, Senado de la República, Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

El único mecanismo de solicitud que se evaluó fue a través de *internet*. Nuestro análisis no consideró otros mecanismos como el teléfono, el correo postal, el fax, etcétera.

La información requerida a las dependencias y organismos seleccionados fue:

- 1) El calendario de ministración de recursos establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la dependencia en cuestión, para el año fiscal 2004;
- 2) El calendario de ministración de recursos establecido por la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPOP) para cada una de sus oficinas y programas para el año fiscal 2004 y,
- 3) El monto presupuestado de los recursos del concepto 3800 (servicios oficiales), durante el año fiscal 2004, desglosado por partidas³.

Además, a la SHCP se le realizaron tres preguntas particulares:

- 1) El calendario de ministración de recursos para el año fiscal 2004, abarcando a todas las secretarías de Estado, el Congreso, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- 2) El desglose analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, tal y como se presentaba hasta 2003 en el Tomo III del PEF⁴ y,
- 3) Los convenios, circulares y disposiciones que establecieron los criterios de ajuste al gasto en los casos de modificaciones (reducciones y

³ **Partidas** (partidas presupuestarias) son los elementos presupuestarios en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto. Representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la clasificación monetaria o contable de los mismos. Por su parte, los **capítulos de gasto** son elementos de la clasificación por objeto de gasto que constituyen el conjunto de los bienes y servicios que el Gobierno Federal y las entidades paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un *capítulo presupuestario* es la **partida**, un conjunto de partidas forman un **concepto** y un grupo de conceptos forman un **capítulo**. El concepto 3800, Servicios Oficiales, incluye partidas para gasto en congresos y convenciones, viáticos, pasajes de avión, gastos para alimentación de servidores públicos de mando. Para consultar el glosario completo de términos relativos al Presupuesto de Egresos de la Federación donde se incluyen los anteriores. Ver Helena Hofbauer y Jorge Romero, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, Fundar, México, 2002.

⁴ La importancia de la presentación del Tomo III del Presupuesto de Egresos de la Federación estriba en que es el tomo analítico que desglosa el presupuesto por objeto de gasto, es decir, que da una idea del destino final del gasto. Es el Tomo más importante desde la perspectiva del análisis independiente y ciudadano, pues ofrece la información más detallada sobre las asignaciones presupuestarias. En el PEF 2004 este Tomo no fue incluido, a diferencia de años anteriores.

ampliaciones) al presupuesto de la Secretarías de Salud, Desarrollo Social, Educación, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, así como a la Presidencia de la República.

Durante el ejercicio se hizo una revisión tanto del proceso de petición en sí como de la calidad de la información proporcionada. Se generó una base de datos para sistematizar las variables que nos podían dar luz en el análisis de ambos aspectos.

Con respecto al proceso de petición de información nos interesaba comparar entre los diferentes sujetos obligados por la Ley:

- La posibilidad de remitir la solicitud vía *internet*;
- La existencia o no de acuse de recibo;
- El tiempo para remitir el acuse de recibo;
- El tiempo de recepción de la información,
- La presentación de la información.

En lo tocante a la calidad de la información proporcionada por las dependencias, los atributos que se evaluaron fueron:

- Información completa;
- Nivel de desagregación temporal (para las preguntas 1 y 2);
- Nivel de desagregación por programa y/o unidad (para la pregunta 2);
- Nivel de desagregación por partida y/o concepto (para la pregunta 3),
- La presentación de la información (si se entregó o si para llegar a ella la dependencia remitía a un vínculo en *internet*).

En otra base de datos se establecieron aquellos atributos con los que debe cumplir la página de *internet* de cualquier sujeto obligado para permitir a las personas realizar una solicitud de información de manera sencilla. Nos interesaba conocer si el sitio “web” tenía una ventana exclusiva sobre transparencia, y si en ella se encontraba la normatividad correspondiente (LFTAIPG, acuerdos y/o reglamentos sobre funcionamiento de la Unidad de Enlace y los mecanismos de supervisión del cumplimiento de la Ley), la liga a la Unidad de Enlace (donde se encontrara el teléfono, la dirección y el correo electrónico de la misma), y si existía y era accesible un formato de solicitud que contara con el acuse de recibo correspondiente; finalmente, queríamos saber si era posible realizar la solicitud vía *internet*. En este análisis, mostraremos sólo los resultados obtenidos en relación a los sujetos obligados contemplados en el artículo 61 de la LFTAIPG,

ya que las dependencias observadas por el IFAI cumplen con las formas y los procedimientos requeridos.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Una vez realizadas las solicitudes de información y habiendo dado seguimiento al proceso completo de las mismas, puede hacerse un análisis de los resultados obtenidos. La primera variable que se sistematizó es la que se refiere a la respuesta en sí. Ésta se dividió en tres tipos diferentes:

- a) Respuesta entregada;
- 2) Respuesta no entregada y,
- c) Respuesta incompleta⁵.

Además, y con el propósito de dar una calificación a cada sujeto obligado para poder evaluarlos, se le dio un valor a cada tipo de respuesta:

- 3 puntos, si fue entregada completa;
- 1 punto, si fue entregada incompleta y,
- 0 puntos, si no fue entregada.

En el cuadro número 1 se observa lo obtenido una vez finalizado el proceso. El índice producido toma valores entre 0 y 9; siendo 9 si todas las respuestas se entregaron satisfactoriamente y 0 en el caso contrario.

⁵ Más adelante mostraremos cuáles son las características que hacen a una respuesta ser considerada incompleta o no entregada.

CUADRO 1

SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY	RESPUESTA			Calificación
	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	
Sujetos observados por el IFAI				
Secretaría de Economía	Entregada	Entregada	Entregada	9
Secretaría de Turismo	Entregada	Entregada	Entregada	9
SEDENA	Entregada	Entregada	Entregada	9
SEMAR	Entregada	Entregada	Entregada	9
SEGOB	Entregada	Entregada	Entregada	9
Secretaría de Relaciones Exteriores	Entregada	Entregada	Entregada	9
Secretaría de la Función Pública	Entregada	Incompleta	Entregada	7
Secretaría de Educación Pública	Entregada	Incompleta	Entregada	7
Secretaría de Energía	Entregada	Incompleta	Entregada	7
SRA	Entregada	Incompleta	Entregada	7
SCT	Entregada	Incompleta	Entregada	7
SAGARPA	Entregada	Incompleta	Entregada	7
PGR	Entregada	Entregada	No entregada	6
SEMARNAT	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
Secretaría de Salud	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
SEDESOL	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
PFP	Entregada	Incompleta	No entregada	4
SSP	Entregada	No entregada	No entregada	3
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	No entregada	No entregada	Entregada	3
Sujetos no observados por el IFAI				
IFE	Entregada	Entregada	Entregada	9
ASF	Entregada	Entregada	Incompleta	7
Consejo de la Judicatura Federal	Entregada	Incompleta	Entregada	7
Comisión Nacional Derechos Humanos	Entregada	Entregada	Incompleta	7
Senado de la República	Entregada	Incompleta	Incompleta	5
Cámara de Diputados	Entregada	No entregada	No entregada	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	No entregada	No entregada	No entregada	0

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida a partir de las solicitudes de información realizadas.

Siete dependencias, de un total de 26, fueron las únicas que entregaron la información tal y como fue solicitada. Esto significa tan sólo el 27% de los sujetos seleccionados. De las dependencias del Poder Ejecutivo, las Secretarías de Economía, Turismo, Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Relaciones Exteriores, enviaron sus respuestas correctamente. En el caso de los otros sujetos obligados, sólo el Instituto Federal Electoral envió su respuesta completa a las tres peticiones. Sin embargo, dentro de estas dependencias que lograron alcanzar la calificación más alta, se dan matices que analizaremos más adelante, cuando pasemos a ver las cualidades de la información enviada y del proceso de solicitud.

En el otro extremo del espectro, únicamente la Suprema Corte de Justicia omitió dar algún tipo de respuesta a las solicitudes, lo que representa el 4% del total de dependencias. Aparte de ella, sólo la Secretaría de Seguridad Pública y la Cámara de Diputados, respondieron una pregunta; la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva contestaron dos solicitudes. Esto significa que, en el agregado, de las 78 solicitudes de información 10 no tuvieron un proceso ni medianamente exitoso (12.8%). Más adelante, podremos mostrar las circunstancias particulares que llevaron, en algunos casos (Cámara de Diputados) a omitir la información.

Lo más preocupante es la incidencia en las respuestas incompletas: un total de 18. Dada la metodología aplicada en la realización de las solicitudes de información, es posible controlar la variable que implica la posibilidad de que la pregunta planteada estuviera formulada de manera deficiente, provocando que las respuestas no fueran adecuadas. El hecho de que hubo respuestas, especialmente aquellas del Poder Ejecutivo, que se contestaron correctamente, nos da la pauta para comprobar que la batería de preguntas estuvo bien aplicada⁶.

Esta incidencia en respuestas incompletas, sumadas a las diez no entregadas (35% de respuestas insatisfactorias), hubiera podido derivar en la interposición de los recursos de revisión correspondientes ante el IFAI a fin de que las respuestas de las dependencias cumplieran con lo requerido por el solicitante. Sin embargo, este procedimiento hace costosa la obtención de la información, pues retrasa el tiempo de acceso a la misma. Si bien la creación del IFAI busca, en buena medida, proteger el derecho de acceso a la información de los solicitantes ante una eventual respuesta insatisfactoria por parte de las dependencias, la necesidad de interponer recursos de revisión en un porcentaje tan elevado de solicitudes menoscaba la oportunidad y la calidad de la entrega de información. La LFTAIPG fue diseñada para el ejercicio del derecho a la información y para que los sujetos obligados tengan la responsabilidad de entregar la información de manera expedita, clara y completa.

La evidencia anterior nos da un panorama sobre los efectos del primer año de funcionamiento de la LFTAIPG. En materia presupuestaria, aún cuando vemos una mayor apertura y transparencia en el acceso a la información, nos damos

⁶ En el caso de los sujetos obligados del Poder Legislativo, la pregunta dos tuvo respuestas diversas, pues su organización es diferente a la de las Secretarías de Estado. Para ampliar la información, remitirse a los estudios de caso (páginas 82-86) donde se habla del proceso de petición para la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Auditoría Superior de la Federación.

cuenta de que no se generaliza en toda la estructura gubernamental. La discrecionalidad en el manejo de la información, que todavía existe, en menor grado que antes de la entrada en vigor de la Ley, puede deberse a la incapacidad técnica de las Unidades de Enlace o a otros factores, pero es evidente que puede desalentar a los ciudadanos a ejercer su derecho de acceso a la información.

En el caso de los sujetos obligados que no están en la jurisdicción del IFAI, tenemos resultados insatisfactorios. Como ya se dijo, solamente el IFE contestó completamente las tres solicitudes.

En el caso de las entidades del Poder Legislativo, tuvieron que hacerse más solicitudes a fin de obtener respuestas adecuadas.

En el caso de la Cámara de Diputados, como se lee en el apartado donde se habla de esta experiencia específica, el proceso se encuentra interrumpido por cuestiones, en apariencia, ajenas a la Unidad de Enlace. En el Senado de la República, el proceso sigue en trámite.

Aunado a esto, los mecanismos previstos para realizar las solicitudes de información en la mayoría de estos sujetos es deficiente, lo que llega a generar indiferencia por parte de las dependencias. Es evidente que las deficiencias en la entrega de información requerida van en contra de la **oportunidad**, cualidad esencial del acceso a ésta.

LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Ahora podemos analizar la calidad de la información proporcionada.

Para ello, definimos las características de los datos enviados según dos criterios.

- La desagregación del calendario en la primera y la segunda preguntas. Para el caso específico de la segunda solicitud se observó la desagregación con relación a si la dependencia entregó el calendario de ministración por unidades responsables y por programas. De no ser respondida la pregunta desglosando el calendario por programas y unidades, se le considera como respuesta incompleta.
- El desglose por partidas (o no) de los recursos destinados al concepto 3800, referente a la tercera solicitud (ver nota 3). En caso de que la dependencia otorgara la información únicamente con el monto total del concepto, la solicitud se consideró como incompleta.

CUADRO 2

SUJETOS OBLIGADOS	DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN			
	Desagregación temporal (pregunta 1)	Desagregación temporal (pregunta 2)	Desagregación por programa y/o unidad (pregunta 2)	Desagregación por concepto o partida (pregunta 3)
SUJETOS OBSERVADOS POR EL IFAI				
Secretaría de Turismo	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Partida
Secretaría del Medio Ambiente	Mensual	Mensual	Unidad	Concepto
Secretaría de Salud	Trimestral	Mensual	Unidad	Concepto
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	No entregada	No entregada	No entregada	Partida
SEDESOL	Mensual	Mensual	Unidad	Concepto
Secretaría de la Función Pública	Trimestral	Mensual	Unidad	Partida
Secretaría de Educación Pública	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
SEDENA	Envía a SHCP	Envía a SHCP	Envía a SHCP	Envía a SHCP
SEMAR	Trimestral	Mensual	Programa y Unidad	No aprobado
PGR	Mensual	Mensual	Unidad	No entregada
SEGOB	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Partida
SSP	Trimestral	No entregada	No entregada	No entregada
PFP	Trimestral	No entregada	Unidad	No entregada
Secretaría de Energía	Mensual	Mensual	Por programa	Partida
Secretaría de Relaciones Exteriores	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Partida
SRA	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
Secretaría de Economía	Trimestral	Trimestral	Programa y Unidad	Partida
SCT	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
SAGARPA	Mensual	Mensual	Por programa	Partida
SUJETOS NO OBSERVADOS POR EL IFAI				
IFE	Trimestral	Mensual	Programa y Unidad	Partida
SENADO	Mensual	Anual	Unidad	Concepto
C. DE DIPUTADOS	Mensual	No entregada	No entregada	No entregada
ASF	Trimestral	No existe	No existe	***
Suprema Corte de Justicia de la Nación	No entregada	No entregada	No entregada	No entregada
Consejo de la Judicatura Federal	Mensual	Mensual	Unidad	Partida
Comisión Nacional Derechos Humanos	Mensual	Mensual	Programa y Unidad	Concepto

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida a partir de las peticiones realizadas a las diferentes Unidades de Enlace y al SISl.

Como podemos observar en el Cuadro 2, son en realidad cinco las dependencias que entregaron la información completa. SEDENA contestó correctamente, según lo establecido en la LFTAIPG, diciendo que habría que realizar las peticiones sobre información presupuestaria a la SHCP. Es decir, no proporcionó los datos requeridos. En el caso de la Secretaría de Marina, la petición tres fue respondida aduciendo que no existían recursos para el concepto 3800 porque la Cámara de Diputados no los había aprobado.

También hubo respuestas que técnicamente podían ser correctas, como en los casos de la SSP y la PFP. Ambas contestaron que la información presupuestaria

que se encontraba en el vínculo de transparencia de la SSP era provista por la SHCP y que ahí podía encontrarse la información solicitada. Sin embargo, las peticiones que hicimos no quedaron respondidas. Es por ello que en ambos casos las respuestas fueron consideradas como no entregadas, a pesar de haber conferido a la SHCP la responsabilidad de generar y proveer esta información.

Cabe resaltar que, aun cuando la respuesta de la SEDENA es correcta, haciendo un comparativo con las demás dependencias, no debería existir la doble y ambigua responsabilidad de Hacienda y de los demás sujetos obligados para proporcionar la información que se comenta (la fracción IX del artículo 7 de la LFTAIPG obliga tanto a la SHCP como a las demás entidades a proporcionarla). Por si esta duplicidad de funciones no fuera suficiente para generar desinformación en este ámbito, la página de *internet* de Hacienda cuenta con información limitada y la Unidad de Enlace no otorga la información que se le solicita de forma clara, completa y oportuna.

En lo que respecta a la información sobre la desagregación temporal referente a la primera y segunda solicitudes, vemos que hay una discordancia, pues un gran porcentaje de las respuestas proporcionaron la información por mes y otro gran porcentaje por trimestre. Para que la información pueda ser comparable y, además, clara y completa, todas las dependencias debieron entregar los calendarios desglosados por mes. Sin embargo, no hay criterios claros sobre cómo se debe presentar la información, implicando que los datos se proporcionen deficientemente. Incluso, hubo dependencias que nos dieron el monto por año o también, que nos remitieron al PEF 2004, donde no aparece ningún calendario.

En las dos últimas columnas del Cuadro 2 se da cuenta de los criterios para definir si la información fue entregada de forma. A pesar de que la solicitud de información se hizo de manera clara y precisa, el 23% de las respuestas la proporcionó de manera incompleta. Especialmente en la pregunta dos (tercera columna), 12 dependencias respondieron con el calendario desagregado o por programas o por unidades responsables. Si a estas dependencias se suman otras cuatro que no entregaron la información, tenemos que más de la mitad de los sujetos obligados respondieron insatisfactoriamente.

Sobre el concepto 3800, cinco dependencias proporcionaron la información sólo por concepto y no por partida, como se había solicitado. Una más, la ASF, entregó la información sobre una partida. Las demás enviaron la respuesta satisfactoriamente.

Según el ejercicio que realizamos, debimos haber interpuesto un total de 18 recursos de revisión, además de tres nuevas solicitudes para la SHCP, con relación a la SEDENA. Dicha situación genera, obviamente, un costo muy alto para recabar la información requerida de manera satisfactoria.

Es importante recalcar que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación no envió ninguna respuesta. Las demás dependencias enviaron en los tiempos exigidos algún tipo de respuesta. Hay que enfatizar que no porque haya respuesta la información se provee, lo que nos lleva a concluir que, en tanto esta práctica persista no puede hablarse de transparencia en los sujetos cuya actividad sometimos a estudio. A veces da la impresión de que no hay un derecho a la información sino que el Gobierno actúa haciendo un favor a los ciudadanos. Esto es, en muchos casos, simulación.

CALIDAD DE LOS MECANISMOS DE SOLICITUD

Relacionadas con la transparencia, las formas en las que se accede a la información son casi tan importantes como la información provista. En el caso del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) no existe ninguna falla aparente. El proceso es accesible, completo y transparente. Es cuando analizamos a los sujetos obligados que escapan a la jurisdicción del IFAI cuando surgen los problemas.

Según la LFTAIPG, los sujetos definidos en el artículo 61 son responsables de definir su propia Unidad de Enlace, los reglamentos o acuerdos pertinentes y el procedimiento para hacer las solicitudes. Además, en los sitios de *internet* deben proporcionar la información que la Ley prevé. En el Cuadro 3 vemos algunas de las carencias en estos aspectos.

Al 18 de febrero de 2004, en sus portales de transparencia ni la SCJN ni el Consejo de la Judicatura Federal contaban con el Marco Normativo relativo a las obligaciones de transparencia. Fue necesario comunicarnos telefónicamente con la dependencia para obtener la información. Por su parte, la CNDH no cuenta con un teléfono directo a su Unidad de Enlace.

Con respecto a la forma de realizar solicitudes, los problemas son más graves. El Consejo de la Judicatura Federal no nos permitió hacer la solicitud vía *internet*. Además, mencionó que sólo hay 61 oficinas en el país que atienden estos asuntos. Con ello, el costo de solicitar la información se vuelve muy alto. Por otro lado, cinco de los siete sujetos obligados analizados carecen de formatos

claros para hacer solicitudes. Sólo la Cámara de Diputados y el Senado lo tienen. Esas mismas cinco dependencias u organismos no proporcionan acuse de recibo al solicitante una vez que éste efectúa su solicitud, lo que provoca incertidumbre. Merced a la deficiencia de estos mecanismos, estas dependencias pueden violentar el derecho de acceso a la información al no dar respuesta a los requerimientos de información, como en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUADRO 3

CARACTERÍSTICAS DE LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS DE SUJETOS OBLIGADOS SELECCIONADOS								
Dependencia	Liga a Transparencia	Normatividad	Solicitud vía Internet	Liga a Unidad de Enlace			Formato de Solicitud (Internet)	Acuse de recibo (Internet)
				Dirección	Teléfono	Correo		
Instituto Federal Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Cámara de Diputados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Senado de la República	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
ASF	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
SCJN	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Consejo de la Judicatura Federal	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No
CNDH	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No

FUENTE: Elaboración propia con base en las páginas electrónicas de los sujetos obligados. La fecha de revisión de las páginas fue el 18 de febrero de 2004.

En adelante veremos algunos casos específicos donde se describe cómo fue el proceso de la solicitud. Primero abordaremos el caso especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y después algunos otros que tuvieron un procedimiento diferente, provocado por las circunstancias. Estos últimos nos darán luz sobre ciertos aspectos del funcionamiento de la LFTAIPG, en el primer año de su funcionamiento.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO: UN CASO ESPECIAL

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le formularon las tres preguntas mencionadas en el apartado de Metodología. La solicitud se hizo a través del SISI.

Tres circunstancias especiales hay que enfatizar sobre este proceso:

- a) A diferencia de las demás dependencias, Hacienda respondió fuera del plazo establecido en la Ley. No se interpuso un recurso de revisión,

sin embargo, se formularon nuevamente las preguntas, proceso que sigue en trámite.

- b) De las tres preguntas, sólo la primera fue respondida directa y satisfactoriamente, sin remitirnos a un vínculo en internet para localizar la información.
- c) Las otras dos preguntas obtuvieron como respuesta que la información se encontraba en la página de *internet*. Esto no fue cierto en el caso de la pregunta referente al desglose analítico del PEF 2004 por lo que la respuesta se considero como incorrecta.

A la vista de lo anterior, es evidente que existe una falta de transparencia en lo que respecta a la información presupuestaria, en buena parte generada por la duplicidad de funciones comentada más arriba, por lo que no sólo hay que exigirla sino crear mecanismos e incentivos para que la SHCP no incurra en simulación ni proporcione respuestas incorrectas.

EL PODER LEGISLATIVO

LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Le fue solicitada a la Cámara de Diputados la misma batería de preguntas que a las demás dependencias e instituciones gubernamentales. El 30 de enero del 2004, se elaboraron las solicitudes. De ellas sólo se recibió respuesta positiva para la primera pregunta, anexando la información vía correo electrónico. La información sobre el calendario de ministración de recursos establecido por la SHCP se entregó desglosada por mes. La respuesta a esta pregunta fue la siguiente:

“De acuerdo a la Dirección General de Programación y Presupuesto, El Poder Legislativo no se encuentra considerado explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que no se elabora un Plan Operativo Anual correspondiente en estricto sentido de la categoría programática. Asimismo, este Órgano Legislativo está representado como una sola Unidad Responsable, por lo que la totalidad de los recursos se integran al 100% en dicha Unidad, no existiendo un calendario de ministraciones de oficinas y programas”.

Por lo tanto, se decidió realizar otra pregunta para conocer “el calendario de ministración de recursos desagregado por Grupos Parlamentarios, Comisiones Legislativas, centros de investigación y los diversos órganos de administración de la Cámara”. La respuesta a esta pregunta estaba supeditada a la aprobación por parte del Comité de Administración de la distribución presupuestaria definitiva, debido a que el presupuesto fue ajustado durante su aprobación. El 25 de febrero, es decir, 11 días hábiles después de haber solicitado esta información, la Unidad de Enlace solicitó, de manera implícita, una prórroga debido a que la información no se encontraba disponible. Textualmente, se nos respondió lo siguiente:

“En virtud de que el Comité de Administración es un Órgano Colegiado, se desconoce hasta el momento, cuál es la fecha tentativa en la que se reunirá para definir las políticas de redireccionamiento del gasto para el año 2004, pero una vez que sean determinadas las mismas, se procederá posteriormente, a establecer los techos presupuestales para los Grupos Parlamentarios, Comisiones Legislativas, centros de investigación así como de los órganos de administración, a fin de someterlos nuevamente, para su eventual aprobación o ajuste, al Comité de administración éste, a su vez, deberá someterlo para su autorización definitiva a la Junta de Coordinación Política”.

“Realizados los procesos anteriormente descritos, estaremos en posibilidad de proporcionar la información solicitada”.

En el caso de la tercera pregunta de la batería propuesta para los sujetos obligados seleccionados, la referente al concepto 3800, servicios oficiales, el procedimiento fue el siguiente:

1. Se solicitó la información el 30 de enero de 2004 y el acuse de recibo fue entregado por la Unidad de Enlace el 2 de febrero del mismo año.
2. El 4 de febrero se recibió la notificación de que no era posible en ese momento entregar la información solicitada, debido a que:

“De acuerdo a la Dirección General de Programación y Presupuesto, el presupuesto de esta H. Cámara de Diputados, el 31 de diciembre de 2003, acordó una reducción de 236 millones de pesos al presupuesto original de esta Soberanía. En este sentido, el Comité de Administración, que proporciona el apoyo administrativo y financiero a la Junta de Coordinación Política, se encuentra actualmente

realizando los ajustes de redireccionamiento y programación de las partidas del Presupuesto 2004 de acuerdo a las prioridades de gasto de la H. Cámara de Diputados, así como la disminución presupuestal mencionada anteriormente”.

3. El 11 de febrero de 2004, tras la negativa para obtener la información, se realizó una segunda solicitud insistiendo sobre la proporción de la información sobre el presupuesto asignado para el concepto 3800, añadiendo en esta ocasión una pregunta sobre la fecha en la que el Comité de Administración diera a conocer los ajustes al Presupuesto de la Cámara. El acuse de recibo a esta solicitud fue el 13 de febrero.
4. La respuesta a la nueva petición se envió a nuestro correo electrónico el 25 de febrero y en ella existía sólo el compromiso, sin establecer plazo alguno, de entregar la información cuando ésta estuviera disponible:

“El monto presupuestado en el concepto 3800 servicios oficiales, se le dará a conocer hasta que el Comité de Administración se reúna y defina las políticas de ajuste para el 2004. Existe, en esta respuesta, un compromiso, sin mediación de plazo alguno, de entregar la información una vez que se encuentre disponible”.
5. A la fecha de corte de información para esta investigación, 23 de abril, no se ha recibido otra respuesta.

EL SENADO

En el caso del Senado de la República, ninguna de las tres preguntas fue respondida con la información solicitada. La Unidad de Enlace envió un solo correo electrónico para contestar la batería de solicitudes completa. En él mencionaba que, al igual que la Cámara de Diputados, “en virtud de que el presupuesto del año 2004 fue ajustado a la baja, la distribución presupuestaria definitiva ha sido sometida a consideración de la Comisión de Administración, por lo que una vez aprobada por dicho órgano de gobierno le podrá ser informada”. Al final, se hacía de nuestro conocimiento que la “petición ha sido turnada a la Tesorería para la preparación de la respuesta”.

En este caso se consideró que, con excepción de la primera, las respuestas habrían de llegar una vez aprobado el presupuesto. Fue a partir de la comparación de las respuestas de ambas Cámaras que concluimos que su estructura

programática era igual por lo que la respuesta del Senado debió ser la misma otorgada por la Cámara de Diputados. Por lo tanto, se realizó otra solicitud en la que se hizo saber que para esa fecha la Secretaría de Hacienda ya debía haber enviado el calendario.

El 24 de febrero, el Senado remitió la información, pero no la solicitada sino el **proyecto de calendario presupuestal propuesto por la SHCP, desglosado por mes**. Se nos hizo, además, la siguiente aclaración:

“De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la elaboración del calendario presupuestal de ministración de recursos para el gobierno federal, entre ellos el Senado de la República, es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o sea de una dependencia del Poder Ejecutivo Federal”.

“Por ello, y en respeto al principio de división de poderes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remite a esta Cámara un proyecto de calendario presupuestal que es sometido a consideración de la Comisión de Administración, el cual una vez que es aprobado por este órgano de gobierno rige para el año presupuestal que corresponda”.

La respuesta a las otras dos solicitudes de información la recibimos el primero de marzo y en ella se nos notificaba que ésta se hacía llegar en archivos adjuntos al correo electrónico. Sin embargo, sólo se anexó la respuesta sobre el calendario de ministración y éste no satisfacía nuestra petición pues no estaba desagregado.

En el caso de la pregunta tres, la información no se incluyó. Por tal motivo y por medio de un correo electrónico se le envió a la Unidad de Enlace un mensaje para que, de nueva cuenta, enviara la información que debió incluirse en su respuesta. La respuesta a esta nueva petición llegó en tiempo pero no en forma, pues sólo se envió el total del concepto, sin desglosarlo por partidas. Una vez más se le envió a la Unidad de Enlace la solicitud para que entregara la información completa y, a la fecha de corte de este trabajo, el trámite sigue en proceso.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con respecto a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las tres respuestas a nuestra solicitud se recibieron el mismo día y en el mismo correo. Sin que hubiera mediado acuse de recibo o algún otro mensaje que comprobara la llegada de nuestra petición, entregaron el 19 de febrero la información solicitada, es decir, dentro del plazo establecido.

En un mismo archivo adjunto presentaron el calendario de ministración de recursos establecido por la SHCP; una respuesta sobre el calendario de ministración desglosado por programas y unidades responsables en el cual se hacía de nuestro conocimiento que sólo existía una unidad y un solo programa; finalmente, sobre el concepto 3800, se entregó la siguiente respuesta:

“Con referencia al concepto 3800 “Servicios oficiales”, el 83.4% (12,901,174 millones de pesos), corresponden a Partidas de Viáticos y Pasajes requeridos por las unidades sustantivas para atender los programas de fiscalización institucionales”.

Esta última respuesta nos permite ver la discrecionalidad de esta dependencia en el manejo de la información. Es evidente que la forma en que se proporcionan los datos es incompleta, sin que haya razón aparente. Además, se menciona en plural el hecho de que hay programas de fiscalización y unidades sustantivas que los llevan a cabo, lo que está en contradicción con la respuesta a la segunda pregunta.

De estos casos, incluyendo lo ya señalado, podemos concluir dos cosas:

- 1) No existe un mecanismo de vigilancia que monitoree los casos como los de la Cámara de Diputados y el Senado, en donde la existencia de la información está sujeta a plazos ambiguos, lo que vuelve muy difícil para el solicitante darle seguimiento y permite a las dependencias desatender las solicitudes.
- 2) En los casos del IFE y de la ASF, además de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la CNDH, el mecanismo para hacer las peticiones no es claro, por tanto, complica el acceso a la información.

IMPACTO SOCIAL Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

Los resultados arrojados por el ejercicio realizado para poner a prueba a los sujetos obligados por la LFTAIPG, nos hablan claramente de un avance hacia mejores niveles de transparencia sobre los recursos asignados a las dependencias públicas. Sin embargo, se requieren mecanismos de entrega de información que garanticen la transparencia. En la medida en la que esto suceda, los ciudadanos tendrán mayor **capacidad e interés** para solicitar la información.

En lo tocante a la vinculación entre la información pública y la sociedad civil, encontramos mecanismos suficientemente claros que permiten ahora, a diferencia de lo que sucedía hace apenas unos años, solicitar información de manera más sencilla. Sin embargo esta facilidad de realizar solicitudes no se refleja totalmente en la obtención de la información, dadas las respuestas de los sujetos obligados.

La creación de una legislación como la LFTAIPG busca, entre muchas cosas, reducir los costos de acceder a la información. No hablamos únicamente de los costos en términos monetarios. También nos referimos a los costos de tiempo, de esfuerzo y de vernos obligados a seguir procesos tortuosos y desgastantes. Estos costos pueden, a la larga, desincentivar a los ciudadanos a buscar información por los medios establecidos en la Ley.

Dentro de los resultados que obtuvimos con el ejercicio realizado, uno de ellos fue que los tiempos para lograr información completa y de calidad son todavía muy largos. Aun cuando las respuestas a nuestras peticiones fueron hechas en tiempo y forma, un gran porcentaje de los sujetos enviaron:

- a) Información incompleta;
- b) Vínculos erróneos donde encontrar la información o,
- c) Negativas por no ser responsabilidad de la Unidad de Enlace.

En muchos de los casos, la calidad de la información no era la mejor. Esto nos conduce, obviamente, a interponer recursos de revisión frente al IFA. El proceso se alarga y se vuelve tedioso.

En lo que concierne a los sujetos obligados por la Ley y que escapan a la jurisdicción del IFAI, existen problemas, incluso en la facilidad de realizar solicitudes. Los mecanismos creados para ello son, en muchas ocasiones, ineficientes, lo que provoca que no haya un vínculo entre el acceso a que tiene derecho un ciudadano y la información provista.

El reto es darle sustancia al concepto de transparencia y de información. Para ello, se propondrían como líneas de discusión para mejorar el sistema de acceso a la información las siguientes:

1. Reformar la LFTAIPG para evitar la ambigüedad existente entre las responsabilidades con respecto a la información presupuestaria que tienen las dependencias del Poder Ejecutivo y la SHCP. O en todo caso, definir más claramente el papel de la última.
2. Diseñar lineamientos más claros de cómo se debe presentar la información mínima referente al presupuesto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá asumir con mayor responsabilidad su papel en la proporción de esta información.
3. Considerar la posibilidad de integrar a los sujetos obligados establecidos en el artículo 61 a la jurisdicción del IFAI. O en todo caso, definir lineamientos claros que homologuen el trabajo y los mecanismos de entrega de información de las diferentes Unidades de Enlace y las entidades responsables.
4. Considerar mecanismos que permitan dar seguimiento a una solicitud cuando la existencia de la información esté supeditada a plazos ambiguos que permitan a las dependencias incumplir los plazos de respuesta establecidos por la LFTAIPG.

BIBLIOGRÍA SELECCIONADA

Normatividad sobre transparencia

1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación.
3. Acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.
4. Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.
5. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública.
6. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. Hofbauer, Helena y Jorge Romero, *“El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción”*, Fundar, México, 2002.
2. Ugalde, Luis Carlos, *“Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano”*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACCIÓN LEGISLATIVA. EL CASO DE LA LX LEGISLATURA DE CHIHUAHUA

Red de Participación Ciudadana, A.C.

En 1992, en el desierto de Chihuahua, donde suelen navegar los sueños de sus pobladores, se formó una gran ola: la ola por la democracia. La integraron ciudadanos y organizaciones civiles con el propósito de observar las elecciones para gobernador.

Desde entonces, el movimiento civil ha sido constante en este mar de inquietudes sociales: en 1994 y 1995 se realizaron observaciones de los procesos electorales federales y locales; en 1999 impulsamos los Derechos Indígenas.

Para fortalecer la participación de los y las ciudadanas en los asuntos públicos, en enero del 2001 se integró la Red Ciudadana con la participación de las siguientes asociaciones independientes, sin afiliación partidista, plurales e incluyentes: Equipo Pueblo-Chihuahua, Mujeres por México, Frente Democrático Campesino, Coordinadora Ciudadana, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos y, el Frente de Consumidores del Estado de Chihuahua, con la inclusión de ciudadanos y ciudadanas.

Nos dimos cuenta de que a pesar de ser el Poder Legislativo el más representativo de los ciudadanos, no teníamos –como tales– acceso a la información sobre el trabajo que llevaba a cabo, ni mecanismos de evaluación del desempeño de nuestros diputados.

En el mismo año de creación de la Red Ciudadana, A.C., lanzamos un proyecto, único e innovador en México, al que titulamos “Transparencia, democracia y participación ciudadana en la acción legislativa”, que era una auditoria social del trabajo de la LX Legislatura del Estado de Chihuahua.

A un año y medio de haber iniciado el análisis del desempeño del Congreso local, damos cuenta de este ejercicio ciudadano como una aportación al proceso de transición democrática en el que se encuentra nuestro país y con la esperanza de que esta experiencia, anime y provoque el surgimiento de nuevas iniciativas que hagan realidad el derecho humano de participar de manera crítica y responsable en los asuntos públicos e indique a quienes hoy se desempeñan como funcionarios públicos, que su trabajo debe ser siempre de cara a quienes los eligieron, dando cuenta de su labor realizada.

INTRODUCCIÓN

El avance democrático de nuestro país no sólo se da en la realización de procesos electorales libres, limpios y creíbles. La democracia ha de construirse cada día mediante la participación informada, crítica, consciente y responsable de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos públicos.

Dicha participación no se agota en la crítica o en la propuesta de asuntos al Poder Ejecutivo: implica una seria labor de contraloría social no sólo de este poder, sino también del Judicial y del Legislativo. En una sociedad tan compleja como la nuestra, no puede dejarse a las solas instancias del Estado la delicada y trascendente labor de servir de contrapeso unas de otras. El republicanismo debe complementarse necesariamente con el ejercicio constante del poder ciudadano como contralor y orientador de los tres poderes.

Para poder evaluar las labores del Legislativo del Estado de Chihuahua, emprendimos un acucioso trabajo de investigación de los diversos aspectos de dicha actividad. Se diseñaron más de veinte indicadores de las funciones del Poder Legislativo de acuerdo a las previstas por la Constitución Política de la Entidad Federativa y por la Ley Orgánica del Congreso Estatal. El análisis tomó como base la información proporcionada por la Presidencia del Congreso, los diferentes grupos parlamentarios y los legisladores en lo particular. El informe que ahora se presenta abarca un año y medio de la labor del Legislativo, mismo que va del 1 de octubre del 2001 al 29 de febrero del 2003. Se trabajó únicamente con indicadores objetivos y todos los resultados se analizaron cuidadosamente en trabajo de equipo para evitar cualquier tipo de sesgo.

Para el desarrollo de este trabajo solicitamos información al Congreso, basados en el derecho de petición que reconocen el artículo 8º de la Constitución Federal y 7º de la Constitución Estatal.

De 50 peticiones de información que giramos, sólo en 20 casos (40%) el Legislativo respondió favorablemente; en 11 casos (22%) lo hizo de manera parcial y en 19 (38%) sencillamente no atendió las solicitudes. Parte de la información obtenida por nosotros para evaluar el desempeño del Congreso no provino de respuestas de éste a nuestros requerimientos de información sino de la revisión del Periódico Oficial del Estado y del Diario de Debates. Tuvimos que acudir de manera constante a las sesiones del Pleno y mantener comunicación directa tanto con los coordinadores parlamentarios como con los diputados de las diferentes fracciones.

En el transcurso de nuestra experiencia al interior del Congreso, se fue haciendo evidente la necesidad de contar con análisis más específicos en temas que consideramos torales. Muchos de ellos ya habían sido abordados y hechos públicos en diversos eventos y documentos, de los cuales podemos destacar los siguientes:

1. Análisis sobre las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo;
2. El derecho al acceso a la información¹;
3. Diagnóstico sobre el derecho a la información en el Congreso Local².

Es necesario aclarar que nuestra intención de monitorear la actividad del Congreso no obedeció a ningún afán de crítica hacia un partido o gobierno en particular.

Consideramos que este esfuerzo de transparencia debe continuar y llevarse a cabo de manera sistemática a fin de fortalecer y promover el ejercicio eficiente del Poder Legislativo.

OBJETIVOS E INDICADORES

Nuestra intención al comenzar este trabajo estaba encaminada a promover la acción informada, organizada, crítica y propositiva de la sociedad civil chihuahuense para que el Congreso del Estado desempeñe su labor democrática

¹ Documento compartido con el Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su visita a México.

² Presentado a especialistas de derechos humanos encargados de elaborar un diagnóstico nacional sobre la materia en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas.

y transparentemente, con apego a los principios de rendición de cuentas y abriendo espacios para la participación ciudadana.

Asimismo, con nuestra actividad buscábamos, y persistimos en ello, coadyuvar en la construcción de un Congreso capaz de emitir leyes que hicieran efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos. Requeríamos, por tanto, de la implementación de un ejercicio de fiscalización ciudadano, imparcial, detallado y público; por supuesto, de una ciudadanía participante, organizada en comités en todo el estado, que exigiera a sus gobernantes y funcionarios públicos información y rendición de cuentas.

Para que esto fuera posible, debíamos generar mecanismos permanentes de comunicación entre el Congreso del estado y la ciudadanía, lo que, en última instancia, es el eje axial de la representatividad. En efecto, la función representativa es la base de un sistema democrático y una de las principales tareas de los diputados. La noción de representatividad forma parte de la democracia participativa, y surge del entendido de que el representante debe permanecer en constante comunicación con la ciudadanía para la toma de decisiones importantes. Para ello se necesitan mecanismos claros de consulta y de toma de acuerdos que permitan a las personas expresar sus opiniones y tener la certeza de que serán escuchadas y tomadas en cuenta.

Como ya se dijo, para evaluar el desempeño del Congreso construimos diversos indicadores³.

Respecto a la actividad de los legisladores, estos fueron:

- Perfil profesional
- Asistencias
- Gestorías realizadas
- Participaciones en tribuna
- Informes de visitas distritales e Informes presentados ante el Congreso

Del trabajo Legislativo:

- Las Comisiones
- Programas de trabajo y reuniones celebradas por Comisión
- Desempeño del Pleno

³ Hay que aclarar que, por motivos de espacio, no se incluyen en este trabajo todos los indicadores empleados en el monitoreo.

- Fiscalización
- Contaduría General del Congreso
- Administración interna del Congreso
- Comité de Administración

LA EVALUACIÓN DE LA LX LEGISLATURA

I. LA ACTIVIDAD DE LOS LEGISLADORES

El perfil profesional

Respecto al perfil profesional de los diputados, consideramos que hay un equilibrio positivo entre las distintas profesiones ya que las tareas legislativas necesitan de una diversidad de conocimientos y puntos de vista. Es importante hacer notar que sólo el 82% de los diputados cuenta con estudios superiores.

Sin embargo, hay que hacer notar la existencia de disparidades entre las diferentes fracciones parlamentarias en cuanto a su experiencia como funcionarios públicos y preparación académica, siendo la fracción del Partido Revolucionario Institucional la que cuenta con mayor preparación y experiencia.

El hecho de que la mayoría de los diputados cuenten con una carrera amplia en organizaciones partidistas ha dificultado una real representación ciudadana, ya que en la labor desempeñada por los legisladores, en especial durante las discusiones y votaciones de iniciativas de leyes, pesa fuertemente el origen e interés partidario. Las fracciones parlamentarias desempeñan un doble papel: por un lado, pueden impulsar con mayor fuerza las iniciativas que se plantean; por otro, tienen la capacidad de inhibir las posturas particulares e independientes.

Acerca de la trayectoria profesional de los legisladores, cabe agregar que no es infrecuente que éstos utilicen un cargo de elección popular para ascender políticamente, lo que afecta el desenvolvimiento del desempeño camaraal. Durante el ejercicio de sus funciones tres miembros de esta legislatura aceptaron nuevos puestos públicos. Martha Laguette, Pedro Domínguez y Mario Wong se convirtieron en diputados federales. Otro legislador, Víctor Anchondo, lanzó su precandidatura a la gubernatura del Estado. A su vez, muchos otros ya habían sido diputados con anterioridad, regidores o presidentes municipales.

Asistencias

Los diputados trabajan en el Pleno siete meses al año: de octubre a diciembre y de marzo a junio, pudiendo tener en los recesos sesiones extraordinarias. Las sesiones en los periodos ordinarios del Congreso se llevan a cabo dos días de la semana. Las sesiones extraordinarias, durante los periodos de receso, son breves. La obligatoriedad de presencia de los diputados, por lo tanto, se resume a dos días por semana durante los periodos de sesiones.

No es posible conocer las actividades de los diputados en los periodos de receso salvo por los informes que brindan de su labor de gestoría.

Ninguna de las sesiones del Pleno tuvo que suspenderse por falta de quórum. Sólo hubo, en promedio, tres faltas por diputado en un año y medio de gestión.

No tenemos información que demuestre, conforme lo marca la ley, que a los diputados que se ausentaron injustificadamente a sesiones del Pleno les haya sido descontado el monto de la dieta.

Gestorías

Los informes proporcionados por los diputados reflejan un fuerte trabajo, especialmente en lo que se refiere a gestorías individuales como pueden ser asesorías o apoyos económicos. El Congreso cuenta con un área especial de atención ciudadana, además de que cada una de las fracciones dedica parte de su trabajo y recursos a esta función.

Inicialmente sólo nos proporcionaron información diputados de las fracciones del PAN y del PRD. En un segundo momento nos llegó información del PRI y sólo el PT no otorgó ningún tipo de información. Cabe señalar que el sentido de las votaciones de esta fracción parlamentaria, conformada por dos diputados, ha sido siempre el mismo que el de la fracción priísta.

En la fracción V del artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, se establece que las gestorías deben ser para atender demandas colectivas; sin embargo, la gran mayoría de las gestorías realizadas han sido para atender asuntos particulares, fomentando con ello cierto clientelismo y una distorsión del papel que deberían realizar los diputados.

Ante la falta de un formato común para la presentación de informes es difícil contabilizar el trabajo realizado, ya que algunos legisladores mencionan las

gestorías por comunidades o municipios donde tuvieron actividad, mientras que otros, lo hacen por personas atendidas y otros más, por clasificación en grupos o tipo de asuntos atendidos. Esta situación nos llevó a elaborar, de manera conjunta con asesores de las fracciones parlamentarias, un formato a fin de propiciar en los legisladores una práctica de sistematización sobre su trabajo que permitiera contar con información confiable y que permitiera la elaboración de estudios comparativos.

Participaciones en Tribuna

La medición de este tema ha sido compleja, ya que es difícil precisar qué es exactamente lo que constituye una intervención, dado que la presentación de un dictamen, por ejemplo, no puede equipararse con un comentario, una moción, una simple alusión o una crítica a posturas contrarias.

A partir de los informes públicos realizados por la Red Ciudadana sobre el desempeño de los legisladores, se efectuaron acuerdos a fin de evitar alusiones irrespetuosas durante las sesiones. Los resultados de lo anterior se reflejaron en el tercer periodo ordinario de sesiones, en el que hubo un descenso considerable en lo que se refiere a ataques en tribuna.

Informes distritales y al Congreso

En el artículo 65, fracción IV de la Constitución Estatal se establece, entre los deberes de los diputados:

“Visitar en los recesos de la legislatura el distrito por el que resultaron electos, o los de aquel en que residen quienes fueron electos por el principio de representación proporcional, para informarse:

- 1) Del estado que guarda la enseñanza pública, los derechos humanos, la procuración y administración de justicia;
- 2) De la manera con que los funcionarios y empleados públicos cumplen con sus funciones;
- 3) Del estado en que se encuentra el desarrollo socioeconómico y la prestación de los servicios públicos;
- 4) De los obstáculos que se opongan al adelanto del distrito y de las medidas impulsivas que sean necesario en todos o algunos de los ramos de la riqueza pública,

- 5) Presentar al Congreso, al abrirse el periodo de sesiones posterior inmediato a la visita, un informe por escrito que contenga las observaciones que hubieren hecho, proponiendo al mismo tiempo las medidas que crea convenientes.”

En esta legislatura se hicieron públicos diversos informes a fin de promover el conocimiento del público sobre el trabajo realizado por el Congreso en general y los diputados en particular. Sin embargo, éstos no daban cuenta de los temas contemplados en la fracción IV del artículo 65 Constitucional.

Los diputados aprobaron una reforma que establece su obligatoriedad de visitar el distrito por el que fueron electos, cuando menos una vez en cada uno de los recesos. De cumplirse, esta reforma facilitará una mayor cercanía de la gente con sus representantes y un mayor conocimiento de los diputados sobre su distrito. Hay que decir, sin embargo, que durante el proceso para aprobar la reforma citada se propuso una adición al artículo 65 en la que se establecía que el incumplimiento en la presentación del informe sobre el estado que guarda el distrito sería causa grave de responsabilidad, pero fue rechazada.

Cabe decir que la redacción del artículo constitucional que se comenta, abre la puerta para que los diputados incumplan con la presentación de su informe, ya que el empleo del “hubieren”⁴ implica la posibilidad de no rendir informe alguno en caso de no existir observaciones (como si nuestro estado o alguno de los distritos se encontrara libre de necesidades).

La gran mayoría de los informes que fueron revisados para el estudio, más que una evaluación del estado que guardaba el distrito, eran presentaciones sobre el trabajo del diputado en cuestión, sobre la fracción a la que pertenecían o comparaciones con las labores efectuadas en legislaturas anteriores. Sólo 19 diputados consideraron en su informe algunos de los puntos que marca la ley; y de ellos, sólo uno respondió todos los aspectos contemplados por ésta. Once legisladores, en cambio, no presentaron informe alguno.

Las visitas a los distritos pueden ser una fuente importante de información para la elaboración de iniciativas de ley, ya que al tener un contacto directo con los representados se puede conocer la situación real que guarda cada uno de los distritos y desde ahí, impulsar iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población. Desafortunadamente, en las visitas distritales a las que

⁴ “5) Presentar al Congreso, al abrirse el periodo de sesiones posterior inmediato a la visita, un informe por escrito que contenga las observaciones que hubieren hecho, proponiendo al mismo tiempo las medidas que crea convenientes”.

acudimos pudimos constatar que más que un espacio de diálogo entre los legisladores y sus representados, dichas visitas eran actos de promoción político-partidista.

Por último, cabe agregar que no hay sistemas que permitan dar seguimiento a los informes rendidos por los diputados, por lo que éstos, en caso de realizarse, simplemente son archivados en la Biblioteca del Congreso.

II. EL TRABAJO LEGISLATIVO

El trabajo de las comisiones

Para realizar sus labores, el Congreso está conformado por 23 comisiones legislativas, mismas que representan el espacio donde se estudian y dictaminan las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos para su posterior presentación al Pleno del Congreso (Art. 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo). La LOPL marca que las comisiones estarán conformadas por un mínimo de tres y un máximo de cinco diputados, contarán con un programa de actividades y se reunirán cuando menos dos veces al mes, en los periodos ordinarios. Y por lo menos una al mes, en los recesos, previa convocatoria del Presidente. Las reuniones de las comisiones serán privadas, pero podrán celebrar, si así lo acuerdan sus integrantes, reuniones públicas con propósitos de información y audiencia. Sus dictámenes se acordarán por mayoría de votos y sus presidentes tendrán, además del ordinario, voto de calidad.

Los programas de trabajo y reuniones celebradas por Comisión

Una de las limitantes que hemos afrontado para evaluar el trabajo legislativo en comisiones es que no existe una agenda legislativa oficial, tanto en el caso del Congreso como en el de las comisiones.

Ante esto, consideramos de vital importancia que se discuta y plantee una agenda, pactada entre las diferentes fuerzas políticas y la sociedad, para evitar que intereses ajenos al desarrollo del estado y de sus habitantes se antepongan a éste.

A juzgar por su conformación, en la actualidad las comisiones del Congreso son aparentemente plurales. Sin embargo, es evidente su distinto peso político si se toma en cuenta la cantidad y el tipo de asuntos que tratan y qué partido las preside. El trabajo de las comisiones es muy dispar, mientras unas concentran una gran carga de trabajo otras pasan casi desapercibidas. La gran mayoría de

los asuntos dictaminados son asuntos que les fueron turnados, más no son resultado de una planeación del trabajo de la comisión, que podría ser, al menos, fruto de las promesas de campaña de los diputados. Por lo tanto, es urgente que se reglamenten las formas de participación ciudadana en nuestro Estado ya que las comisiones, sin criterios claros para priorizar los asuntos a tratar, son las encargadas de determinar si es necesario o no someter al Pleno éstos últimos.

De la desigualdad en la carga de trabajo en comisiones da cuenta el cuadro siguiente:

	Comisiones	Asuntos Totales
	Biblioteca	1
	Desarrollo Mpal. y Fortalecimiento del Federalismo	57
	Desarrollo Económico	12
	Desarrollo Rural	36
	Desarrollo Social	3
	Atn. a personas con discapacidad y Gpos. vulnerables	15
	Educación Pública, Ciencia y Tecnología	32
	Equidad Género y Familia	13
	Gobernación y Puntos Constitucionales	116
	Junta de Coordinación Parlamentaria	89
	Justicia y Derechos Humanos	58
	Obras y Servicios Públicos	101
	Programación, Presupuestos y Hacienda Pública	185
	Ecología y Medio Ambiente	10
	Salud	7
	Trabajo y Prevención Social	18
	Vigilancia de la Contaduría General del Congreso	154
	Asuntos Fronterizos	51
	Protección Civil	14
	Asuntos Indigenistas	3
	Comisiones Especiales	11
	Atención al Adulto Mayor	10
	Juventud y Deporte	4
	Participación Ciudadana	15
	Pleno	33

En la LX Legislatura, la mayoría de las comisiones está presidida por el PRI, lo que da a este partido una preeminencia indiscutible en las decisiones de la Legislatura, pues entre las atribuciones que la LOPL otorga al Presidente de la Comisión están: citar a las reuniones de las comisiones; vigilar el cumplimiento del programa de trabajo; disponer del voto de calidad además del voto ordinario; solicitar apoyos, distribuir y coordinar el trabajo de la Comisión. La dirección y conformación de las distintas comisiones dentro del Congreso giran en torno a intereses de la mayoría partidaria y no en relación con capacidades y experiencias del trabajo propio de la comisión. Es necesario que se reglamente la distribución de los diversos puestos a fin de propiciar un equilibrio entre las diversas fuerzas y garantizar un trabajo objetivo y transparente con el apoyo de una agenda de trabajo.

El acceso a la información del trabajo en las comisiones ha ido en aumento. En el primer periodo de sesiones analizado, sólo tuvimos información de cuatro comisiones (17.4%), de las cuales ninguna respondió a todos los asuntos requeridos. Para el tercer periodo contamos ya con información de 11 de las 23 comisiones que existen (48%). A pesar de este aumento, es necesario contar con información más amplia, ya que, pese a las solicitudes interpuestas, son pocas las comisiones que la han proporcionado. También se requiere que las sesiones de las comisiones sean públicas a fin de darle mayor transparencia al trabajo que se realiza en las mismas.

Otro aspecto del trabajo en comisiones que hace falta mejorar es el nivel de ausentismo de los legisladores. Sabemos, por los reportes de algunas comisiones, que varias de las reuniones que tendrían que haberse realizado tuvieron que suspenderse por falta de quórum. Al respecto, en esta legislatura se presentó una iniciativa a fin de regular las asistencias no sólo a las sesiones sino también a las reuniones de comisión, que es donde se realiza el grueso del trabajo legislativo, sin embargo, fue rechazada.

Aunado a la problemática descrita, hay que agregar otro obstáculo para el correcto desempeño de las labores en comisiones. La Junta de Coordinación Parlamentaria, (conformada por los cuatro coordinadores parlamentarios y el Presidente del Congreso en turno) ha adquirido un gran peso en el trabajo legislativo y se ha convertido en el espacio donde se toman acuerdos sobre los asuntos a tratar y la forma en que se llevan a cabo las votaciones.

Actualmente, al interior de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, está en estudio una iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Dicha Ley es una necesidad planteada por Red

Ciudadana ante la dificultad encontrada para acceder a la información requerida para realizar el presente trabajo, especialmente en lo referente a la administración y organización interna del Congreso.

Desempeño del Pleno

A diferencia de lo que sucede con las sesiones de las Comisiones, las sesiones del Pleno son totalmente públicas, lo que permite a la ciudadanía conocer lo que sucede y se discute.

Esta legislatura se ha caracterizado por el alto número de asuntos votados unánimemente y por el amplio desahogo de asuntos dictaminados, abatiendo fuertemente el rezago de las legislaturas anteriores. No hay que olvidar, sin embargo, que existen aún asuntos relevantes que no han sido revisados a pesar de la exigencia social. Un caso destacado es el concerniente a la reglamentación de las formas de participación ciudadana.

Pese a la gran cantidad de asuntos dictaminados, sólo el 18.6% se refiere a asuntos legislativos. El 32% son puntos de acuerdo (solicitudes, exhortos, pronunciamientos, gestiones), los cuales, por lo general, se enfocaron a dirimir asuntos partidarios. Es indispensable vencer el enfoque partidista y centrar el trabajo en pro de la ciudadanía.

Cabe resaltar que las iniciativas de ley y/o reformas a las mismas, emanadas de demandas sociales que proponían una mayor participación ciudadana en la cuestión pública, fueron rechazadas. Como ejemplos cabe citar: el nombramiento de Consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la creación de un Tribunal Estatal de Cuentas; la aprobación de la Ley Indígena; el Plan Estatal Legislativo; la Unidad Fiscalizadora, entre otras. La reforma integral a la Ley Electoral se postergó. Cuando hubo propuestas de especial trascendencia para el desarrollo de la sociedad, se limitó la consulta popular, lo que generó un empleo de criterios y procesos de análisis poco transparentes.

Así como en las comisiones, no existe una agenda legislativa para el Pleno del Congreso lo que favorece la discrecionalidad para establecer los temas a tratar y el momento en que serán discutidos.

Esta área la dividimos en dos partes, la primera que es la función fiscalizadora hacia los entes que reciben recursos del erario público y la segunda, es una revisión a la transparencia en el ejercicio de los recursos al interior del Congreso mismo.

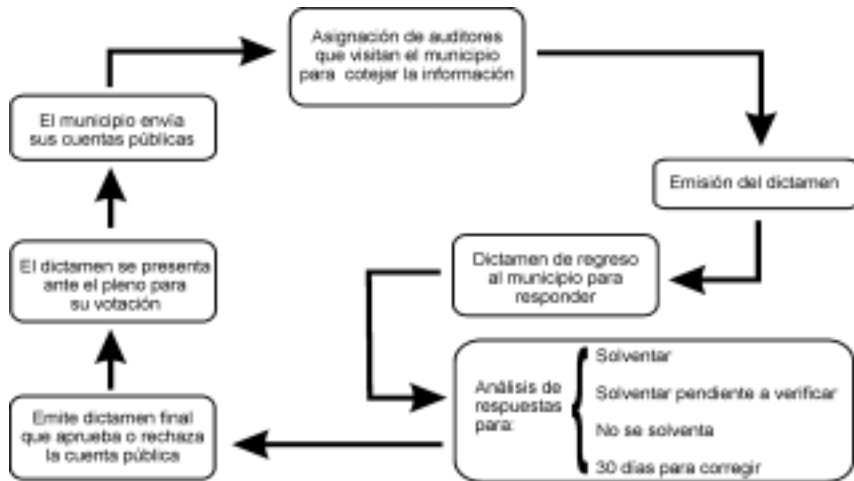
La fiscalización

El Congreso tiene la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando, primero, las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

El Congreso también debe revisar la cuenta pública del Gobierno del Estado, misma que es presentada por el Ejecutivo trimestral y anualmente.

La revisión tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y supervisar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas.

El proceso de fiscalización se detalla en el esquema siguiente:



El análisis se efectuó a partir de las auditorías de las cuentas públicas que son presentadas al pleno del Congreso, mismas que quedan plasmadas en el Diario de los Debates, fuente principal de información de Red Ciudadana. El dictamen a las cuentas públicas es elaborado a partir de las auditorías efectuadas por la Contaduría General del Congreso, órgano técnico subordinado a la Comisión de Vigilancia, y es ésta última la encargada de enviar los dictámenes al Pleno.

El trabajo de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría, es el que mayor controversia ha generado en las discusiones en tribuna, ya que según algunos diputados, el trabajo que ahí se realiza es parcial, partidista y falto de criterios claros al momento de revisar las cuentas y de dictaminar.

A pesar de que todas las cuentas públicas presentan irregularidades, el 95% de ellas, fueron aprobadas.

Contaduría General del Congreso

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Contaduría General del Congreso del Estado, la Contaduría General del Congreso es el órgano encargado de realizar el examen técnico contable de la cuenta pública del Gobierno del Estado y sus Municipios, de los ingresos y egresos y estado de situación patrimonial de los organismos descentralizados o empresas de participación estatales o municipales, los bienes, valores o fondos públicos, administrados por cualquier ente público y los subsidios estatales o municipales.

Sobre la actividad de la Contaduría, encargada de verificar si el ingreso deriva de la aplicación estricta de las leyes de ingresos y demás disposiciones aplicables en materia fiscal; comprobar si el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y verificar si se han cumplido los programas aprobados, cabe destacar lo siguiente:

- No existe un criterio congruente y uniforme para la revisión de cuentas públicas de los municipios, por lo que las auditorías son poco confiables y equitativas;
- Hace falta dar seguimiento a las observaciones hechas a cuentas que fueron aprobadas;
- No tenemos evidencias de que se dé seguimiento a las faltas administrativas y penales cometidas, pese a ser recomendaciones de la propia Contaduría del Congreso,
- Tampoco hay evidencias de que se sancione a los municipios que presentan cuentas públicas que no se aprobaron por errores y/o violaciones, ocasionando que continúen con la misma conducta y favoreciendo, ante dicha tolerancia, la reincidencia en errores cometidos.

Respecto de las Cuentas Públicas, también es posible señalar algunas deficiencias preocupantes:

- Incumplimiento de los plazos señalados para el cumplimiento o presentación de documentos, por parte de los municipios, ante el Congreso (30 días);

- Falta de documentación comprobatoria de compras o ventas realizadas por los municipios;
- Algunos organismos públicos descentralizados presentan cuentas de inversión en dólares en el extranjero, que ocasionaron pérdidas considerables (hasta del 80%), en comparación con el rendimiento que se hubiera obtenido de realizar la inversión en CETES. Lo anterior derivado de especulaciones financieras, las cuales no son el objetivo principal de dichos organismos. Algunos ejemplos de los citados organismos son: Promotora de la Industria Chihuahuense, Fideicomiso Pronaf, Fideicomiso Salvacar y Fideicomiso por el Mejoramiento del Puente Internacional Córdoba;
- Se fomenta la evasión fiscal con compras considerables a un solo proveedor que, en algunos casos, es familiar de los funcionarios públicos. También hay ocasiones en que éstos mismos son los dueños de las empresas proveedoras;
- Existen ausencias de montos en caja que nunca se recuperan pues no hay actas de entrega/recepción cuando se efectúan cambios de funcionarios,
- En el ramo 33 son especialmente graves las irregularidades. En los municipios estudiados se encontró que hay adjudicación directa de obra, no se hacen contratos, ni se exigen fianzas a los contratistas; se proporciona más material del que se requiere; se pagan trabajos no realizados, viáticos y fletes a contratistas. Se renta maquinaria que no existe; se registran gastos no efectuados y no hay actas de entrega/recepción de obra.

Hay que decir, sin embargo, que se han registrado algunos hechos positivos. Por ejemplo, algunas entidades que reciben fondos públicos y que jamás habían sido auditadas, lo fueron por vez primera, como es el caso, después de 48 años de vida, de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Además se aprobó un acuerdo que señala que los resultados de las auditorías deben presentarse en la página de internet del Congreso. Esto es especialmente importante ya que la información estará disponible al público. Por último, y teniendo en cuenta que algunos de los errores que se presentan en las cuentas públicas se deben a la disparidad de criterios para presentar y ubicar la información respectiva, la Contaduría se dio a la tarea de brindar capacitación en los municipios para limitar al mínimo estos errores.

Ahora bien, la Comisión de Vigilancia tiene, actualmente, la facultad de llevar a cabo un registro de control sobre las declaraciones patrimoniales, sin embargo, está impedida para solicitar ante la autoridad competente el inicio de las diligencias necesarias para detectar posibles conductas delictivas. Desafortunadamente, se rechazó una iniciativa que pretendía realizar evaluaciones a las declaraciones patrimoniales. Se buscaba tomar como parámetro la declaración anterior y de encontrar algún incremento injustificado en el patrimonio del funcionario, dar vista a la Procuraduría General de Justicia del Estado para realizar las diligencias necesarias.

En este mismo periodo legislativo fueron rechazadas tres iniciativas procedentes de la legislatura anterior que tenían como objetivo fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora. Fueron rechazadas a pesar de ser una demanda ciudadana constante el contar con órganos públicos que garanticen la transparencia y el buen uso de los recursos del erario público.

Hay que destacar que la información proporcionada a Red Ciudadana referente al presupuesto no es desagregada, lo que impide un conocimiento profundo sobre el uso de los recursos.

Administración interna del Congreso

Los recursos públicos destinados al funcionamiento del Congreso son elevados. Basta ver el cuadro siguiente:

Número de legisladores en el Congreso:	33
Presupuesto del Congreso para 2 años:	\$ 315, 829,000.00
Costo diario por legislador a los chihuahuenses:	\$13,110.00

En la información proporcionada por la Oficialía Mayor, observamos una discordancia en lo aprobado por los diputados en el Presupuesto de Egresos. Los diputados aprobaron una plantilla de 232 personas (incluidos ellos mismos). Sin embargo, el reporte de la Oficialía Mayor contempla una cantidad no aprobada de 152 plazas para atender directamente a los 33 diputados, es decir 4.6 personas por diputado, adicionales a 73 plazas requeridas para la administración interna del Congreso. Esta situación evidencia la falta de apego a los presupuestos aprobados y revela manejos poco transparentes de los recursos del Congreso.

Es necesario hacer un análisis de puestos, así como evaluar la capacidad y desempeño de quienes laboran en el Congreso, ya que en el periodo analizado,

además de considerar los aumentos de sueldos, se presentó una iniciativa que propone aumentar el número de asesores por fracción parlamentaria, estipulando un mínimo de seis por fracción.

Consideramos que la iniciativa mencionada es improcedente, ya que existe la Unidad Técnica y de Investigación cuyas funciones, según el artículo 75 de la Constitución Política del Estado, son precisamente de asesoría: “Realizar estudios, suministrar información, atender consultas, emitir opinión respecto a proyectos de iniciativas de ley y proporcionar asesoría, en todos los casos en materia estrictamente técnica y legislativa que le solicite el Pleno, La Junta de Coordinación Parlamentaria y las comisiones de dictamen”.

Comité de Administración

El Comité de Administración juega una función muy importante dentro del Congreso, ya que según la fracción sexta del artículo 70 de su Ley Orgánica, es el responsable de controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Congreso y vigilar el cumplimiento de la normatividad que regula su aplicación y la comprobación del gasto.

Es interesante hacer notar que este Comité está presidido por la fracción mayoritaria (PRI) y que sus otros dos miembros son los coordinadores de las fracciones del PAN y del mismo PRI.

Desde el inicio de esta LX Legislatura hemos solicitado se dé a conocer el presupuesto desglosado del Congreso, ya que únicamente se nos ha proporcionado la glosa de presupuesto que aparece en el periódico oficial, de manera general, la cual no permite tener una visión clara del uso que se le da a los recursos.

A la fecha, no se nos ha proporcionado ninguna de las auditorías internas del legislativo. El artículo 8 de la Constitución del Estado marca el derecho que cualquier ciudadano tiene de solicitar información y la obligación del funcionario requerido de dar respuesta en un plazo de 15 días; sin embargo, a un año y medio de iniciado este trabajo no se nos ha dado una respuesta oficial que explique el motivo por el cual no se ha entregado la información solicitada.

Conclusiones y propuestas:

Tras el monitoreo realizado sobre la labor del Congreso, determinamos que existen numerosos aspectos sobre los que hace falta trabajar a fin de mejorar

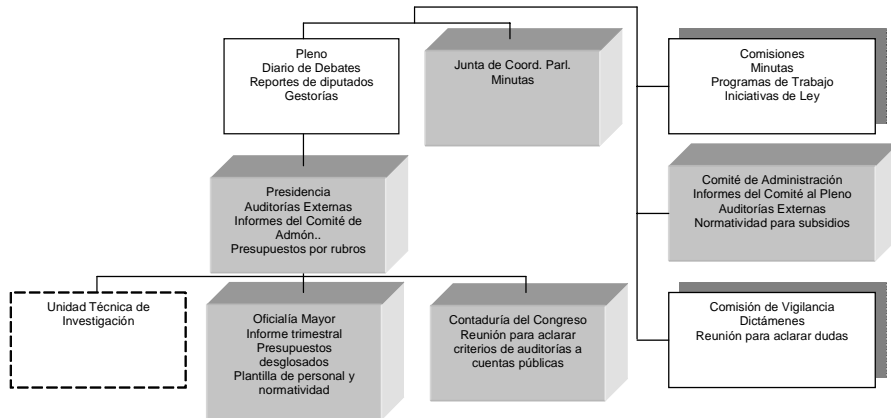
los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- Se requiere un reglamento claro y preciso sobre el desempeño de la función fiscalizadora a fin de dar mayor credibilidad e imparcialidad a las revisiones de las cuentas públicas. Hace falta, asimismo, establecer sanciones para quienes infrinjan dichas disposiciones;
- Es necesario hacer públicos los resultados y observaciones a las cuentas públicas realizadas por la Contaduría General del Congreso;
- También es preciso publicar los resultados a las auditorías realizadas al Congreso del estado por un órgano independiente y que éste sea electo por las dos terceras partes del Congreso;
- Hace falta una revisión profunda y seria sobre las diversas leyes que rigen el papel de los diputados y del Congreso a fin de fortalecer las funciones del poder Legislativo de manera que éste pueda ejercer las funciones de contrapeso de los otros poderes;
- Es muy importante que se acuerde democrática y públicamente una agenda legislativa con las diferentes fuerzas políticas de nuestro Estado, partidos políticos y ciudadanía en general;
- Es necesario legislar sobre el derecho de acceso a la información a fin de garantizar esta prerrogativa independientemente de la fuerza política en el Gobierno en turno,
- Con la finalidad de generar procesos de coparticipación entre la ciudadanía y el Gobierno es impostergable la reglamentación de las formas de participación ciudadana que consagra nuestra Constitución.

Con la intención de dar un panorama general de nuestro trabajo de monitoreo y acceso a la información⁵, presentamos un mapa de la organización interna del Congreso del Estado en el que se muestran los diferentes órganos a los que Red Ciudadana solicitó información y se señalan aquellas zonas donde impera el mayor nivel de opacidad. Éstas se resaltan con recuadros tridimensionales y, como se observa, son aquellas instancias encargadas de los asuntos administrativos y de las cuentas internas del Legislativo local. De ellas no obtuvimos ninguna respuesta a nuestras solicitudes de información.

¹ Por cuestiones de espacio, en esta publicación no incluimos los resultados de los Programas de Participación Ciudadana y de Comunicación que dan cuenta de la serie de actividades realizadas con distintos sectores de la población chihuahuense y sobre la elaboración de materiales de difusión, respectivamente. Tampoco es posible incluir lo relacionado con el Consejo Consultivo, que tiene como funciones, entre otras, la de garantizar la viabilidad económica de este proyecto de Transparencia Legislativa.

MAPA DE LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN DE LA LX LEGISLATURA



AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que de una u otra manera han participado en la realización de este proyecto, igualmente a las organizaciones sociales locales, nacionales e internacionales, a las instituciones académicas, gubernamentales, estatales y federales, a los medios de comunicación y al H. Congreso del Estado de Chihuahua de la LX Legislatura por sus contribuciones en la implementación de este proyecto.

Esperamos que este esfuerzo ciudadano sea una contribución a la cultura política de los mexicanos.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 2004
Tiraje: 2,000 ejemplares

Edición a cargo de:
Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales
Dirección General de Comunicación Social

