



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE  
QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y  
LA EQUIDAD DE GÉNERO. UN ESTUDIO DE  
CASO.

TESINA

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA  
OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CORONA IGLESIAS DORANTES MARYLÚ

SEPTIEMBRE 2010

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

## **INDICE**

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>	
<b>CAPÍTULO I: EQUIDAD DE GÉNERO: CIUDADANÍA, TRABAJO Y FAMILIA</b>		
<b>1. 1 Aspectos generales.....</b>	<b>3</b>	
<b>1. 2 Un puente hacia la transparencia presupuestal.....</b>	<b>11</b>	
<b>1. 3 El IFAI: una institución aliada.....</b>	<b>15</b>	
<b>1. 4 La denuncia pública.....</b>	<b>18</b>	
<b>1. 5 El acceso a la información como herramienta.....</b>	<b>20</b>	
<b>CAPÍTULO II: EXPERIENCIAS CIUDADANAS LOCALES.....</b>		<b>23</b>
<b>2. 1 Aspectos generales.....</b>	<b>23</b>	
<b>2. 2 Iniciativa de la sociedad civil: un caso a abordar.....</b>	<b>25</b>	
<b>2. 3 La respuesta ciudadana: una plataforma municipalista.....</b>	<b>27</b>	
<b>2. 4 Planteamientos básicos de la plataforma.....</b>	<b>28</b>	
<b>CAPÍTULO III: LAS ACCIONES CIVILES ANTE LA INICIATIVA DE LEY....</b>		<b>33</b>
<b>3. 1 Hacia un programa ciudadano por municipios transparentes.....</b>	<b>33</b>	
<b>3. 2 Aspectos de un programa ciudadano por municipios transparentes.....</b>	<b>35</b>	
<b>3. 3 Elementos metodológicos para un programa.....</b>	<b>37</b>	
<b>3. 4. Los logros de algunas experiencias.....</b>	<b>38</b>	
<b>CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS .....</b>		<b>41</b>
<b>4. 1 Transparencia y rendición de cuentas.....</b>	<b>41</b>	
<b>4. 2 Poner a prueba a los sujetos obligados.....</b>	<b>43</b>	
<b>4. 3. Propuesta metodológica.....</b>	<b>46</b>	
<b>4. 4. Solicitudes de información.....</b>	<b>51</b>	
<b>Conclusiones.....</b>	<b>53</b>	
<b>Bibliografía.....</b>	<b>55</b>	

## **Introducción**

El derecho de acceso a la información es una de las prerrogativas más importantes que contempla nuestra constitución ya que genera desarrollo social y genera participación democrática. La importancia de que en la constitución se cuente como una prerrogativa es invaluable ya que gracias a este derecho se puede dar “seguimiento” al actuar de las autoridades así como un contrapeso al poder que ellos embisten.

El derecho de acceso a la información es una buena herramienta para avanzar en el camino de la democracia, ya que si nuestras autoridades nos limitan la información, tendremos ciudadanos con muy poca perspectiva en cuanto a la realidad que nos rodea pues las autoridades al restringir la información traban la capacidad del ciudadano para participar de manera significativa en las decisiones y en el actuar de las autoridades; el derecho de acceso a la información tiene un objetivo muy importante que es el mantener en un plano de igualdad ante las autoridades y que éstas ya no tengan el privilegio —si se puede llamar así— de ocultar información que en algún momento pudiera generar algún tipo de responsabilidad.

Este derecho no solo debe garantizar un fácil acceso a la información, sino que también debe distinguir entre lo que se considera como información privada de las personas y aquella información que es apta para otorgar a los ciudadanos; por eso este derecho no solo debe enfocarse en el acceso a la información como una obligación estatal, sino que también debe generar una cultura de transparencia siempre respetando la confidencialidad de las personas y generando una nueva sociedad mucho más informada, capaz de estar al día con la información que es de utilidad para la toma de decisiones.

En el presente trabajo me propongo describir cualitativamente los pormenores de algunos casos en particular. Se trata de un conjunto de acciones que se llevaron a cabo en una entidad federativa. La experiencia de este estado ha sido digna de tomarse en cuenta, además de hacerle eco en el resto de la república. Se trata de una acción y un trabajo coordinado por un sector de la ciudadanía. La empresa que llevaron a cabo tuvo eco en el resto de las organizaciones políticas que confluyeron en la consolidación de este derecho.

Como es sabido por muchos, la calidad de las leyes locales de acceso a la información es muy variada. Se pueden encontrar desde las pioneras (Sinaloa) que por ese hecho han ameritado considerables modificaciones. Pero también se cuentan con otras que evidencian una ausencia de compromiso de esos poderes locales con el avance democrático del país. Hago votos por que las entidades federativas, al unísono, dimensionen el aspecto cualitativo derivado de una legislación de vanguardia.

Espero también que las entidades federativas que aún no han asumido tal responsabilidad se sumen a este loable empuje que desde la federación y desde la comunidad internacional se ha estado otorgando a este derecho de acceso a la información.

# **CAPITULO I**

## **EQUIDAD DE GÉNERO: CIUDADANÍA, TRABAJO Y FAMILIA**

### **1.1 Aspectos Generales**

Las estructuras sociales se han modificado a raíz de la inserción de la mujer en el mundo laboral, así como su creciente participación en puestos de alta responsabilidad política, social y económica. El fenómeno indica que la situación de la mujer está cada vez más normalizada y que el arquetipo “madre-esposa” ha pasado a privilegiar un segundo modelo que afirma la igualdad de género frente a las responsabilidades profesionales y familiares.

Dicha transformación ha dado paso a que ciertos movimientos favorezcan algunos cambios en las políticas estatales ligadas con el empleo, los derechos, la familia, el cuidado de los hijos, las licencias de maternidad y paternidad, etc.; es decir, estas transformaciones han facilitado el acceso a la mujer “madre-esposa” al empleo, con lo que se ha contribuido al cambio de mentalidad.

Se puede afirmar que la imagen de la mujer inglesa, por ejemplo, exigiendo el voto femenino en el siglo XIX pertenece a una historia ya escrita. Hoy, la disputa radica en la competencia ante los hombres por los puestos de trabajo con un mismo sueldo y por la igualdad de oportunidades.

La presencia de la mujer en la actividad política y económica se ha incrementado cuantitativa y cualitativamente en los últimos años. Por ejemplo, en Europa, el índice de mujeres que terminan sus estudios superiores es mayor que el de los hombres. El acceso a niveles superiores de formación ha facilitado el que las mujeres opten por puestos de dirección más altos y de mayor responsabilidad en la jerarquía de las organizaciones.

En países como Noruega, Suiza, Dinamarca, Canadá, Suecia, Finlandia, República Checa, Francia, Reino Unido, Austria, Nueva Zelanda, Islandia y Estados Unidos, la tasa de participación de la mujer en el mundo laboral es de alrededor del ochenta por ciento. En las últimas elecciones democráticas a jefaturas de Estado se marcó un ascenso en el número de mujeres al poder. Por ejemplo: M. McAleese en Irlanda, Vaira Vike-Freiberga en Letonia, Gloria Macapagal en Filipinas, Ángela Merkel en Alemania, Michelle Bachelet en Chile, Ellen J. Sirleaf en Liberia y Tarja K. Halonen en Finlandia.

Este fenómeno, unido a la creciente participación de mujeres en puestos de alta responsabilidad política, indica que la situación de la mujer, como se dijo, es cada vez más normalizada y que la extendida idea de ser ciudadanas de segunda está siendo abandonada por los individuos de ambos sexos.

La presencia de mujeres en cargos de representación política y ministerial ha sido apoyada en una gran cantidad de países por reformas constitucionales: al integrar en sus legislaciones un “sistema de cuotas”, que ha llegado a ser una estrategia cada vez más frecuente para reducir la subrepresentación femenina en la política, se han ampliado los alcances que éstas tienen para manifestar sus posiciones ideológicas. Al respecto, los avances se han observado en países como Rwanda, Alemania, España, Suecia y Noruega, principalmente, donde las mujeres representan el cincuenta por ciento de la población que ocupa cargos públicos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En México, los legisladores del Partido Acción Nacional, en una actitud retrógrada, encontraron un mecanismo para eludir dicha obligación. Los casos de “sistemas de cuotas” implementados desde la legislación electoral federal fueron burdamente eludidos por este partido conservador, mediante un mecanismo como el siguiente: el partido registraba ante el IFE sus listas de candidatos a diputados tanto por la fórmula de mayoría relativa como de representación proporcional. Una vez pasadas las elecciones aquellas mujeres que aparecían como titulares de ese distrito (por ambas fórmulas) no asistían en los primeros meses del primer periodo ordinario, lo que legalmente les causaba baja, por lo que procedían a tomar posesión y su respectiva protesta al suplente, quien siempre era del

No obstante el incremento de la participación femenina en casi todos los ámbitos, la mayoría de los estudios demuestran lo limitado de esa participación. Los problemas a los que se enfrentan se relacionan fundamentalmente con la pobreza, desnutrición, pésimas condiciones de vida, discriminación, desempleo, subcontratación, bajos salarios, analfabetismo, subrepresentación, entre otros.

Las situaciones anteriores han sido relacionadas con la desventaja doméstica y familiar que por tradición le han sido asignadas. La mayoría de las mujeres que deciden dedicarse a actividades socialmente reconocidas presentan una serie de menoscabos, entre los que se encuentran el sacrificio de algunos aspectos de la vida personal y familiar, como los son el casarse y el tener hijos. El hogar y la profesión aparecen como ámbitos antagónicos donde las mujeres tienen que establecer estrategias de conciliación o plantarse la disyuntiva de elegir o abandonar el otro.

En este sentido, los estudios con enfoque de género deberían enfocarse a presentar una explicación sobre las desigualdades en la sociedad actual. En muchos de ellos se ha puesto al descubierto la marginación de las mujeres en las esferas pública y privada, la inequidad de oportunidades en el ámbito laboral y político al que se enfrentan, así como la disminución en la maternidad y cuidado del hogar debido a los distintos dispositivos institucionales y culturales que consideran como naturales y complementarios los roles de género, pero también han puesto en evidencia la resistencia social para lograr la igualdad política y social del género femenino.

---

género masculino. Lo que venía haciendo PAN, no es sino sacarle partida a estas lagunas de la ley electoral. Para remediar esto, se presentaron iniciativas encaminadas a obligar a los partidos a que en los casos de registrar en sus listas a una titular mujer, también lo tendría que ser forzosamente la suplente.

Es en este contexto que en 1996 se conformó la organización civil “Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia”. Se trata una organización no gubernamental que surgió 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, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 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 Unidas 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.<sup>2</sup>

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. Sin embargo, como atinadamente afirma López-Ayllón, “Hacer una buena ley es una tarea compleja. No basta con buena voluntad; también se requiere conocimiento de la materia y dominio de la técnica legislativa. En nuestro país, lamentablemente, somos deficitarios en ambos rubros. En general, la calidad de la legislación es mala, lo cual impacta directamente la efectividad de sus objetivos. La legislación vigente en materia de acceso a la información no es la excepción. Una mirada a los antecedentes de la reforma al artículo 6o.

---

<sup>2</sup> En efecto, “La acelerada incorporación de las mujeres al trabajo extradoméstico y su incremento en la matrícula universitaria constituyen cambios sociales sin precedente que transformaron radicalmente las sociedades de la segunda mitad del siglo XX. Junto con el aumento de la participación femenina en la economía y el nuevo perfil de la división sexual del trabajo, durante los últimos treinta años hemos sido testigos de otros cambios dramáticos producidos por la globalización de los mercados financieros y laborales, el acelerado desarrollo científico y tecnológico, la creciente importancia de las comunicaciones y de los sistemas de transporte, el hundimiento del imperio soviético y la transformación de algunas de las grandes organizaciones públicas y privadas.” V. ZABLUDOVSKY Gina, *Las mujeres en México: trabajo, educación superior y esferas de poder*, *Política y Cultura*, D. F., México, No. 28 (otoño de 2007), p. 10.

constitucional ilustra bien este problema. Desde 2002, todos los estados de la República, la Federación y el Distrito Federal legislaron en esta materia. El resultado no pudo ser más heterogéneo. Como lo demostraron varios estudios, los contenidos y calidad de las leyes eran diversos, generando como resultado que el ejercicio del mismo derecho respondía a criterios distintos”<sup>3</sup>

Sin embargo, 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.

En España el Derecho de Acceso a la Información Pública respondió por las importantes demandas que el pueblo español para poder conocer más de lo que el gobierno hace así como de sus funcionarios, 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. <sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales”, en SALAZAR Ugarte, Pedro (coord.). *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, D. F., México, UNAM-IFAI, 2008, p. 2.

<sup>4</sup> La Constitución Española de 1978, remite a la regulación de la ley el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos “excepto en aquello que afecte la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

Si partimos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, Egipto, en 1994) y la Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, China, en 1995), los propósitos de “Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia”, exponen un punto de vista toral que es el concepto de ciudadanía ya que éste 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. Con toda razón afirma Humberto Nogueira que “La libertad de expresión es, asimismo, una derivación de la dignidad de la persona humana y su autodeterminación de acuerdo con la razón y los valores que asume, lo que permite su desarrollo y autorrealización personal. Dentro de una sociedad democrática, que es entre las conocidas, la más acorde con la dignidad y los derechos de la persona humana, si el cuerpo político de la sociedad tiene la potestad de autodeterminarse, las personas que forman parte de la sociedad política tienen derecho expresar sus propias perspectivas, criticar a sus gobernantes y recibir información relevante de

---

carácter público. El debate sobre los asuntos de relevancia pública y la conducta de las personas públicas debe ser abierta, amplia, desinhibida y, a veces, las expresiones pueden ser hasta desagradables o hirientes. La libre formación de la opinión pública en una sociedad democrática requiere de una oportuna, completa y veraz información de la realidad y de las opiniones existentes.”<sup>5</sup>

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. Por ello la agrupación “Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia”, junto con otras organizaciones de la sociedad civil como “Grupo de Información en Reproducción Elegida”, “Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad”, “Salud Integral para la Mujer”, “Letra S” y, entre otros “Fundar. Centro de Análisis e Investigación A. C.”, 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

---

<sup>5</sup> NOGUEIRA Alcalá, Humberto. “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en CARPIZO Jorge y CARBONELL Miguel. *Derecho a la información y derechos humanos*, D. F., México, UAM (IJUNAM) – Porrúa, 2003, p. 29.

Legislatura, en el periodo de aprobación del presupuesto 2003, durante diciembre de 2002.

## **1. 2 Un puente 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), “Consortio 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:

Se observó que 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.

Más adelante, 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.

En fecha posterior, 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.

Al día siguiente, 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.

En esta misma línea 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.

Sin embargo, 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.

De este modo 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.

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.

Según el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 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 de todo lo anterior, 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. Las agrupaciones “Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia” y otras 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 afectaran a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.<sup>6</sup>

### **1. 3 El IFAI: una institución aliada**

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)<sup>7</sup>. 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

---

<sup>6</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003 consultado el día 28 de noviembre de 2009 en [http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/PEF\\_2003.PDF](http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/PEF_2003.PDF)

<sup>7</sup> Sistema de Solicitudes de Información consultado el día 27 de noviembre de 2009 en <http://www.ifai.org.mx/SolicitudInfo/SolicitudInfoPublica>

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? ¿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 quién 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 cuales 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.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consultado el día 28 de noviembre de 2009 en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

#### **1. 4 La denuncia pública**

Una vez que se contó con el diagnóstico completo y de la asesoría de expertos, el día 6 de noviembre del 2003, representantes de “Equidad de Género, A.C.”, “Letra S”, “Sipam”, “GIRE”, “Fundar” y “Consortio”, 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 parlamentarias, así como, trece 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.

3.- Si no está facultado para ello ¿a qué sanción se hace acreedor por haber incurrido en esta conducta? 4.- ¿Cuál es el procedimiento en la Cámara de Diputados para desglosar los recursos adicionales aprobados? 5.- ¿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 Provida. 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.

## 1. 5 El acceso a la información como herramienta

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.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Dice Álvaro Dávila con buen tino que “Para que la tecnología pueda ser utilizada por las poblaciones rurales, de bajos ingresos o por cualquier sector en que sea desatendida, éstos deben entender la manera de utilizarla, comprender las ventajas comerciales del comercio electrónico y las distintas maneras en que dicho sistema puede contribuir al mejoramiento de

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 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 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.

---

la calidad de vida de la comunidad. Entonces, no sólo la nueva política de servicio universal debe centrarse en los avances tecnológicos sino que debe detenerse en educar al consumidor (...) Con el aumento en la demanda de una opción tecnológica determinada, muchas empresas estarían dispuestas a satisfacerla, en el caso de los servicio de acceso y transmisión de datos de que depende la conectividad del público con Internet, esas tecnologías pueden ser aportadas por proveedores de la red..." Cfr. DÁVILA Peña, Álvaro, "Derecho de la información en Internet", en CARPIZO Jorge y Miguel CARBONELL. *Derecho a la información...*, op. cit., pp. 339 y 340.

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.

## CAPITULO II EXPERIENCIAS CIUDADANAS LOCALES

### 2.1 Aspectos generales

El presente trabajo se exponen 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)<sup>10</sup>, 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, siempre siguiendo con los principios de la ley, los cuales expresan lo siguiente:

a) El *derecho a la autodeterminación sobre los propios datos personales*, consiste en la prerrogativa de la persona para disponer de la información que sobre sí misma exista en los registros o bases de datos, a fin de que esa

---

<sup>10</sup> Cuyo objetivo principal es la medición de la transparencia en gobiernos locales al mismo tiempo que coadyuvan en la institucionalización de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Según datos, en un trabajo conjunto entre CIMTRA y la sociedad civil el 9 de agosto de 2008 llevaron a cabo la evaluación de seis municipios del estado de Puebla. Los resultados de dicha evaluación fueron los siguientes: Puebla, obtuvo 64.68; San Pedro Cholula 4.32, por lo que ocuparon el lugar 17 y 72 respectivamente. Cfr. LÓPEZ Ramírez, José Guadalupe. “El impacto de la transparencia y el ejercicio del derecho a la información pública en la sociedad mexicana” en *Premio Regional sobre Transparencia y Acceso a la Información 2007 y 2008*, Morelia-Michoacán, México, edición a cargo de Ediciones Michoacanas, 2009, p. 76.

información sea veraz, íntegra, actualizada, no intrusiva, y con las garantías de seguridad y de uso conforme a la finalidad para la que fue proporcionada.

Conviene distinguir entre los que podríamos llamar derechos tradicionales de la vida privada, y otros derechos autónomos. Entre los primeros cabe distinguir:

- la inviolabilidad del domicilio;
- la inviolabilidad de las comunicaciones;
- el derecho a la intimidad sobre el propio cuerpo y sus manifestaciones (incluyendola vida sexual, pero no reduciéndose a ese aspecto); y
- el derecho a la intimidad de la vida social en las progresivas zonas de reserva de la vida, espacialmente la familiar, pero también la vida amistosa y la reserva de la persona a su vida privada vinculada a sus grupos de pertenencia (profesional, político, comunitario, religioso, o de cualquier otra asociación o grupo intermedio entre el individuo y el Estado, o las entidades supranacionales, o la comunidad universal como totalidad). Otros derechos de diversa naturaleza vinculados con los anteriores, son:
  - El secreto profesional
  - El secreto comercial e industrial
  - El secreto bancario y financiero
  - El derecho moral del autor al anónimo o al seudónimo Otros derechos autónomos relacionados, son:
    - el derecho al honor;
    - el derecho a la propia voz y a la propia imagen;

- el derecho a la *libertad informática*, también conocido como el derecho a la *autodeterminación información* sobre los propios datos personales; y · el derecho al propio patrimonio genético. <sup>11</sup>

## **2. 2 Iniciativa de la sociedad civil: un caso a abordar**

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.<sup>12</sup> 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

---

<sup>11</sup> DAVARA Rodríguez, Miguel Angel. *Anuario de Derecho de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC) 2002*. Fundación AIRTEL Vodafone – Davara & Davara Asesores Jurídicos, Madrid, 2002, p. 3.

<sup>12</sup> Aspecto que el caso de Querétaro, aún se encuentra endeble. La razón es que parece ser que es la prensa local la que, unas veces espontánea y otras esporádicas, genera el debate entre los habitantes tanto del municipio como del estado.

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 constataron que en muchas ocasiones los representantes populares y los servidores públicos no poseen la capacitación suficiente para ejercer sus cargos correctamente, lo que redundaba 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.

### **2. 3 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 cuales se reunió un grupo de ciudadanos 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 —se pensó—, 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 fue publicar ese 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. Esto se debe a fundamentos históricos los cuales se explican en la siguiente información:

a) El derecho a la autodeterminación: información a la auto determinación sobre los propios datos personales, surge en países con mayor grado de informatización o penetración de las tecnologías de la información y medios de comunicación social (“TIMCS”), a partir de la década de los años setenta y primeros años de los ochenta (*Land* de Hesse Alemania 1970; *Land* de Renania-Palatinado, Alemania, en 1974; Suecia 1973; República Federal de Alemania 1977; Dinamarca 1978; Luxemburgo, 1979; Canadá 1982; Holanda 1983; Inglaterra 1984). En 1980 se emiten lineamientos generales para el tratamiento de los datos personales por parte de una organización

internacional que agrupa actualmente a las mayores economías del mundo (OCDE) de casi todos los países europeos más Estados Unidos y Canadá, Japón y Corea, y México (a partir de 1994). El derecho a la autodeterminación informacional se generaliza en la década de los ochenta en numerosos países europeos, y a finales de esa década es adoptada por Brasil (en 1988), seguido por un contingente significativo de estados nacionales hispanoamericanos a lo largo de la década de los años noventa (Brasil 1988 y 1997;

Perú, Constitución 1993, 1995 y Ley 1994; Ecuador, Ley 1997; Constitución 1998; Chile, Ley 1999; Argentina, Constitución 1994 y Ley 2000; Paraguay Constitución 1992).<sup>13</sup>

#### **2.4 Planteamientos básicos de la plataforma**

Derivado de este evento se obtuvieron los siguientes principios orientadores:

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, 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

---

<sup>13</sup>AVELEYRA M, Antonio. *El derecho de acceso a la información pública vs el derecho de libertad informática*, D. F., México, UNAM, 2000, p. 4.

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.

### **CAPITULO III**

#### **LAS ACCIONES CIVILES ANTE LA INICIATIVA DE LEY**

La situación política en estado de Veracruz siempre ha sido compleja, ya que la correlación de fuerzas en los órganos de gobierno generalmente se ha inclinado a favor de un sólo partido. El ex gobernador Miguel Alemán, provenía de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que contaba 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.<sup>14</sup> 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 encontraban en los informes anuales. La opacidad del Gobierno era tal que el ejecutivo estatal se negaba 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

---

<sup>14</sup> Los recientes escándalos en los que estuvo involucrado el ex gobernador Fidel Herrera, por una parte muestra las grandes fallas que se advierten en el manejo de los recursos públicos, sobre todo en épocas de campañas políticas en las que, como lo atestiguamos la ciudadanía, no existe límite para el manejo del erario. Todo ello se traduce y se tradujo en un lacerante desvío de recursos públicos a favor de un candidato o del candidato oficial.

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. Diversos integrantes de organizaciones municipalistas sintieron la necesidad de conocer estas propuestas y dar su opinión. El 7 de agosto se reunieron en Xalapa miembros del CESEM; el regidor sexto de Xalapa; los síndico 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. En ese evento se analizó 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 aquél primer análisis se desprendieron algunas observaciones preocupantes, ya que se detectaron severas limitaciones, entre las que podemos subrayar las siguientes:

- a) No tenía como objetivos explícitos el transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas y contribuir a la democratización de la sociedad veracruzana, y sólo proponía, 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.

- b) Limitaba 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).
- c) No contemplaba que los órganos de gobierno y los ayuntamientos dieran 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 auditorias; 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

### **3. 1 Hacia un programa ciudadanos por municipios transparentes**

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. Si por cultura, afirma José Guadalupe López, se entiende como el conjunto de los rasgos que distinguen en lo material, en lo espiritual y en lo afectivo, los cuales caracterizan a una sociedad o a un grupo social en un periodo determinado, entonces el termino “cultura” debe englobar los derechos fundamentales del ser humano, su sistema de valores, modos de vida, tradiciones, creencias, ceremonias, arte, invenciones y tecnologías.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. LÓPEZ Ramírez, José Guadalupe. “El impacto de la transparencia...”, op. cit. p. 68.

Por ello se requieren de procesos pedagógicos<sup>16</sup> 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.

---

<sup>16</sup> “(...) mediante transmitir conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar nace la educación de pueblos, que al tomar conciencia de su entorno social constituye la Cultura, en el caso, la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información Pública.” Idem, p. 70.

### **3. 2 Aspectos de un programa ciudadano por municipios transparentes**

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”.<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> *Ciudadanos por Municipios Transparentes*, consultado el día 30 de noviembre de 2009 en <http://cimtramx.tripod.com/transparencia>

el funcionamiento ético y responsable de su gobierno local. Los elementos sustantivos del Programa son los siguientes:<sup>18</sup>

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 políticoadministrativos.

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.<sup>19</sup> 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

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> V. *supra*, nota número 10.

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.

### **3. 3 Elementos metodológicos para un programa**

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

*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.<sup>20</sup>

### 3.4 Los logros de algunas experiencias

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)<sup>21</sup>. 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.

<b>Municipio / Delegación*</b> <b>Estado</b>	<b>Estado</b>	<b>Vuelta</b>	<b>Fecha de aplicación</b>	<b>Calificación</b>
Chihuahua	Chihuahua	2 <sup>a</sup> .	Agosto 2003	85.53
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	68.46
Guadalajara	Jalisco	1 <sup>a</sup> .	Diciembre 2003	65.30
Delicias	Chihuahua	1 <sup>a</sup> .	Enero 2004	65.18
Tlalpan	D.F	1 <sup>a</sup> .	Marzo 2003	65.06
San Pedro Garza García	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	60.68
Linares	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Noviembre 2002	48.23

<sup>20</sup> La información está disponible en Internet en <http://www.cesemheribertojara.org.mx>

<sup>21</sup> Para el caso de otras experiencias, véase LÓPEZ Ramírez, José Guadalupe. “El impacto de la transparencia y el ejercicio del derecho...”, p. 76 y ss.

Montemorelos	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Noviembre 2002	45.96
Ciudad Juárez	Chihuahua	1 <sup>a</sup> .	Enero 2004	43.80
Monterrey	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	43.36
Cuernavaca	Morelos	1 <sup>a</sup> .	Abril 2002	41.90
Magdalena Contreras	Distrito Federal	1 <sup>a</sup> .	Abril 2003	39.00
Cuautla	Morelos	1 <sup>a</sup> .	Abril 2003	37.80
Chihuahua	Chihuahua	1 <sup>a</sup> .	Noviembre 2002	37.13
Escobedo	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	34.55
Santa Catarina	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	33.88
Tepoztlán	Morelos	1 <sup>a</sup> .	Abril 2003	32.10
Guadalupe	Zacatecas	1 <sup>a</sup> .	Marzo 2003	30.50
Apodaca	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	29.64
Amacueca	Jalisco	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2003	28.57
Guadalupe	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	24.63
Allende	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Noviembre 2002	23.88
Xalapa	Veracruz	1 <sup>a</sup> .	Abril 2002	21.80
Tlalnepantla de Baz	Estado de México	1 <sup>a</sup> .	Noviembre 2003	21.50
García	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	19.06
Sayula	Jalisco	1 <sup>a</sup> .	Noviembre 2003	7.66
Juárez	Nuevo León	1 <sup>a</sup> .	Octubre 2002	4.83
La escala es de 0 a 100 * La calificación de las delegaciones se obtienen por regla de tres simple				<b>PROMEDIO GENERAL:</b> 39.26

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Como se aprecia en la tabla, 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 obtuvieron 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 han aplicado esta 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 hacen 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.

## **CAPITULO VI EVALUACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS**

### **4. 1 Transparencia y rendición de cuentas**

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 del trabajo de esta institución en el año 2001, de manera conjunta con Equidad de Género y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, realizaron 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 expandió sus líneas de investigación y creó 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.

Del anterior análisis surgieron 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*.

#### **4. 2 Poner a prueba a los sujetos obligados**

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.<sup>22</sup> Es verdad que desde el Constituyente de 1917 la polémica en torno a este concepto existía en los debates parlamentarios, aunque de manera muy limitada. 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

---

<sup>22</sup> Afirma Sergio López que “(...) sin información el Estado de Derecho no es posible ni viable.” Cfr. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “El derecho a la información como derecho fundamental” en CARPIZO Jorge y Miguel CARBONELL, *Derecho a la información y derechos humanos*, op. cit., p. 179.

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 así 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”.<sup>23</sup>.

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

---

<sup>23</sup> V. UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 21, D. F., México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 12.

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 es lo que se ha pretendido evaluar: ¿Qué tanto han cumplido las exigencias de transparencia los sujetos obligados por la LFTAIPG a más de seis años 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.

El objetivo general del trabajo realizado por la institución a que se ha venido haciendo referencia, fue la realización de una investigación que evaluara 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 el IFAI y los demás sujetos obligados, a fin de generar un análisis comparativo entre ambos grupos de organismos públicos.

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

#### **4. 3 Propuesta metodológica**

Para el cumplimiento de los objetivos realizó 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).

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.

Los sujetos obligados del Poder Ejecutivo seleccionados para el ejercicio fueron los siguientes:

- a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA);
- b) Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),
- c) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL);

- d) Secretaría de Economía (SE),
- e) Secretaría de Educación Pública (SEP),
- f) Secretaría de Energía (SENER),
- g) Secretaría de Gobernación (SEGOB),
- h) Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA),
- i) Secretaría de la Función Pública (SFP),
- j) Secretaría de la Reforma Agraria (SRA),
- k) Secretaría de Salud (SSA),
- l) Secretaría de Marina (SEMAR),
- m) Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT),  
Procuraduría General de la República (PGR),
- n) Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE),
- o) Secretaría de Seguridad Pública (SSP),
- p) Secretaría de Turismo (SECTUR),
- q) Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y, la
- r) Policía Federal Preventiva (PFP).

Los sujetos obligados definidos en el artículo 61 de la LFTAIPG seleccionados fueron:

- a. Auditoría Superior de la Federación (ASF),
- b. Cámara de Diputados,
- c. Senado de la República,
- d. Consejo de la Judicatura Federal,
- e. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),
- f. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el
- g. Instituto Federal Electoral (IFE).

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

La información requerida a las dependencias y organismos seleccionados fue la siguiente:

- 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 partidas.

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 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.<sup>24</sup>

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.

---

<sup>24</sup> Para consultar el glosario completo de términos relativos al Presupuesto de Egresos de la Federación donde se incluyen los anteriores. Ver HOFBAUER Helena y Jorge ROMERO. *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, Fundar, México, 2002.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación analizó las 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 proa eso de petición en sí como de la calidad de la información proporcionada.

Se generó una base de datos para sistematizar las variables que se consideró podían dar luz en el análisis de ambos aspectos. Con respecto al proceso de petición de información a Fundar le interesaba comparar entre los diferentes sujetos obligados por la Ley lo siguiente:

- 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 Fundar evaluó fueron los que a continuación se enumeran:

- 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 la agrupación Fundar estableció 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.

A la institución que nos ocupa le 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, Fundar consideró de vital importancia saber si era posible realizar la solicitud vía *internet*.

En este análisis, se exponen sólo los resultados obtenidos en relación a los sujetos obligados contemplados en el artículo 61 de la LFTAIPG, 74 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ya que las dependencias observadas por el IFAI cumplen con las formas y los procedimientos requeridos.

#### **4. 4 Solicitudes de información**

Una vez realizadas las solicitudes de información y una vez que le dio seguimiento al proceso completo de las mismas, Fundar llevó a cabo un análisis de los resultados obtenidos. La primera variable que sistematizó es la que se refiere a la respuesta en sí. Ésta se dividió en tres tipos diferentes:

- a) Respuesta entregada;
- b) Respuesta no entregada y,
- c) Respuesta incompleta.

Además, y con el propósito de dar una calificación a cada sujeto obligado para poder evaluarlos, se la institución evaluadora 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.

El índice producido toma valores entre 0 y 9; siendo 9 si todas las respuestas se entregaron satisfactoriamente y 0 en el caso contrario.

## **Conclusiones**

A pesar de los avances que hemos tenido en la cultura de acceso a la información pública sigue siendo necesario reconocer que carecemos de los recursos humanos capacitados para implementar las leyes de acceso a la información, en particular en materia de gestión documental y archivos.

El país necesita hacer un enorme esfuerzo institucional para generar en un tiempo corto esos recursos humanos, sin los cuales resultaría ilusorio pensar que lograremos los objetivos de la reforma constitucional recientemente aprobada.

Desde otra perspectiva, se requiere capacitar a los funcionarios de todos los niveles de gobierno. Esta capacitación tienen ciertamente una dimensión técnica, pero al mismo tiempo una política ligada estrechamente al ejercicio de la función pública en un entorno democrático.

Finalmente es necesario insistir en que la rendición de cuentas tiene implicaciones profundas en la construcción de una verdadera ciudadanía. La democracia se ejerce plenamente sólo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada rendición de cuentas, y funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendirla.

Por todo lo anterior, una auténtica política de transparencia debe entenderse como una política de Estado que va más allá de generar flujos de información. Ésta se construye desde la perspectiva de la cultura política de los ciudadanos —y por ello la necesidad de capacitar y orientar acciones para generar conocimiento y capacidad social de usar instrumentos como las leyes de acceso a la información— y de la visión política y ética de políticos y funcionarios que entiendan que el acceso a la información no es una carga o

lujo, sino una parte inherente al ejercicio del poder en una sociedad que se quiere y se presume democrática.

De ahí que una reforma constitucional —como la del artículo 6º de nuestra carta magna— debe ser vista como un punto de partida de una responsabilidad compartida entre el Estado y sus ciudadanos, y un enorme desafío para los legisladores de todo el país, a quienes corresponde ahora dar un nuevo aliento al ejercicio del derecho de acceso a la información en sus diferentes dimensiones.

## Bibliografía

- AVELEYRA M, Antonio. *El derecho de acceso a la información pública vs el derecho de libertad informática*, D. F., México, UNAM, 2000.
- DAVARA Rodríguez, Miguel Angel. *Anuario de Derecho de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC) 2002*. Fundación AIRTEL Vodafone – Davara & Davara Asesores Jurídicos, Madrid, 2002.
- DÁVILA Peña, Álvaro. “Derecho de la información en Internet”, en CARPIZO Jorge y Miguel CAR BONELL. *Derecho a la información y derechos humanos*, D. F., México, UAM (IJUNAM) – Porrúa, 2003.
- HOFBAUER Helena y Jorge ROMERO. *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, Fundar, México, 2002.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales”, en SALAZAR Ugarte, Pedro (coord.). *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, D. F., México, UNAM-IFAI, 2008.
- \_\_\_\_\_, Sergio. “El derecho a la información como derecho fundamental” en CARPIZO Jorge y Miguel CARBONELL, *Derecho a la información y derechos humanos*, D. F., México, UAM (IJUNAM) – Porrúa, 2003.

- LÓPEZ Ramírez, José Guadalupe. “El impacto de la transparencia y el ejercicio del derecho a la información pública en la sociedad mexicana” en *Premio Regional sobre Transparencia y Acceso a la Información 2007 y 2008*, Morelia-Michoacán, México, edición a cargo de Ediciones Michoacanas, 2009.
- NOGUEIRA Alcalá, Humberto. “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en CARPIZO Jorge y CARBONELL Miguel. *Derecho a la información y derechos humanos*, D. F., México, UAM (IIJUNAM) – Porrúa, 2003.
- SALAZAR Ugarte, Pedro (coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, D. F., México, UNAM-Porrúa, 2008.
- UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 21, D. F., México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- VEGA Hernández, Rodolfo (coord.). *Derecho de acceso a la información pública y la transparencia local. Prácticas, experiencias y opiniones*, Santiago de Querétaro-México, edición a cargo de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, 2009.
- ZABLUDOVSKY Gina, *Las mujeres en México: trabajo, educación superior y esferas de poder*, Política y Cultura, D. F., México, No. 28 (otoño de 2007).

## **Web**

*Ciudadanos por Municipios Transparentes*, consultado el día 30 de noviembre de 2009 en  
<http://cimtramx.tripod.com/transparencia>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consultado el día 28 de noviembre de 2009 en  
<http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003 consultado el día 28 de noviembre de 2009 en  
[http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/PEF\\_2003.PDF](http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/PEF_2003.PDF)

Sistema de Solicitudes de Información consultado el día 27 de noviembre de 2009 en  
<http://www.ifai.org.mx/SolicitudInfo/SolicitudInfoPublica>