



Boletín Informativo año 1 / número 3 / julio-septiembre de 2005

## editorial

El tercer número *MéxicoTransparente* dedica una parte de su contenido al debate en torno a la exigencia que se han impuesto de *motu proprio* las organizaciones ciudadanas comprometidas con la consolidación democrática de mantener la congruencia entre valores y acciones y construirse ellas mismas como ejemplo de rendición de cuentas, lo cual implica ser espacios abiertos para cualquiera que quiera obtener información sobre sus programas, proyectos, principios, objetivos, personal, finanzas, impacto o cualquier otro dato. Así, en la sección **El Colectivo en movimiento** se presenta una nota acerca del "Coloquio sobre Transparencia Interna y Rendición de Cuentas de las OSC", convocado por el Colectivo, en colaboración con el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Libertad de Información México (LIMAC) y el Sindicato Mexicano de Electricistas el pasado 21 de junio, así como el pronunciamiento que resultó de este encuentro. Sobre el mismo tema, en la sección **La transparencia en el mundo**, DECA-Equipo Pueblo comenta sobre su participación en el taller "Construyendo Legitimidad y Rendición de Cuentas de OSC" en Montreal, Canadá, del 26 al 28 de mayo de 2005, al cual asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil de 4 continentes.

En **Cuestión de transparencia**, Fundar aporta una visión crítica en torno a la falta de transparencia en el manejo de los ingresos excedentes provenientes de la operación, procesamiento y venta de hidrocarburos y apunta a dos problemas específicos: la discrecionalidad en el uso, destino y gasto de los ingresos excedentes y la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para poder monitorear el uso que se le da a los ingresos excedentes en las entidades federativas. En esta misma sección, contamos con una reflexión de Elio Villaseñor sobre el papel de la cultura de la transparencia, los derechos humanos y el acceso a la información en la construcción de ciudadanía.

En **Avances en los estados**, DECA-Equipo Pueblo relata el proceso que se siguió para llegar a la reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal que incluye, entre otras cosas, mayor autonomía y ciudadanización al Consejo de Información Pública (CONSI), así como la eliminación de algunas trabas que entorpecían el pleno ejercicio del derecho a la información en esta entidad federativa.

Como en cada número de *MéxicoTransparente*, se aborda algún aspecto de lo que ocurre el poder Legislativo. En esta ocasión, Fundar presenta en **¿Transparencia en pleno?** un comentario en el que se pone en tela de juicio la transparencia en las prácticas de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como la utilidad de la auditoría que se le realizó a la misma en meses pasados.

En la sección didáctica de este boletín, **el Colectivo te recomienda**, ponemos a disposición del lector una breve guía de acceso a la "Información sobre el presupuesto público en cinco pasos", con lo que se busca que los ciudadanos tomen los primeros pasos para apropiarse de lo que les corresponde: la toma de decisiones sobre lo que se hace con su dinero.

En el afán de fungir como un espacio en el que se puedan expresar diferentes opiniones y que sirva para compartir las ricas y diversas experiencias de los diferentes actores involucrados en el tema del derecho a la información, esta edición de *MéxicoTransparente* recupera el testimonio de Mario López y José Luis Muñoz, estudiantes de la Universidad de la Ciudad de México, plantel San Lorenzo Tezonco, quienes participaron en el taller sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, organizado por dicha universidad.

Finalmente, nuestra **Pluma invitada** es Patricia Galeana, historiadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y Coordinadora del Área de Archivos Públicos de LIMAC, quien llama la atención sobre un asunto de enormes repercusiones que se ha venido quedando relegado en el proceso de construcción del marco normativo de la transparencia y acceso a la información: la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Archivos. Así, Galeana nos recuerda que "Sin archivos no hay transparencia" y que cada vez se vuelve más urgente normar en este sentido.

Aprovechamos para agradecerle al lector su interés en el tema, así como el tiempo que se toma en leer estas páginas que esperamos sean de utilidad.

# El Colectivo convoca a organizaciones

Desde su conformación, el Colectivo por la Transparencia se ha planteado como misión *contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad del derecho a la información, la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, desde una perspectiva de la participación ciudadana*. En la construcción de la cultura de la transparencia, todos los actores que nos insertamos en la vida pública tenemos responsabilidades que cumplir. Una de ellas, sobre todo para quienes nos hemos dado a la tarea de exigir y vigilar la rendición de cuentas del gobierno, se refiere a mantener la congruencia entre nuestros valores y acciones. Para el Colectivo, esto se ha traducido en que no sólo miramos hacia prácticas de gobierno más transparentes, sino que asumimos también nuestra propia obligación de ser organizaciones regidas por códigos de transparencia interna.

Creemos, además, que la adopción de códigos de ética y de rendición de cuentas es un elemento fundamental para promover la confianza y el apoyo de la sociedad al trabajo de las organizaciones. Sin embargo, el entorno político, legal y fiscal que enfrentamos las organizaciones no ha favorecido el desarrollo de estas prácticas. De cara a esta situación, resulta evidente que cualquier avance en este sentido tendrá mejores posibilidades de éxito si se hace como sector, por lo que nos hemos propuesto avanzar hacia la construcción colectiva de herramientas que faciliten la transparencia.

Con esto en mente, las organizaciones que conforman el Colectivo por la Transparencia junto con el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (CEMEFI), Libertad de Información México, A.C. (LIMAC) y el Sindicato Mexicano de Electricistas convocaron el pasado 21 de junio al Coloquio sobre Transparencia Interna y Rendición de Cuenta de las OSC, con los siguientes **objetivos**:

- Tener una discusión amplia sobre qué significa y qué implica la ética y la transparencia de las organizaciones.

- Llegar a algunas definiciones comunes y a la identificación de los retos más importantes que enfrentamos para constituirnos como actores que se conducen con transparencia y que rinden cuentas ante la sociedad.
- Discutir sobre mecanismos y herramientas para transparentarnos y hacer pública nuestra información, para lo que se busca conocer experiencias diversas.
- Arribar a un consenso sobre estándares mínimos de transparencia interna y la adhesión a una declaración.

El coloquio contó con la participación de más de 20 organizaciones y se desarrolló en dos partes. En la primera, tuvieron lugar dos sesiones plenarias de conferencias: “Conceptualización de la transparencia interna y la rendición de cuentas de las OSC”, en la que se contó con las presentaciones de Alonso Lujambio (Comisionado IFAI), Sergio Aguayo (El Colegio de México), Cecilia Loría (Indesol) y John Ackerman (FLACSO); y “El debate en México” con las ponencias de Sergio García (CEMEFI), Kim Keith-Brown (Consultora independiente), Ernesto Villanueva (LIMAC) y Michael Layton (ITAM). En un segundo momento, se dio espacio a la discusión en pequeños grupos, organizados en tres mesas, encaminada a confrontar las diferentes posiciones en torno a aspectos que consideramos cruciales para la transparencia organizacional, así como a abordar en cada mesa temas o aspectos específicos. Los temas de las mesas fueron: la rendición de cuentas y la transparencia financiera; el acceso a la información de las OSC; y los procesos de certificación y las reformas fiscales necesarias para favorecer el trabajo y la transparencia de las OSC.

El evento permitió que se discutiera ampliamente sobre por qué, cómo y hasta dónde las organizaciones civiles debemos abrirnos al escrutinio público. Si bien fue posible llegar a definiciones y conclusiones –mismas que se plasmaron en el pronunciamiento que acordamos apoyar las organizaciones presentes y otras que se han ido

adhiriendo en los días posteriores al evento– también es cierto que muchos temas quedaron apenas apuntados. Así, este coloquio es uno de los primeros pasos que, de manera colectiva, emprendemos en el camino de la transparencia y la rendición de cuentas organizacional.

El evento contó con el apoyo de la Dirección General de Atención a la Sociedad del IFAI, la cual ofreció su hospitalidad y atenciones para poder realizar el evento en el auditorio del Instituto.

Por último, el Colectivo presentó los principales resultados, así como el “Pronunciamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones”, en la mesa ¿Quién vigila al vigilante? de la Semana Nacional de la Transparencia, el 28 de junio de 2005.

## índice

El Colectivo convoca a organizaciones para discutir sobre la transparencia interna y la rendición de cuentas de las OSC	2
Taller sobre Cómo Construir la Legitimidad de Organizaciones de la Sociedad Civil	4
Transparencia en los Ingresos Excedentes	5
De una ciudadanía de migajas a una ciudadanía de derechos	6
La Reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal	8
La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública: ejemplo de opacidad y mal funcionamiento de la Cámara de Diputados	9
Testimonios	11
Sin archivos no hay transparencia	13
Información sobre el presupuesto público en cinco pasos	14

## para discutir sobre la transparencia interna y la rendición de cuentas de las OSC

### PRONUNCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ENTORNO A LA TRANSPARENCIA INTERNA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: CONGRUENCIA ENTRE VALORES Y ACCIONES

La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas para avanzar hacia una sociedad democrática, participativa y responsable, dejando atrás el autoritarismo y el control del estado. El acceso a la información es un derecho caracterizado por la exigibilidad y debe imperar para toda la información, conocimiento y acciones relacionados con el respeto y el ejercicio de los derechos humanos.

Quienes suscribimos este posicionamiento, articulamos un esfuerzo conjunto para impulsar la transparencia interna de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). La congruencia entre valores y acciones, y la ética como elemento central de nuestro actuar, nos confieren la legitimidad para identificarnos como actores públicos que buscan incidir en decisiones de interés colectivo y contribuir a transformar la realidad de México.

Uno de los objetivos de la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC es fortalecer la institucionalidad, no aumentar los mecanismos de control. Deben ser compromisos colectivos, que sean asumidos de cara a la sociedad y fortalezcan el entramado de las OSC mexicanas. En consecuencia, deben construirse con base en consensos y a partir del análisis de la diversidad de las OSC mexicanas y de los ambientes en los que se desarrollan: las particularidades locales y regionales, la calidad de la relación gobierno-sociedad civil, el tamaño y el nivel de desarrollo.

Paralelamente, es fundamental avanzar hacia un entorno legal que facilite, incentive y fomente la transparencia, por medio de la armonización de los marcos normativos que promueven la acción ciudadana, articulando una visión donde el trabajo de las OSC sea reconocido y apoyado. Un elemento central de este entorno debe ser la confianza, entendida como una construcción social con leyes, procesos y procedimientos definidos que aseguren la igualdad de oportunidades y eviten la discrecionalidad.

Por lo anterior, nos comprometemos a adoptar e impulsar, de manera gradual, los siguientes estándares:

1. Publicar en nuestras páginas de Internet o en material informativo: datos generales de la institución, representación legal, actividades, servicios, proyectos, productos, impacto y contrapartes. Visión, misión, objetivos, estatutos, patrimonio, instancias y mecanismos de toma de decisiones y espacios de articulación. Informes anuales, evaluaciones, declaraciones fiscales, fuentes y montos de financiamiento.
2. Mantener en orden la memoria institucional y los archivos administrativos y contables.
3. Realizar auditorías financieras y administrativas periódicamente.

4. Impulsar el debate hacia una reforma fiscal que contemple la simplificación y armonización de los procedimientos a nivel nacional.

Exhortamos a otras organizaciones y redes a unirse a este pronunciamiento con el compromiso de fortalecer mutuamente nuestras salvaguardas. De manera conjunta seguiremos profundizando el debate en torno a la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones civiles.

#### Firman

Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.  
Academia Morelense de Derechos Humanos, A.C.  
Alianza Cívica, A.C.  
Alternativas y Capacidades, A.C.  
CMS Consultores  
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM  
Centro de Estudios Ecueménicos  
Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.  
Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social, A.C. (DECIDES- Chiapas)  
Colectivo por la Transparencia  
Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C.  
Cultura Ecológica, A.C.  
DECA-Equipo Pueblo, A.C.  
Derecho y Equidad para la Mujer y la Familia, A.C.  
Desarrollo Integral Autogestionario, A.C. (Morelos)  
El Caracol, A.C.  
Iniciativa de Acceso-México  
Iniciativa Global por la Equidad, la Justicia y la Ecología, A.C.  
Fundación Porvenir  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.  
Libertad de Información México, A.C.  
Mujeres por México en Chihuahua, A.C. (Chihuahua)  
Presencia Ciudadana Mexicana, A.C.  
Sindicato Mexicano de Electricistas

México D.F., 28 de junio, 2005.

# la transparencia en el mundo

## Taller sobre Cómo Construir la Legitimidad de Organizaciones de la Sociedad Civil

Peter Winkel / DECA-Equipo Pueblo, A.C.

Representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 4 continentes participaron en el taller "Construyendo Legitimidad y Rendición de Cuentas de OSC" en Montreal, Canadá, del 26 al 28 de mayo de 2005. Fue organizado por CIVICUS World Alliance for Citizen Participation (Alianza Mundial para la Participación Ciudadana) y The Hauser Center for Nonprofit Organizations (para organizaciones sin fines de lucro) de la Universidad de Harvard. Convocaron a representantes de organizaciones que consideraron líderes regionales en el tema y quienes pueden ser catalizadores en sus respectivos países de iniciativas avanzadas para intensificar la legitimidad de la sociedad civil organizada.

CIVICUS y Hauser han venido trabajando juntos desde hace más de un año, estudiando cómo la sociedad civil organizada en todo el mundo está respondiendo a los crecientes retos sobre su legitimidad en tanto actores sociales y políticos y cómo rinden cuentas a sus donantes, socios, miembros, beneficiarios, etcétera.

El taller estaba dirigido a algunos de los desafíos relacionados con la

legitimidad de las organizaciones sin fines de lucro, explorando las innovaciones que han sido desarrollados en las diferentes regiones. Para tal efecto, los participantes discutieron la primera redacción de un informe general sobre estos retos, así como sobre las distintas respuestas a cuestiones de legitimidad; compartieron experiencias con diferentes herramientas y estrategias; e iniciaron a diseñar y planear iniciativas regionales.

Nuestra contribución se enfocaba tanto a la afinación de perspectivas conceptuales como a la descripción de los avances que México ha tenido en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Sorprendió mucho cómo la sociedad civil organizada en los países del ex bloque soviético, después de la caída del muro de Berlín, ha despertado y sigue creciendo y madurando a toda velocidad. Prueba de ello ha sido la elaboración del Código de Ética para organizaciones sin fines de lucro en Estonia en 2002 y la publicación en 2004 del Manual sobre Gobernanza para Organizaciones No Gubernamentales, en Hungría, por el European Center for Not-for-Profit Law.

A pesar de los avances significativos que ha habido en términos de transparencia y rendición de cuentas en México, éstos no han sido suficientes para poder tener un control preciso del uso que se le ha dado a los ingresos excedentes provenientes de la operación, procesamiento y venta de hidrocarburos. En específico, hay dos problemas:

- la discrecionalidad en el uso, destino y gasto de los ingresos excedentes y,
- la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para poder monitorear el uso que se le da a los ingresos excedentes en las entidades federativas.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP) establece que el Ejecutivo Federal puede asignar los recursos adicionales a los programas que considere convenientes y autorizar los traspasos de partidas cuando sea procedente. En ese sentido, dicho artículo ha generado discrecionalidad en las facultades del Ejecutivo provocando que la distribución de los excedentes se lleve a cabo sin ningún control. Al mismo tiempo, la Cámara de Diputados no

□ **Consulta en**

**[www.fundar.org.mx/ingresospetroleros1.htm](http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros1.htm)**

**el Monitoreo de los Ingresos  
Petroteros**

## Transparencia en los Ingresos Excedentes

Rocío Moreno / Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

ha podido fiscalizar el uso de los recursos excedentes ya que ésta no tiene conocimiento de la generación de recursos adicionales y su distribución hasta meses después, cuando los recursos ya han sido ejercidos. En la práctica, no existe ningún contrapeso en la toma de decisiones sobre dónde deben ir los recursos adicionales. Esto provoca que en varias ocasiones los recursos excedentes sean destinados a gasto corriente, sin que normen criterios de priorización ni transparencia.

Al tiempo, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) 2004 señala que una vez descontado el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, los ingresos excedentes deben distribuirse 25% al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP), 25 % para mejorar el Balance Económico, y 50% para programas y obras de infraestructura de las entidades federativas. Este artículo complementa lo establecido en la LPCGP: el Ejecutivo tiene la capacidad de asignar los recursos excedentes en aquello que considere conveniente; sin embargo, ha habido casos en los que se ha observado que las

prioridades del Ejecutivo no son las prioridades de la población. Esto se observa claramente con la operación del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.

Durante 2002, los ingresos del sector público durante el primer trimestre fueron inferiores a los proyectados dentro de la Ley de Ingresos, por esta razón se autorizó la erogación de 8,000 millones de pesos del FEIP a pesar de que las reglas de operación de este fondo indican que únicamente se podrá utilizar hasta 50 por ciento de los recursos del mismo. Cabe aclarar que la importancia del FEIP radica en que las finanzas públicas dependen en gran medida de los ingresos petroleros. Por este motivo, es importante tener un fondo que sirva para blindar la economía de las caídas abruptas en el precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo.

Otro ejemplo de la falta de transparencia en los ingresos excedentes radica en el uso del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES). El DPEF establece, como se señaló anteriormente, que una por-

centaje de ingresos excedentes debe destinarse a los estados; sin embargo, no marca la obligación de rendir cuentas sobre estos recursos. Las reglas del FIES establecen que para que las entidades puedan recibir recursos provenientes de estos recursos, los gobiernos estatales deben presentar a la SHCP la descripción de los programas o proyectos en los que se ejercerán estos recursos. Sin embargo, no se informa el uso de estos recursos. Esto quiere decir que no existe garantía de que los recursos se estén destinando a programas y obras de infraestructura, fin último de dicho Fideicomiso.

La realidad es que ninguno de los documentos gubernamentales fijan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para garantizar que estos recursos estén siendo ejercidos de forma eficiente y no discrecional. Sin estos lineamientos no hay garantía de que el gobierno no esté gastando los recursos provenientes de recursos no renovables en proyectos que no serían viables bajo otras circunstancias o que carecen de trascendencia en la solución de asuntos prioritarios para el país.

- El precio diario de la mezcla mexicana de petróleo,
  - Noticias relacionadas con ingresos petroleros y con producción de petróleo,
  - Publicaciones,
  - Sitios de interés,
  - Una compilación de estadísticas:
- Ingresos Consolidados del Sector Público
  - Ingresos Petroleros del Sector Público
  - Ingresos captados durante 2000-2004
  - Erogaciones adicionales realizadas 2000-2004
  - Estados Financieros de PEMEX
  - Evolución del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros
  - Lineamientos para la distribución de los Ingresos Excedentes
  - Reservas totales de hidrocarburos
  - Exportaciones Petroleras



El régimen político que hemos vivido en las últimas ocho décadas ha estado basado en el autoritarismo, donde la relación entre gobernantes y ciudadanía ha estado bajo los ejes del patrimonialismo, corporativismo y clientelismo. Esta relación generó una ciudadanía que separó entre la lucha de sus necesidades y demandas, y la exigencia de sus derechos. La visión de separar la demanda y el derecho se alimentaba fundamentalmente por una cultura, donde los gobernantes y los representantes populares se colocaban frente a los ciudadanos como los dueños y los que controlaban las agendas y los temas de los ciudadanos. Aquella famosa frase que decía que aquel que “no vivía del presupuesto vivía en el error” sintetiza mucho de lo que era esta relación.

Esto reforzaba que los funcionarios públicos y los representantes se asumieran por encima de los ciudadanos y que, además, los recursos públicos se convirtieran en una extensión de su patrimonio privado. Ante esto, los gobernantes construyeron una cultura de la discrecionalidad y de la simulación. Para ejercer el poder frente a los ciudadanos, querían demostrar, por la vía de los hechos, que los ciudadanos tenían un estatus simplemente de súbditos o eran aquéllos que recibían las dádivas de las autoridades.

Esta cultura política ha hecho que se considere a la clase gobernante como un espacio cerrado y que la forma de mantenerse en el poder es ocultar la información, para seguir manteniéndose en el puesto público. Entonces, la forma de ejercer el poder es poner trabas y todas las cadenas para que toda relación, cualquiera que sea, entre los gobernantes y los ciudadanos, se convierta en una carga y una forma en que los ciudadanos comunes y corrientes no podamos, de manera independiente, resolver nuestros asuntos públicos.

Por eso vemos que la información se tiene como asunto reservado para mantener el poder, no sólo de cualquier demanda o procedimiento para resolver cualquier asunto público, sino que, además, se convierte en una forma de ejercer el dominio de las autoridades hacia los ciudadanos.

## Abrir la puerta de la información

Frente a esta situación, los movimientos sociales y civiles en México fueron abriendo la lucha para romper el monopolio de las agendas y de los temas que colocaban como asuntos importantes para el interés nacional, tanto los partidos políticos como el presidente de la república. Uno de los antecedentes de esta lucha fueron los movimientos de la década de los sesenta, donde se debatieron los temas del régimen autoritario, la situación económica y el derecho de nuestras libertades.

Fue en este proceso, donde podemos decir que la ciudadanía fue colocando sus derechos sociales y civiles como eje central para pasar de una ciudadanía receptora y pasiva, a una ciudadanía que disputa sus derechos humanos. Esta lucha de la ciudadanía va exigiendo que las autoridades y los representantes populares no separen la demanda de los derechos, sino que se busca que se articulen los derechos con la propuesta para poder incidir, desde en el diseño hasta en la evaluación de las políticas públicas.

Esta lucha hizo que los actores sociales y civiles, a través de la movilización, de la presión y de la negociación con los gobernantes, se abrieran las puertas de las oficinas de las autoridades para dialogar las propuestas de las organizaciones. Quisiera resaltar que el cambio de estatus de ciudadanía –de súbditos a una ciudadanía de derechos– ha sido una lucha constante, para cambiar de la cultura patrimonialista a una cultura donde se coloca el bien público como asunto de todos y todas. Hemos abierto una nueva forma de relación, donde los gobernantes tendrán que asumir un papel de cumplir el mandato de los ciudadanos, y no tanto de sus partidos políticos. Vamos construyendo una cultura que parte de nuestras raíces culturales del ejercicio del poder, que es “mandar obedeciendo”.

Esta cultura política todavía está incipiente, frente a esta cultura autoritaria de los gobernantes y representantes populares que asumen que ellos son los dueños del bien público. Ante esto hemos podido desatar experiencias donde exigimos no sólo participar, sino también que seamos parte de las decisiones de los asuntos públicos. Las organizaciones de la sociedad civil hemos demostra-

## De una ciudadanía de migajas a una ciudadanía de derechos

Elio Villaseñor Gómez / DECA-Equipo Pueblo, A.C.

*Ponencia presentada en el Diplomado "Fortalecimiento a la cultura de la transparencia, derechos humanos y acceso a la información: hacia una Contraloría Ciudadana. 5 de agosto, 2005*

do que tenemos el conocimiento y la habilidad de ser actores proactivos para generar junto con las autoridades y representantes populares, nuevas políticas públicas.

### De la actitud de pedir a la actitud de exigir información

Para romper el monopolio de los asuntos públicos, las organizaciones de la sociedad civil hemos propuesto una lucha para que todo lo público sea público. Por lo tanto, lo público tiene que ser abierto a los ciudadanos, ya que somos la base central de la democracia. Por eso se dio, en 2001, por parte de un grupo de ciudadanos y de organizaciones sociales, llamado Grupo Oaxaca, la elaboración de la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la que se exige, a partir del artículo 6° Constitucional el derecho a la información (que genera o posee el gobierno) y del artículo 8° Constitucional el derecho de petición (información contenida en documentos). Ambos artículos son el fundamento constitucional de la ley de Transparencia.

La iniciativa de ley impulsada por el Grupo Oaxaca planteó el decálogo de principios, en los cuales está basada la ley de transparencia. Recordemos los 10 principios:

1. Derecho Humano Universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo.

Esta iniciativa fue asumida por el poder Ejecutivo y aprobada por el poder Legislativo. El logro que tuvimos las organizaciones de la sociedad civil se relaciona directamente con el camino para pasar de la democracia electoral a la democracia de las políticas públicas. Donde la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes y representantes populares se caracterice por tener abierta toda la información pública en manos de los ciudadanos.

A pesar de este paso de gran trascendencia de las organizaciones de la sociedad civil, todavía existen resistencias en muchos lugares del país para hacer realidad este instrumento legal. Se quiere limitar la información a los ciudadanos por parte de los funcionarios públicos.

Además, en muchos estados de la república, en los poderes legislativo y judicial, en los organismos autónomos, y en los partidos políticos, persiste la cultura patrimonialista de no aceptar que los recursos públicos tienen que ser públicos, se resisten a aceptar que el acceso a la información debe darse de manera sencilla y sin tantas trabas. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que recibimos recursos públicos, también tenemos que considerar transparentar nuestros ingresos para ser congruentes con lo que demandamos de las autoridades. Aun más, todavía existe el desafío por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, en general, de saber usar el derecho a la información, para nuestras demandas o para influir en las políticas públicas a nivel local, regional o nacional.

Considero que es un gran reto que las organizaciones de la sociedad civil podamos no sólo socializar la Ley Federal de Acceso a la Información, sino también vincular los programas sociales que tienen que ver con la pobreza, la salud, la educación, etcétera, con las demandas cotidianas de nuestras comunidades. Por ejemplo, vincular los programas Oportunidades, Procampo o las becas que hay en las escuelas, para que la gente de la comunidad pueda tener la información de manera pública y usarla para exigir sus derechos humanos. Tenemos que convertir el derecho a la información en el fundamento de los demás derechos, para que los ciudadanos y ciudadanas podamos avanzar en nuestros derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Finalmente, hay que partir del hecho de que el derecho a la información es uno de los primeros derechos que los ciudadanos debemos tener en nuestras manos para exigir los otros derechos. El derecho a la información nos hará ser una ciudadanía fuerte y capaz de incidir para que se cumplan nuestros derechos y reorientar la política pública.

## La Reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal

Peter Winkel / DECA-Equipo Pueblo, A.C.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que fue aprobada hace apenas dos años (8 de mayo 2003), sufrirá sus primeras modificaciones, ya que desde antes de su nacimiento no dejó satisfecho a nadie, además de que el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se había opuesto abiertamente a dicha Ley. Resultó una Ley opaca que ponía muchos obstáculos, limitaba el libre ejercicio del derecho a la información ciudadana y dejaba al criterio de los funcionarios qué información pública ponían a disposición del público y qué información continuaba restringida.

Las avalanchas de duras críticas en estos dos años, dirigidas tanto a dicha Ley como al nombramiento politizado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) de los cinco consejeros ciudadanos del Consejo de Información Pública (CONSI), así como a la falta de autonomía e inoperatividad de dicho Consejo, hicieron recapacitar a los líderes políticos, los asambleístas y también al propio AMLO.

Asambleístas del PAN, PRI y PRD presentaron iniciativas de reforma. El PRD presentó incluso tres, pero, curiosamente, nadie había consultado todavía a los ciudadanos. Solamente una sexta iniciativa, la de la diputada independiente, Martha Delgado, incluía propuestas recabadas de la sociedad civil. Por fin, la ALDF decidió realizar un Foro, que se llevó a cabo del 11 al 13 de abril de 2005, con el fin de afinar el dictamen que la Comisión de Administración Pública de la ALDF, presidido por Alberto Trejo, estaba preparando. Unas semanas antes de este Foro, AMLO ya había anunciado que iba a preparar una iniciativa para reformar la Ley existente de tal forma que se convertiría en "la mejor Ley del mundo en materia de Transparencia".

Lamentablemente, no podía cumplir con esta ley soñada antes de su renuncia el 31 de julio (para iniciar su campaña

electoral para la presidencia de la República en 2006), pues en vez de firmar y publicar la reforma aprobada por la ALDF el 7 de julio, la devolvió porque incluía un artículo venenoso. El artículo 44bis amenazaba con una acción penal a cualquier persona que hiciera "mal uso" de la Ley de Transparencia o pretendiera "perjudicar a terceros". El viernes 12 de agosto, los perredistas de la Comisión de Administración Pública de la ALDF finalmente cedieron a las presiones y ahora proponen cambiar el artículo 44 bis de la siguiente forma: "La presente información garantiza el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los Entes Públicos, por lo que quien recibe la información será el único responsable de su uso" (Reforma, 13-8-2005).

Está por verse si realmente resulta ser la mejor Ley de Transparencia del mundo, que ya no será firmada por AMLO, sino por el Jefe de Gobierno del D.F. interino, Alejandro Encinas, después de que la ALDF la apruebe en una sesión extraordinaria, probablemente en la tercera semana de agosto. Pero uno de los avances significativos es que el muy discutido Consejo se convertirá en un Instituto autónomo de cinco comisionados ciudadanos. Se disuelve el consejo actual, pero los consejeros actuales sí pueden presentar su solicitud de empleo a la ALDF. Esperemos que el nombramiento de los nuevos comisionados ciudadanos en el D.F. no se convierta en un espectáculo denigrante para la democracia como sucedió con el nombramiento de los consejeros del Instituto Federal Electoral en la Cámara de Diputados.

Por último, llama la atención que AMLO omitió incluir las palabras "transparencia" y "rendición de cuentas" en los cincuenta compromisos a los cuales dice que se va a obligar en caso de llegar a la presidencia. Esperemos que haya sido una omisión involuntaria porque sin voluntad política cualquier ley, por mejor que sea, queda en letra muerta.

### Estimad@s amig@s:

El derecho a la información es imprescindible para exigir la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, lo que hace indispensable el conocimiento y análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (LTAIDF); para fortalecer el rol de la ciudadanía en la intervención de los asuntos públicos y combatir la **resistencia de los gobiernos a ser transparentes**.

Alianza Cívica forma parte del **Colectivo por la Transparencia**, e impulsa la "Campaña de Educación sobre el acceso ciudadano a la información pública gubernamental en México".

En el marco de la Campaña, realizaremos los días **29 y 30 de septiembre** el taller: **"El Derecho a la Información en México"**.



Pueden participar; sin costo alguno, miembros de organizaciones civiles y sociales, académicos, estudiantes, y todos aquellos interesados en el conocimiento y aplicación de la LFTAIPIG y LTAIDF. El taller tendrá cupo limitado a 40 personas; habrá constancias de participación al término del taller. Les agradeceremos previa inscripción a los teléfonos: 52 73 34 00 y 52 73 34 49 con Acela Vázquez, o al correo electrónico: [transparencia@alianzacivica.org.mx](mailto:transparencia@alianzacivica.org.mx)

Previo aviso de preinscripción, les haremos llegar el programa y ficha de inscripción

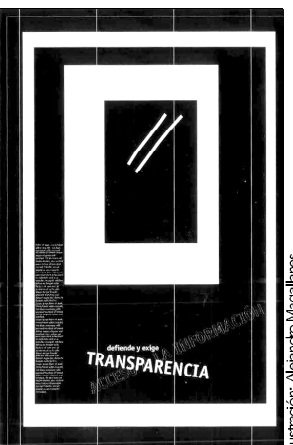


Ilustración: Alejandro Magallanes



## La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública: ejemplo de opacidad y mal funcionamiento de la Cámara de Diputados

Melissa Ortiz Massó / Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

El 28 de febrero, el diputado del PAN José Guadalupe Osuna Millán presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados un punto de acuerdo mediante el cual solicitaba una auditoría legal y administrativa del desempeño legislativo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. La auditoría tendría como objetivo la revisión de los gastos administrativos y los contratos de asesoría externa para la Comisión. Osuna Millán expuso varios puntos en los considerandos de su solicitud, de los cuales cabe destacar:

- el incumplimiento de las consideraciones legales y administrativas referentes a la forma de aprobar los informes de trabajo de la comisión por parte de su entonces presidente, el diputado Ángel Buendía Tirado (PRI);
- el establecimiento de un número de reuniones convocadas por Ángel Buendía en las que incumple con los lineamientos de convocatoria, considerándolas irregulares;
- el involucramiento de Manlio Fabio Beltrones, Ángel Buendía y Jesús Alberto Cano Vélez —secretario técnico de la comisión—, en la contratación de Aregional S.A.<sup>1</sup> por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, siendo ellos accionista, experto-asesor y socio, respectivamente; y
- la posibilidad de conflicto de intereses por la participación de Jorge Alberto Chávez Presa y Octavio West Silva, quienes fueron contratados para asesorar a la comisión y que son socios de Buendía; y la opacidad en el manejo de información y en el desempeño legislativo de la Comisión.

La auditoría realizada a la Comisión

por parte de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, que abarcó el periodo de septiembre de 2003 a mayo de 2005, se antojaba como una gran oportunidad para conocer el manejo y administración de la Comisión, así como una ventana de transparencia. Después de leerla y analizarla hay que decir que ninguno de esos objetivos o anhelos se cumplieron. No es una muestra de transparencia, ni deja nada claro el manejo y administración de la que es quizás la más importante de las comisiones de la Cámara. La auditoría, más bien, resalta la oscuridad y opacidad del Poder Legislativo.

El trabajo realizado por la Contraloría Interna deja mucho que desear y produce un sentimiento de pérdida de tiempo y de inutilidad. No se dan respuestas claras ni convincentes, mucho menos funcionales. A pesar de que se llegan a detectar omisiones y fallas graves en la auditoría, las recomendaciones son poco serias, no plantean soluciones eficientes, medidas de corrección, ni mucho menos sanciones de responsabilidad administrativa o legal.

Encontramos, además, que resulta muy difícil para el ciudadano encontrar todos los instrumentos legales a los que hace referencia la auditoría para sustentar legalmente sus observaciones, particularmente los Lineamientos Generales para la administración de Recursos y el Manual de procedimientos para la afectación presupuestal en la Cámara de Diputados. Estos documentos no se encuentran publicados en el sitio de Internet de la Cámara y al ser solicitados directamente a las dependencias que los deben manejar, fueron negados.

Cabe señalar que la auditoría se enmarcó también en el contexto de la

salida de Buendía de la presidencia de la Comisión. Se pensaría que, junto con el punto de acuerdo de Osuna Millán, la auditoría ayudaría a aclarar esta situación por demás opaca, sin embargo esto no se resuelve. Desafortunadamente la revisión sólo mostró que además de comisiones deficientes, uno de los mecanismos que pudieran solventar los conflictos de manejo y administración del trabajo legislativo, como lo es la Contraloría Interna, es igualmente incapaz de subsanar las fallas y obligar a los diputados a cumplir con las normas que rigen su desempeño.

La opacidad del trabajo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, además de la ineficacia del trabajo de la Contraloría Interna de la Cámara, se profundizan cuando vemos que los directamente involucrados en el conflicto son jueces y parte del proceso de la auditoría. Las personas que son auditadas y a las cuales se les hacen señalamientos de mal desempeño son al mismo tiempo quienes aprueban y reciben los resultados de la investigación. Nos referimos, precisamente, al entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, Manlio Fabio Beltrones, y el entonces Secretario Técnico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Jesús Cano Vélez.

Los resultados de la auditoría dejan al descubierto la ineficiencia y la falta de profesionalismo del trabajo de las comisiones, así como las incongruencias entre leyes y reglamentos y los vacíos legales en cuanto a las medidas de sanción que debieran aplicarse frente a las constantes faltas y omisiones por parte de los diputados en su labor legislativa. A continuación se presentan las principales observaciones que se derivan de la auditoría.

continúa página 10 >>>

## La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública: ejemplo de opacidad y mal funcionamiento de la Cámara de Diputados

	Observación	Recomendación de la Contraloría	Norma Incumplida
1	No hay publicación de la información mínima que consigne el Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados	La Comisión debe informar el motivo por el cual no se ha publicado dicha información.	Art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental.  Art. 3 del Reglamento Interno para la Transparencia y el Acceso a la información Pública de la Cámara de Diputados.
	Se han presentado sólo dos informes correspondientes a 2004. Sobre los trabajos de 2003 y lo que va de 2005 no hay registro.		
2	Las Actas de las Reuniones de Comisión no se presentan firmadas	Además de las firmas que se recaben en la lista de asistencia, las actas deben estar firmadas.	Art. 8 del Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.
	Las actas de 2004 no se presentaron firmadas hasta que fueron reportadas en el informe, las actas de 2005 no están firmadas, ni se reporta la asistencia a las reuniones.		
3	No hay manuales de organización y procedimiento	Elaborar sus manuales de organización incluyendo la estructura orgánica, políticas y procedimientos, mismos que deben ser registrados ante la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y a la Contraloría Interna. Adoptar las medidas para aplicarlos.	Art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental Lineamientos Generales para la administración de Recursos art. 4 numeral 4
	Sobre la carencia de manuales de procedimiento, cabe destacar que gran parte de las omisiones y anomalías del trabajo en ésta y en todas las comisiones se debe a la carencia de estas guías de operación. <sup>2</sup>		
4	Información poco concisa presupuestaria de los gastos de la Comisión	Se deben hacer los ajustes correspondientes para lo cual la comisión debe ser informada por la Dirección General de programación y presupuesto de la Cámara.	Apartado IV.- Políticas de operación numeral 5, del manual de procedimientos para la afectación presupuestal en la Cámara de Diputados.
	Hay un desajuste entre los 575 mil pesos asignados a la Comisión y los 337 mil pesos que la Dirección General de Programación y Presupuesto reporta con cargo a la Comisión. Cabe destacar que de los 57 mil, se reportan ejercidos sólo 11 mil en tres años.		
5	Interviene personal ajeno a la comisión en la administración de los recursos materiales y financieros de la comisión	Se recomienda que el responsable de la administración de recursos forme parte del personal de la H. Cámara.	Art. 8 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos
	El C.P. Isidro Chalqueño Gutiérrez no forma parte de la Comisión pero participa en la administración de los recursos. Por lo que se entiende, el Contador Chalqueño no sólo trabaja ahí si no que es el responsable de la administración de recursos de la Comisión, sin embargo no está reconocido en la nómina de la Cámara ni empleado por honorarios.		
6	El inventario de mobiliario y equipo se encuentra desactualizado en relación con el Inventario del 2004.	Actualizar su inventario ante la Dirección de Almacén, Proveeduría e Inventarios.	Lineamientos Generales para la administración de Recursos
	Este punto muestra materialmente la desorganización de la Comisión.		
7	Carencia del programa de trabajo autorizado para el 2003	¿?	¿?
	La misma auditoría no trae especificaciones al respecto, no por omisión, o eso queremos creer, si no porque en los documentos que obtuvimos no hay los señalamientos al respecto más que en el informe que entrega la Contraloría, así como en el resumen de observaciones. Sin embargo, las que tienen que ir firmadas por el subcontralor y el secretario de la comisión no aparecen en el documento		

<sup>1</sup> AREGIONAL S.A. es una empresa de consultoría que proporciona información clasificada, análisis, estadísticas sobre federalismo, desarrollo regional y finanzas públicas.

<sup>2</sup> La elaboración de estos manuales parece ser que está reglamentada por los Lineamientos Generales para la administración de Recursos de la Cámara, mismo que han sido imposible de localizar por este equipo de trabajo.

Es indudable que habría que hacerse algo más general y profundo, no queda muy claro por qué habiendo elementos tan evidentes de irregularidades técnicas y administrativas la revisión se haga en puntos tan específicos. Más allá de aclarar las inquietudes manifestadas por Osuna Millán, pareciera que hay más datos que no se están investigando o que se han investigado de manera superficial.

En la agenda de trabajo queda pendiente profundizar en las irregularidades que tienen lugar dentro de esta comisión, en particular, y en el Congreso, en general. También es imprescindible enunciar las fallas, desde la perspectiva de la sociedad civil, para proceder a generar propuestas para mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo, dotando de mayores y mejores capacidades al sistema de comisiones, además de definir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas necesarios. Si bien nuestra agenda como organización está profundamente relacionada con los asuntos presupuestarios, consideramos que el resto de los ciudadanos y organizaciones más allá de sus agendas deben estar enterados y al pendiente de esta comisión y de este proceso venidero.

Si te interesa revisar el escrito de la auditoría pide a la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados (<http://transparencia.diputados.gob.mx> o al 5628-1300 y 01 800 718 4291 ext. 8132) el siguiente documento: Cédula de observación de la auditoría específica realizada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública hecha por la Contraloría interna de la Cámara de Diputados para el periodo septiembre 2003 – marzo 2005 con clave SA/24/05 fechada en mayo de 2005.

Alianza Cívica formó parte del taller sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso en la Información en la Universidad de la Ciudad de México (UACM), plantel San Lorenzo Tezonco, gracias a la invitación de Simone Haf, docente en dicha institución.

Rosy Laura Castellanos Mariano, de Alianza Cívica, se reunió con las y los jóvenes estudiantes, para dar a conocer la labor que la organización realiza a favor del derecho a la información en México, sus implicaciones prácticas a partir de la creación de la LFTAIP, y los avances del Colectivo por la Transparencia. Dentro de este taller, se invitó a las y los jóvenes a escribir brevemente su experiencia en el tema. He aquí los testimonios de Mario Sebastián López Téllez y de José Luis Muñoz Sales.

## ¿UNA VERDADERA PROPUESTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

José Luis Muñoz Sales/  
Estudiante de la Universidad de la Ciudad de México,  
Plantel Sn. Lorenzo Tezonco

Durante el semestre 2005/1, en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) se llevó a cabo el taller “Acceso a la Información Pública” con la idea de dar a conocer el nuevo medio, o mejor dicho, la nueva ruta que sirve para ejercer el derecho del acceso a la información pública en el marco de la conformación de una nueva sociedad más participativa y responsable consigo misma.

El taller comenzó con el conocimiento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y la manera en como puede ser utilizada por la gente común y corriente, es decir, por el ciudadano promedio. Con tal motivo, la periodista y maestra en Ciencias Regionales de América Latina, Simone Haf, invitó a integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI) y de organizaciones civiles que trabajan en el tema, para hablarnos sobre el mecanismo que se debe seguir y respetar para poder hacer un uso efectivo del derecho a la información pública.

En el ejercicio práctico del taller, los participantes eligieron un tema de su interés para investigarlo mediante una solicitud de información. En lo personal, se me ocurrió hacer una pregunta que desde hace tiempo atrás me venía bullendo en la cabeza por diferentes situaciones que se venían acarreado en la sociedad y principalmente con la educación en México, y en particular en el DF.

Desde tiempo atrás, se habla de que la educación en México viene cada vez a menos, se escuchan muchos rumores sobre la privatización de diferentes instituciones educativas, el recorte presupuestal a la educación y principalmente las trabas que se ponen en la apertura de nuevas instituciones públicas en el DF, como lo era el brindarle la autonomía a la Universidad de la Ciudad de México. Así que, me metí a la red con la idea de encontrar información correspondiente al tema que me interesaba. Según las pláticas que habíamos tenido con anterioridad, todo debería de ser muy fácil, y así

lo fue. El acceso al sitio del IFAI y al Sistema de Solicitudes de Información (SISI) fue tal y como nos lo habían platicado así que sin problemas pude meter una solicitud con las siguientes preguntas: “En el DF ¿Cuántos fueron los egresados de nivel secundaria en 2003?, ¿Cuántos fueron los que realizaron el examen único de admisión al nivel medio superior en el 2003? y ¿Cuántos ingresaron al nivel medio superior en el 2003?”

Después de 20 días hábiles, margen establecido por la ley, me llegó una respuesta que no era otra cosa que una prórroga para la facilitación de la información que pedía, la cual consistía en otros 20 días hábiles. Esperé pacientemente a que la respuesta a la información que había pedido llegara, ya que no entendía de qué manera puede ser que la SEP no tuviera a la mano la información que pedía. Dos semanas más tarde por fin recibí la respuesta que ahora no era otra cosa que la afirmación de que la información que había pedido ya se encontraba en Internet. Aunque me orientaban cómo encontrar la información, no era accesible para el ciudadano común porque el viajar por Internet no es algo que muchos dominen.

Concluyo que la ley y las herramientas necesarias en el acceso a la información pública en México no son otra cosa que una buena idea a la cual se le tiene que hacer muchas modificaciones para que sea funcional y accesible a la mayor parte de la población y principalmente al ciudadano promedio. Así que sin más lo que puedo decir es que la ley no es más que un buen comienzo y que hace falta mucho trabajo para cumplir con lo esperado por toda la sociedad que tiene la necesidad de crear conciencia.

### ¿Y AHORA QUIÉN PODRÁ INFORMARNOS?

Mario Sebastián López Téllez/  
Estudiante de la Universidad de la Ciudad de México  
Plantel Sn. Lorenzo Tezonco

La escandalosa noticia sobre libros de texto gratuitos de matemáticas de tercer año de primaria que contenía imágenes pornográficas en un pliego de ocho páginas, la dieron a conocer varios medios de comunicación de Tlaxcala, Puebla y DF, pero aún hay poca información del caso. Me surgieron varias preguntas y recurrí a buscar por diferentes medios de comunicación electrónicos e impresos. En mí búsqueda encontré

información en el periódico Síntesis. Y pensé que había encontrado ya lo que buscaba, pero al seguir investigando localicé una noticia que me descontroló. Ésta fue del periódico La jornada de Oriente, la cual menciona que hay una confrontación de editores los cuales están implicados en varios fraudes: tanto el dueño de Síntesis, Armando Prida, el cual formó parte de las listas del Fobaproa y ahora está siendo investigado por un presunto fraude que también tiene que ver con libros de texto gratuitos y obviamente con la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, como el dueño de la empresa Graphos, Rodrigo López Sainz, director del periódico local Intolerancia Diario, el cual editó los libros de texto con pornografía.

Esto me hizo pensar sobre dónde encontrar información verídica, que no sea manipulada para favorecer a los intereses de algunos dueños de medios de comunicación, que sea una información transparente y limpia de corruptelas. Esta pregunta aún no tiene respuesta, pero se abrió una posibilidad para darle solución, porque en la Universidad de la Ciudad de México se realizó un taller para conocer la ley de transparencia. En éste nos enseñaron cómo hacer una solicitud de acceso a la información pública, así que dirigí la siguiente a la Secretaría de Educación Pública: “¿Cuántos recursos de dinero se usaron para los libros de texto gratuitos de matemáticas tercer grado de primaria, con impresiones entre la página 224 y la tercera de forros del libro, un pliego de ocho páginas con imágenes pornográficas y qué funcionarios fueron los responsables de este error?” Lo que me respondieron fue lo siguiente: “El libro utilizado para primaria en el tercer grado tiene las siguientes características: Medida final 20.5x27, Páginas 224, Papel 208 paginas en 68 g/m2 a 4x4 tintas, 16 paginas en 105 g/m2 a 4x4 tintas, Portada cartulina recubierta de 240 g/m2 a 5xl tintas más barniz UV, Encuadernación: Hot-melt.

De lo anterior le mencionamos desconocer las características a que hace referencia, así como a las supuestas impresiones a que hace referencia la pregunta.”

Indiscutiblemente no me mandaron la información que solicité, pero acudí a otras instancias que da el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y ahora está en proceso un recurso de revisión donde intervendrá el IFAI para que me den la información que solicité. Ahora sí espero tener en mis manos esa información, si no me queda lanzar otra pregunta: ¿Y ahora quién podrá informarnos?

## Sin archivos no hay transparencia

Patricia Galeana\*

Hasta ahora, la única reforma de Estado que se ha concretado es la del acceso a la información pública. Que si bien, tiene todavía muchas deficiencias tanto en la ley como en su aplicación, marca un cambio sustantivo en las estructuras del poder y en la cultura del secreto, que había prevalecido en la administración pública.

El derecho a la información, fundamental a toda democracia, se había incorporado al texto constitucional desde 1977. Pero nunca se elaboró la ley reglamentaria correspondiente, por lo cual nunca se ejerció este derecho. El manejo de la información quedó al arbitrio de la autoridad en turno, que destruía los archivos, se los llevaba a su casa o los colocaba en el sótano más inhóspito, donde eran alimento de roedores.

Con la sola apertura de los archivos públicos se habría podido ejercer el derecho a la información. Pero al quedar incorporado este derecho al artículo 6° constitucional, el de libertad de expresión, hubo el temor de que la ley reglamentaria pudiera interferir con esta libertad esencial, por lo que el tema quedó pendiente un cuarto de siglo.

La información se encuentra en los archivos públicos, si no hay archivos, no se puede ejercer el derecho a la información. Por ello es lamentable que se haya legislado el acceso a la información sin

haber hecho, previamente, las leyes de archivos y de datos personales. Resulta más espectacular hablar de acceso a la información, que una ley de archivos reglamentaria del artículo 6° constitucional. Ciertamente ésta es la nueva práctica internacional, pero se omitió tomar en consideración que en los países que abrían su información, habían contado previamente con legislación en materia de archivos.

En nuestro país nunca ha habido una ley federal, si bien, diversos estados sí hicieron leyes que aludían a un sistema nacional de archivos, que carece hasta la fecha de personalidad jurídica.

Sin archivos que funcionen conforme a un marco normativo claro y preciso, la transparencia es ficticia y la información puede seguir siendo utilizada como instrumento circunstancial de la política. Hoy cada jefe de unidad administrativa puede decidir qué documentos se reservan de la consulta pública, argumentando razones de seguridad nacional o privacidad de las personas. Cada poder es juez y parte en éstas decisiones.

Primero debía haberse legislado sobre los Archivos Públicos, para poder garantizar el ejercicio del derecho a la información, ya que sin documentación probatoria la información carece de soporte y es más fácilmente manipulable. De igual manera, hace falta una ley de Datos Personales.

Aquí el orden de los factores sí ha alterado el producto. En muchos de los estados y en la propia federación hay una serie de conflictos por las lagunas que existen en la legislación. Es por ello, que en la mayor parte de los casos, se está hablando de reformar la ley o de hacer una nueva legislación. Como puede observarse en la propia información del IFAI, cada vez hay más casos en los que se declara que los documentos son inexistentes.

Lamentablemente, la Ley de Archivos que establezca las normas jurídicas de preservación y acceso a los archivos públicos sigue pendiente. Por lo que falta precisar cuáles son los documentos que por seguridad nacional y privacidad de las personas, deben mantenerse en reserva. Así como fijar sanciones, no sólo administrativas sino penales, en casos de dolo o negligencia de los funcionarios responsables de la pérdida o desaparición de la documentación. Tampoco se ha incluido el rubro de archivos en el presupuesto federal.

Muchos conflictos se resolverían si en estas revisiones o reformas se hace la ley de archivos correspondiente, así como la de datos personales. Se tienen que encontrar el justo equilibrio entre el acceso a la información y el *habeas data*, porque de otra forma se puede violentar los derechos de privacidad de la ciudadanía.

\* Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. Coordinadora del Área de Archivos Públicos, LIMAC



El seguimiento puntual a los recursos públicos que se utilizan para un programa o tema determinado es una efectiva herramienta para vigilar que las acciones de gobierno sean congruentes con lo pactado entre éste y la sociedad, de tal manera que sea posible respaldar o exigir las sanciones respectivas. Una organización que pretende incidir en las decisiones del gobierno, puede sustentar y reforzar sus acciones investigando lo que se está haciendo con el presupuesto.

La transparencia presupuestaria requiere que el gobierno proporcione información sistemática, veraz, detallada y oportunamente, para que la sociedad civil tenga la oportunidad de participar y evaluar la gestión de las instituciones y funcionarios públicos. Sin embargo, conocer, entender, analizar y participar en la definición y ejecución de los recursos públicos es complicado. A continuación presentamos los primeros cinco pasos para acceder a la información sobre el presupuesto federal, en el intento de lograr que los ciudadanos se apropien de lo que les corresponde: la toma de decisiones sobre lo que se hace con su dinero.

**1. Establecer qué tipo de información presupuestaria necesitamos** para alimentar la investigación que se está realizando. Lo primero que debemos hacer es identificar cómo puede ayudarnos la información sobre el presupuesto para resolver un problema o completar una investigación. Después de saber qué datos nos ayudarían para nuestro análisis, podemos **hacer un directorio de las dependencias** o entidades a las que podemos solicitar esa información y revisar de qué manera podemos tener contacto con cada una de ellas: ubicar la unidad de enlace<sup>2</sup> en caso de que necesitemos ingresar solicitudes de información, si tienen un centro de atención ciudadana, una cuenta de correo electrónico o una página de Internet que nos ofrezca la información requerida sin necesidad de desplazarnos.

**2. Revisar las páginas de Internet de las dependencias relacionadas.** Las secretarías de estado cuentan con mucha información sobre los programas que realizan. Aunque en muchos casos no cuentan con información muy detallada sobre los recursos que cada programa utiliza y cómo los utilizan, recomendamos esta primera revisión para saber si existe un programa que se ocupe del problema que nos interesa y, en ese caso, conocer el funcionamiento del mismo.

**3. Si no sabes qué dependencia tiene la información, puedes empezar por revisar la página web de la Secretaría de Hacienda,** la cual cuenta con información presupuestaria y tiene el deber de informar sobre ella.<sup>3</sup>

**4. Revisar los principales documentos que contienen información presupuestaria:**

a. El **Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación** (PEF) —que es el documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados— se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y se puede consultar, previo conocimiento de la fecha exacta de publicación, en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx). El Decreto de PEF 2005, por ejemplo, se publicó el 20 de diciembre de 2004. Los Decretos de PEF contienen un articulado con los montos aprobados, lineamientos sobre la transparencia y fiscalización del presupuesto, entre otras cosas.

b. En la página de Internet de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda, [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx), se encuentran publicados el **Proyecto del PEF y el PEF** de cada año. El Proyecto es la propuesta que el Ejecutivo entrega a los diputados. El PEF contiene el presupuesto aprobado. A diferencia del Decreto, el Proyecto y el PEF tienen la

1 El Colectivo por la Transparencia publicará a finales de este año un conjunto de manuales sobre como acceder a la información en diferentes temas. Este artículo es un extracto del módulo sobre transparencia presupuestaria. Solicita tu ejemplar en: [contacto@mexicotransparente.org.mx](mailto:contacto@mexicotransparente.org.mx)

2 La unidad de enlace de cada dependencia y entidad es la ventanilla o módulo responsable de recibir las solicitudes de información, gestionarlas y orientar a los ciudadanos en la elaboración de sus solicitudes o, en su caso, orientar sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicitan. Hay una unidad de enlace en cada Secretaría e institución pública.

3 El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se refiere a la información que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar periódicamente. Esta información la podemos encontrar en las páginas de Internet de los sujetos obligados, en la sección de Transparencia que todos deben tener. La fracción IX de dicho artículo se refiere a "la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto."

## Información sobre el presupuesto público en cinco pasos<sup>1</sup>

Alicia Athié / Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

misma estructura, ambos aparecen en la página web como instrumentos electrónicos que nos permiten revisar el presupuesto por dependencia y de forma bastante desagregada, aunque no con todos los detalles.

c. Para consultar lo que se ha ejercido en los primeros seis meses del año en curso, podemos consultar, igualmente en la página de la Subsecretaría, el Informe de **Avances de la Gestión Financiera**, el cual se publica en septiembre. Es importante revisar el ejercicio de los recursos, pues es muy común que durante el año se realicen cambios o reasignaciones en el presupuesto.

d. Si la información que buscas es referente a años anteriores, puedes revisar no sólo lo que se presupuestó en el PEF del año que te interesa, sino lo que realmente se ejerció, a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (**Cuenta Pública**) que emite Hacienda y que publica a mediados del año siguiente al año en el que se ejercieron los recursos. Por ejemplo, en junio de 2005 se entregó a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública de 2004, la cual está también a disposición del público en la página de Internet de la Subsecretaría de Egresos de Hacienda.

e. En el **Informe de los Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública**, que cada año emite la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y publica en su página [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx), puedes encontrar la evaluación que la ASF hizo a diferentes programas o dependencias. El objeto de esta revisión es conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ajustan a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Este documento es importante, porque es una evaluación externa al Ejecutivo.

**5. Solicitar la información a las dependencias.** Una vez agotados los pasos anteriores, se recomienda solicitar información detallada sobre el tema de interés. A pesar del tiempo que puede llevar recibir la información, es un proceso regulado dentro de la Ley de Transparencia, lo que nos ofrece recursos legales en caso de que alguna dependencia se niegue a entregarnos información pública. Puedes solicitar la información a través de las páginas de Internet de las dependencias del Ejecutivo Federal; del Sistema de Solicitudes de Información (SISI)<sup>4</sup> en [www.sisi.org.mx](http://www.sisi.org.mx); o de los medios que el Poder Legislativo, Judicial y cada Organismo Público Autónomo definió para tal fin. Si no cuentas con acceso a Internet, puedes hacer un escrito y hacerlo llegar a las dependencias por medio de correo postal o en persona.

Solicitar información a las dependencias es muy útil para conocer, por ejemplo, los criterios por medio de los cuales le dieron más o menos dinero a algún programa, o por qué alguna institución no cuenta con recursos suficientes para cumplir con sus funciones. Este tipo de información normalmente no se encuentra en los documentos que se publican en Internet.

Hay organizaciones como el Colectivo por la Transparencia o instituciones como el IFAI que pueden ayudar a facilitar el proceso de acceder a la información. El Colectivo por la Transparencia, en particular, te asesora para obtener la información que necesites sobre el presupuesto federal. Acude a ellos en caso de cualquier duda o irregularidad.

<sup>4</sup> Mecanismo para realizar solicitudes de información a cualquier dependencia del Ejecutivo Federal, vía Internet.

# ¿paraqué?

para **de**clarar...

para **saber**...

para **exigir**...

para **pedir** cuentas...

## Ejerce tu derecho a la información

### MéxicoTransparente

año 1 / número 3 / julio-septiembre de 2005

#### Directora

Tania Sánchez Andrade

#### Editora responsable

Alicia Athié

#### Consejo Editorial

Silvia Alonso, Isabel Bustillos, Orfe Castillo, Helena Hofbauer, Elio Villaseñor.

#### Coordinación editorial:

Peter Winkel, Patricia Yllescas, Berenice Ortega, Friné Salguero.

#### Diseño Gráfico e Impresión:

Mono Comunicación, S.A. de C.V.

MéxicoTransparente es una publicación trimestral del Colectivo por la Transparencia, proyecto financiado por The William and Flora Hewlett Foundation

contacto@mexicotransparente.org.mx  
www.mexicotransparente.org.mx  
Popotla 96-5, Col. Tizapán San Angel  
C.P. 01090, México D.F.  
5595-2643 ext. 221

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Las organizaciones integrantes del Colectivo son:

#### Coordinación:

##### **Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC.**

Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel,  
México D.F. 01090 / 5595-2643 ext. 221  
www.fundar.org.mx

#### Integrantes:

##### **Academia Mexicana de Derechos Humanos AC**

Filosofía y Letras 88, Col. Copilco Universidad,  
México D.F. / 04360 5658 5736 y 5659 4980  
www.amdh.com.mx

##### **Alianza Cívica AC**

Benjamín Franklin 186, Col. Escandón,  
México D.F. / 11800 5273-3400 y 5273 3449  
www.alianzacivica.org.mx

##### **Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad AC**

Vista Hermosa 89, Col. Portales,  
México D.F. 03300 / 5674-7727  
www.consorcio.org.mx

##### **DECA-Equipo Pueblo AC**

Francisco Field Jurado 51, Col. Independencia,  
México D.F. 03630. / 5539-0015 y 0055  
www.equipopueblo.org.mx

##### **Presencia Ciudadana AC**

Zacatecas 206-PH, Col. Roma,  
México D.F. 06700 / 5264-6094  
www.presenciaciudadana.org.mx