

Tercer Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público





Tercer Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público



Primera edición, 2008

D. R. © 2008, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico
06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Presentación	11
Discursos inaugurales	23
<i>Magdalena Beatriz González Vega</i>	25
<i>Emilio Álvarez Icaza Longoria</i>	31
Conferencias magistrales	35
Estado actual y futuro de los órganos autónomos	
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	37
Presentación del libro: El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias	
<i>Pablo de Larrañaga Monjaraz</i>	45
Autonomía y reforma electoral	
<i>Leonardo Valdés Zurita</i>	53
Panel Organismos Públicos Autónomos y Reforma Legislativa	61
Autonomía técnica y de gestión	
<i>David Manuel Vega Vera</i>	63

Reformas al marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación <i>Julián A. Olivas Ugalde</i>	77
Necesidad de dotar a la comisión estatal de derechos humanos de un presupuesto en términos porcentuales <i>Ricardo Sánchez Márquez</i>	91
Justificación filosófica en la reforma legislativa <i>Bulmaro Corral Rodríguez</i>	95
Panel Organismos Públicos Autónomos y Gasto Público	101
Organismos autónomos y gasto público <i>Carlos Esparza del Pozo</i>	103
Autonomía presupuestaria de los órganos autónomos locales: una propuesta para su fortalecimiento <i>Oscar Mauricio Guerra Ford</i>	109
Presupuesto con base en resultados <i>Pablo Trejo Pérez</i>	133
Síntesis	147
Mesa uno. OPAM y Reforma legislativa	153
Reformas jurídicas constitucionales para abatir la impunidad en el Distrito Federal: en busca de la autonomía de la acción fiscalizadora <i>Esthela Damián Peralta</i>	155
Fusión de los órganos constitucionales autónomos <i>Alfredo Delgado Ahumada</i>	163

Autonomía de las comisiones de derechos humanos. Avances y retos <i>Cécile Lachenal</i>	173
No a 2 439 reglamentos de transparencia: Fallo de la Suprema Corte, caso Torreón <i>Eloy Dewey Castilla</i>	183
Prospectiva del derecho a la información pública en Michoacán <i>Ana María Martínez Cabello</i>	187
La autonomía de los organismos electorales <i>Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos</i>	199
Reformas legales y fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública <i>Areli Cano Guadiana</i>	205
La reforma constitucional de 2008: ¿Un atentado a la autonomía del Instituto Electoral del Estado de México? <i>Gabriel Corona Armenta</i>	215
Reformas que tiendan a consolidar la autonomía, independencia y autoridad moral <i>Dorangélica De la Rocha Almazán</i>	219
Naturaleza jurídica del órgano regulador de las telecomunicaciones en México <i>Ramiro Robledo López</i>	225
Autonomía <i>Elsa Bibiana Peralta Hernández</i>	229

La sociedad transparente del siglo XXI actualiza la sociedad democrática. El caso del Info-DF acerca de reformas capitalinas para consolidar la autonomía, independencia y autoridad moral <i>Salvador Guerrero Chiprés</i>	233
Síntesis	239
Mesa dos. OPAM y gasto público	247
Estructura de la información financiera en organismos autónomos <i>José Alfredo Monterrubio Jiménez</i>	249
La fiscalización del gasto público de los partidos políticos en Chiapas <i>Oswaldo Chacón Rojas</i>	255
Buenas prácticas y visión de servicio cuando se habla de acceso a la información <i>Jesús Santillán Gutiérrez</i>	269
Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. El gasto público como herramientas de transparencia <i>María Teresa Baltazar Vázquez</i>	273
La reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización <i>Juan Manuel Arias González</i>	281
Retos y desafíos en el ejercicio del gasto público del Poder Judicial del estado de San Luis Potosí <i>Jesús Motilla Martínez</i>	287
El gasto público: evaluación y responsabilidad <i>José Mejía Lira</i>	295

Armonización de la información contable y de la información pública <i>Jesús Limones Hernández</i>	311
La armonización contable gubernamental en el estado de Guanajuato <i>Cornelio Rico Arvizu</i>	317
Un nuevo paradigma en la formulación del presupuesto y calidad en el gasto <i>Rogelio Arturo González Villalva</i>	321
Transparencia, indicadores de gestión y gasto público <i>Silvia Patricia Vega Escobedo</i>	327
Síntesis	333
Anexos	341
Acuerdos de San Luis Potosí	343
Convocatoria al Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público	347
Programa	353
Lista de asistentes	359

Presentación

El Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público fue convocado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PDHEG), la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, la Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este tercer congreso tuvo lugar en la ciudad de San Luis Potosí, San Luis Potosí, los días 12, 13 y 14 de junio de 2008, y contó con la asistencia de 147 participantes provenientes de 20 entidades federativas.

A este Congreso lo precedieron dos más: el primero realizado en julio de 2006 en la ciudad de Guanajuato, Guanajuato, y cuyo objetivo fue abrir un espacio para reflexionar acerca de las implicaciones de la autonomía de los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) así como promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas como elementos esenciales de un Estado democrático de derechos; el segundo se

efectuó en mayo de 2007 en Culiacán, Sinaloa, y su propósito fue el de fortalecer las tareas de profesionalización del personal y los mecanismos de control y transparencia de los OPAM. Cabe destacar que derivado de este congreso se creó la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM) cuya finalidad es intercambiar información y compartir experiencias que tiendan al fortalecimiento de este tipo de organismos.

Este tercer congreso inició con un brindis de bienvenida ofrecido por el presidente municipal de San Luis Potosí, Jorge Lozano Armengol, quien teniendo como escenario el edificio colonial del Palacio Municipal, señaló la importancia de esta entidad en los procesos de democratización del país y en el impulso al surgimiento de organismos públicos ciudadanos como lo son ahora los OPAM.

Después de la ceremonia de inauguración a cargo de las instituciones convocantes, se inició la presentación de tres conferencias magistrales y de un libro especializado en los temas del congreso. Posteriormente, se realizaron dos paneles, uno sobre *Organismos Públicos Autónomos y Reforma Legislativa* y otro sobre *Organismos Públicos Autónomos y Gasto Público*, ambos fueron los ejes de trabajo para este congreso. En los paneles se contó con la participación de cuatro y tres ponentes, respectivamente, quienes se encargaron de presentar la situación que guarda cada uno de estos temas en el país y compartieron sus experiencias y reflexiones en la materia. A continuación se integraron dos mesas de trabajo simultáneas, cada una se centró en uno de los ejes temáticos; así entonces, las y los participantes se distribuyeron según su interés o área de trabajo, en la mesa de OPAM y *Reforma Legislativa* que contó con la participación de 13 ponentes, y en la mesa de OPAM y *Gasto Público* donde se presentaron 12 expositores. En total, a lo largo del congreso, se presentaron 36 trabajos que permitieron al conjunto de los asistentes contar con un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel de la autonomía, el marco legislativo y la armonización en el ejercicio del gasto público para construir una agenda común que incida en el fortalecimiento institucional de los organismos públicos autónomos (OPA).

A partir de los debates y aportes de los asistentes al congreso se redactaron los *Acuerdos de San Luis Potosí*, que contienen las estrategias y compromisos que las instituciones participantes impulsarán para promover las reformas legales y avanzar en la armonización de la rendición de cuentas y el ejercicio del gasto público que aseguren el cumplimiento de su mandato. También se estableció el compromiso de realizar en 2009 el cuarto congreso en la ciudad de México.

Ceremonia de inauguración

La inauguración del tercer congreso estuvo a cargo de la presidenta de la CEDHSLP, Magdalena Beatriz González Vega; del presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria; del titular de la PDHEG, Manuel Vidaurri Aréchiga; del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, Salvador Ávila Lamas; del presidente municipal de San Luis Potosí, Jorge Lozano Armengol y del subsecretario jurídico de Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Juan Antonio Salazar, en representación de Marcelo de los Santos Fraga, gobernador de la entidad.

Magdalena Beatriz González Vega remarcó la importancia de discutir la situación jurídica de los OPAM, en el contexto de una reforma legislativa que coadyuve a su fortalecimiento: “todos los organismos públicos autónomos están obligados por ley a transparentar sus recursos de cara a la ciudadanía y este espacio brindará la oportunidad para ello”. También apuntó la importancia de “buscar su inclusión como conjunto en la Constitución señalando sus características esenciales” e indicar que “éstos y otros temas requieren de un análisis meticuloso para ubicar en dónde estamos parados y hacia dónde queremos ir. Hoy aquí tenemos la oportunidad de hacerlo al encontrarnos reunidos tantos y tantas profesionales que han aportado sus reflexiones de manera generosa para avanzar en el fortalecimiento de estos organismos. La tarea ya se ha iniciado y el único camino es hacia el frente, no hay marcha atrás y segura-

mente que al ir llegando a las metas, iremos abonando para tener un país más democrático, en el que sus instituciones colaboren para el desarrollo y permitan el avance de los mecanismos que actualizan el nuevo ejercicio del poder público, en un marco de democracia y paz”.

Por su parte, Emilio Álvarez Icaza Longoria afirmó que los OPAM deben ser verdaderos guardianes de la sociedad, críticos y comprometidos con las demandas y las necesidades de las y los ciudadanos; y afirmó que estos entes deben contribuir al nuevo diseño del Estado mexicano y al equilibrio de poderes que tome en cuenta la aplicación de la norma, pero sobre todo que se base en las necesidades de la población, señaló que “se debe consolidar el Estado democrático de derecho a partir de que sus instituciones funcionen bien, que funcionen en la lógica de la confianza que la ciudadanía les ha depositado”, agregó que existen pendientes en el desarrollo de los OPAM, por lo que llamó a fortalecer cuatro aspectos fundamentales para la autonomía: profesionalización, ciudadanización, transparencia y rendición de cuentas. “Estos desafíos pasan por la agenda de los poderes Ejecutivos y Legislativos, no sólo como término de relación de la convivencia democrática, sino de acompañamiento de estas instituciones; se requiere consolidar patrimonios y presupuestos, que no sea una puerta de atrás por donde se vulnere su autonomía.” Finalmente, subrayó que el tercer congreso contribuirá a complementar los resultados y retos pendientes abordados en los congresos de años anteriores, a fin de cimentar bases firmes hacia una plena autonomía.

El Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México fue inaugurado formalmente por el subsecretario jurídico del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Juan Antonio Salazar Muñoz.

Conferencias magistrales

Los trabajos se iniciaron con la presentación de dos conferencias magistrales y un libro en donde se resaltaron los retos y

avances de los OPAM, poniendo de relieve los conceptos básicos en relación a los distintos ejes temáticos del Congreso.

Lorenzo Córdoba Vianello del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México abordó el estado actual y futuro de los órganos autónomos, comentó que son un producto claro del proceso de transición a la democracia, una fórmula que resultó exitosa, hoy día, no exenta de problemas, que es necesario abordar. De esta forma, identificó a la feudalización del poder político, el debilitamiento de la autonomía y la titularidad de los órganos autónomos como situaciones que pueden afectar el desempeño de dichas instituciones. Llamó a los asistentes a no ser tolerantes frente a los, todavía, casos aislados de descomposición y los instó a elaborar un diagnóstico que permita buscar las soluciones, elevar las propuestas y crear los contextos de exigencia necesarios.

A continuación Pablo Larrañaga Monjaráz, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México, presentó el libro titulado *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias*. La obra, señaló Larrañaga, reúne siete trabajos que tienen como motivo de reflexión la reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007. Los autores abordan desde distintos enfoques y de manera multidisciplinaria el origen, el alcance y las implicaciones de que el constituyente haya dado al derecho de acceso a la información el carácter de constitucional. Su interés se centra en los cambios que deberán hacerse en la legislación secundaria y en la legislación de los estados para armonizarlas con lo que dispone el texto constitucional.

Para cerrar la primera jornada, se contó con la presencia del consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), Leonardo Valdés Zurita, quien en conferencia magistral destacó el papel que ha jugado el IFE en la transición democrática, así como los retos venideros para la defensa de su autonomía y la importancia de sujetarse a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, efectividad y transparencia para conseguir la consolidación de la democracia en

México. Señaló que la reciente reforma electoral fortalece el sistema de partidos al promover condiciones más equitativas en la competencia electoral desde un enfoque ético donde la democracia mexicana gana en austeridad, transparencia y equidad.

Paneles

En el panel *Organismos Públicos Autónomos y Reforma Legislativa* se abordó la autonomía técnica y de gestión de un organismo público autónomo; sus vertientes de autonomía, desde el punto de vista organizacional, presupuestario y normativo; las reformas necesarias al marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación, derivadas de la reciente reforma constitucional, así como propuestas para dotar de presupuesto suficiente a los órganos fiscalizadores. Por otro lado, se planteó la propuesta de asegurar con un porcentaje mínimo dentro del presupuesto del Estado a los organismos públicos defensores de los derechos humanos. Finalmente, se reflexionó sobre los valores generales en los que se deben fundamentar las reformas legislativas de los órganos autónomos.

Por otra parte, en el panel *Organismos Públicos Autónomos y Gasto Público* se habló sobre las características de los organismos públicos autónomos, se reflexionó acerca de la necesidad de contar con presupuestos por resultados, considerando que éste es una combinación de planeación estratégica, presupuesto participativo, mejora continua, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Así también, se expresó la necesidad de desregulación, control, transparencia y participación de la sociedad civil, como aspectos que pueden garantizar el buen funcionamiento de estas instituciones.

Mesa uno: OPAM y Reforma Legislativa

La mesa de trabajo OPAM y *Reforma Legislativa* fue moderada por María Elena Pérez-Jaen, consejera del Info-DF y por Sergio

Alfredo Montoya y Jorge Andrés López Espinosa de la CEDHSLP. La relatoría estuvo a cargo de Marco Vinicio Gallardo Enríquez de la CDHDF.

En esta mesa se presentaron 12 ponencias que abordaron diversos temas entre los que destacan: la reflexión sobre los marcos legales que rigen la autonomía de los órganos electorales en el país, los avances y los retos de la autonomía de las comisiones de derechos humanos, las reformas legislativas para el fortalecimiento de los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información pública, las reformas jurídicas necesarias para abatir la impunidad y fortalecer la autonomía de la acción fiscalizadora, algunas reformas que atentan contra la autonomía de los organismos públicos, así como de aquellas que la consolidan y fortalecen su independencia y autoridad moral, y la pertinencia o no de que los órganos reguladores de las telecomunicaciones en nuestro país cuenten con autonomía.

Mesa dos: OPAM y Gasto Público

La mesa de trabajo *OPAM y Gasto Público* fue moderada por Rosa María Cruz Lesbros y Virginia Manríquez Funes, de la CDHDF y de la PDHEG, respectivamente. Fungieron como relatores de esta mesa de trabajo la propia Rosa María Cruz Lesbros y Sergio Santiago Galván, de la CDHDF.

Se presentaron 11 ponencias que versaron sobre diferentes tópicos, entre ellos: el manejo del gasto público en nuestro país, la importancia de fortalecer la fiscalización del gasto público de los partidos políticos, el gasto público como una herramienta para la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas, la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio y control del gasto público. Se discutió sobre la elaboración de indicadores de gestión y de gasto como una herramienta para la transparencia en el ejercicio de recursos públicos y de la importancia de definir resultados a alcanzar y comprometerse a ello, haciendo rendir mejor los recursos y contando con parámetros que así lo demuestren. Además, se

analizó la estructura financiera de los OPAM, la importancia de armonizar la información contable presupuestal y la información pública, los retos y desafíos en el ejercicio del gasto público del Poder Judicial de San Luis Potosí y las buenas prácticas y visión de servicio en la Universidad Michoacán cuando se habla de acceso a la información.

Conclusiones

La ceremonia de clausura estuvo encabezada por la presidenta de la CEDHSLP, Magdalena Beatriz González Vega; el titular de PDHEG, Manuel Vidaurri Aréchiga; el consejero presidente del Info-DF, Óscar Guerra Ford y la contralora interna de la CDHDF, Rosa María Cruz Lesbros.

Oscar Guerra Ford dio lectura a las relatorías de las conferencias magistrales y paneles de trabajo, Marco Vinicio Gallardo Enríquez de la CDHDF presentó la síntesis de la mesa *Reforma Legislativa* y Rosa María Cruz Lesbros la correspondiente a la mesa *Gasto Público*.

En la mesa *Reforma Legislativa* se destacó que los OPA tienen funciones específicas que no los coloca unos sobre otros. En este contexto, se apuntó, se requiere crear un frente común para homologar su normatividad, por ejemplo, los procedimientos para sancionar a las y los servidores públicos que hagan un uso indebido de los recursos.

En México, se dijo, los OPA representan una oportunidad para que las legislaturas se pongan a la altura de los tiempos democráticos. Por lo anterior, se enfatizó la preocupación por las acciones legislativas implementadas en Querétaro donde se fusionó un OPA con otro de distinto mandato. Se advirtió que en Jalisco ya se analiza la posibilidad de fusionar el instituto de acceso a la información pública con el instituto electoral local.

La importancia de la autonomía, se afirmó, radica en la creación de pesos y contrapesos con otros poderes públicos a través de la rendición de cuentas. En este sentido se destacó la reforma a la Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos

Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a finales de 2007, que si bien mostró avances en cuanto a la participación de la sociedad civil y la designación del titular y del Consejo, continúa la injerencia del Ejecutivo estatal.

En la mesa de *Gasto Público* se subrayó la necesidad de tener estados financieros armonizados y homologados porque se debe informar claramente cómo se usan los recursos públicos. Después de la revisión de los canales de transparencia de las páginas de internet de las instituciones autónomas, se observó la diferencia de informaciones con lo cual se complica la accesibilidad a las y los ciudadanos.

Al respecto, la contralora interna de la CDHDF señaló: “La transparencia de los organismos públicos autónomos no debe ser pasiva, nosotros tenemos que ir hacia el ciudadano y para ello es necesario tener lista la información. Si no hay una clara estructura de la información pública, la labor de transparencia se pone entre dicho”.

Se destacó que los OPA tienen limitaciones presupuestales porque en algunos casos la designación de los recursos pasa por las manos de los Ejecutivos estatales. Las propuestas presupuestarias, se enfatizó, deben llegar y ser aprobadas directamente por los congresos locales; la entrega de los recursos debe ser a través de una calendarización para no estar sujetos a un proceso dilatorio que vulnere su autonomía.

Se concluyó que para que los OPAM consoliden su independencia frente al poder público es imprescindible impulsar una reforma constitucional a fondo, que abarque la definición y el reconocimiento de su plena autonomía, la facultad de interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el fortalecimiento de la transparencia y la ciudadanización de dichos organismos.

A continuación el procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, Manuel Vidaurri y la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, Magdalena Beatriz González Vega, abrieron un debate entre las y los participantes para definir los acuerdos derivados de los trabajos del tercer congreso. Al término del debate, las y los parti-

cipantes provenientes de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas; y con mandatos en derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, comunicaciones, Legislativo federal y local, gobierno estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, aprobaron las conclusiones y los acuerdos que quedaron plasmados en el documento denominado *Acuerdos de San Luis Potosí*.

Por último, se entregaron las constancias de participación y Magdalena Beatriz González Vega, la anfitriona, procedió a la clausura del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público, agradeció la participación de todas y todos los presentes, así como a los equipos de trabajo que hicieron posible la organización de este evento y los invitó al cuarto congreso que se realizará en la ciudad de México en 2009.

Instituciones participantes	Siglas
1 Alianza Cívica, A. C.	
2 Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF
3 Auditoría Superior de la Federación	ASF
4 Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	ASE-Zac
5 Cámara de Diputados Federal	
6 Colegio de Contadores Públicos de México, A. C.	CCPM
7 Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	CDHEG
8 Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	CDDHN
9 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF
10 Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	CDHEM
11 Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas	Cofel
12 Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	CTAIC
13 Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	CEDHSLP
14 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas	CEDHZ
15 Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz	CEDHV
16 Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	CEGAI
17 Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	CEAIM
18 Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	CEAIPES
19 Comisión Federal de Telecomunicaciones	CFT
20 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán	Copladem
21 Congreso del Estado de San Luis Potosí	
22 Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí	
23 Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí	CEESLP
24 Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	CMHALDF
25 Contraloría General del Estado de San Luis Potosí	CGESLP
26 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.	
27 Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C.	INCIDE
28 Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	ICHTAIP
29 Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	ICAIP
30 Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Info-DF
31 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	
32 Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	ITIPJ
33 Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	ITAIPQR
34 Instituto Electoral del Distrito Federal	IEDF

35	Instituto Electoral del Estado de México	IEEM
36	Instituto Federal Electoral	IFE
37	Instituto Politécnico Nacional	IPN
38	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	ITTAIP
39	Instituto Tecnológico Autónomo de México	ITAM
40	Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	JLCADF
41	Municipio de Alaquines	
42	Municipio de Cerro de San Pedro	
43	Municipio de Ciudad Fernández	
44	Municipio de San Luis Potosí	
45	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	OFSG
46	Poder Judicial del Estado de Aguascalientes	
47	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	PDHEG
48	Propuesta Cívica A. C.	
49	Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato	
50	Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí	
51	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora	STJ-Sonora
52	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	
53	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	
54	Tribunal Electoral del Distrito Federal	TEDF
55	Tribunal Estatal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí	
56	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	TSJDF
57	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas	TSJZ
58	Universidad Autónoma de Nuevo León	UANL
59	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	UASLP
60	Universidad Autónoma del Estado de México	UAEM
61	Universidad Michoacana	UM



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Discursos inaugurales

Discurso inaugural

*Magdalena Beatriz González Vega**

Me da mucho gusto ser la portadora de un mensaje de bienvenida para todas las personas que nos visitan de lugares tan disímbolos como Chiapas y Chihuahua. Le toca a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí ser la anfitriona en este tercer congreso, que es la muestra de que el interés despertado por los dos que le antecedieron ha ido en aumento, a juzgar por la audiencia que hoy nos acompaña de 19 estados de la República y un sinnúmero de instituciones públicas y de la sociedad civil.

Y les comparto la historia del origen de estos eventos: varios organismos públicos defensores de derechos humanos en México nos hemos reunido desde hace alrededor de ocho años para la realización de distintas acciones, con el fin de promover, difundir y defender los derechos fundamentales de las personas cuando son violentados por las autoridades y las y los servidores públicos; y para consolidar y fortalecer a las comisiones y procuraduría, en el caso de Guanajuato, que como entidades públicas de Estado han sufrido una transformación paulatina y han pasado de ser organismos descentralizados de los poderes ejecutivos, a ser en su gran mayoría organismos públicos autónomos.

* Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

Fue así que, a instancias de Manuel Vidaurri, procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, decidimos convocar a otros organismos autónomos para revisar la situación jurídica que cada uno guarda y buscar los puntos de coincidencia, y aquéllos que nos hacen diferentes; las comisiones del Distrito Federal, Guerrero, San Luis Potosí, Querétaro y Sinaloa nos unimos a la iniciativa y celebramos el primer congreso en la ciudad de Guanajuato y el segundo en Culiacán, Sinaloa. Allí se acordó que los siguientes congresos se celebrarían en San Luis Potosí y en el Distrito Federal. Y en ese camino vamos, reuniendo a más y más organismos que también tienen interés en reflexionar sobre nuestra naturaleza, estructura y funciones. Yo invito a todas y todos a ofrecer nuevas sedes para estos eventos, porque ciertamente, todos podemos ser anfitriones. En estos congresos hemos analizado las leyes que nos rigen y discutido, entre otras cosas, mecanismos para cumplir con los imperativos de transparencia y rendición de cuentas a que todo organismo público está obligado.

Hoy quiero decir un *gracias* muy especial a quienes se unieron a nuestra propuesta y cooperaron para ser organismos convocantes de este tercer congreso: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, la Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, el Ayuntamiento de la capital y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; así como el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A todas y todos ellos ofrezco el compromiso de trabajar en equipo porque uniendo esfuerzos las instituciones se fortalecen.

Están con nosotros este día Emilio Álvarez Icaza Longoria de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Manuel Vidaurri Aréchiga, procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; Nohemí Quirazco Hernández, de la

Comisión de Derechos Humanos de Veracruz; Salvador Ávila Lamas, presidente del supremo Tribunal de Justicia del Estado; Juan Antonio Salazar, subsecretario jurídico de Gobierno del Estado; Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí; José Eduardo Lomelí Robles de la Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí; Mario García Valdez, rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; David Vega Vera de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Oscar Guerra Ford del Instituto de Acceso a la Información Pública; José Raúl Armida, magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Leonardo Valdés Zurita, consejero presidente del Instituto Federal Electoral y Rogelio Arturo González Villalba, de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

Agradezco a Alonso Lujambio Irazábal y Arturo González de Aragón, titulares del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de la Auditoría Superior de la Federación, respectivamente, quienes iban a estar con nosotros y por circunstancias de última hora no pudieron hacerlo; sin embargo, nos han dado todo su apoyo.

Gracias también a todas y cada una de las personas que nos honran con sus participaciones en las conferencias, en los paneles y en las mesas de trabajo, a todo el equipo de trabajo que se ha puesto la camiseta y se ha desvelado, cuidando cada detalle, para que el evento resulte un éxito. Y finalmente, gracias a todas y todos quienes están aquí como asistentes para escuchar los trabajos que se van a presentar, su presencia es importante.

Los organismos públicos constitucionales autónomos son una figura relativamente nueva en nuestro sistema jurídico-político, algunos llevan la delantera en antigüedad, como la Universidad Autónoma de San Luis Potosí que desde 1923 existe como una institución autónoma. Y son consecuencia de la evolución de los sistemas políticos que han traspasado la tradicional división tripartita del poder: en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para

dar cabida a una nueva forma democrática de ejercicio del poder.

Somos una gran constelación que con distintas misiones y formas cumplimos diversas tareas, generalmente administrativas, con una especialización por materias. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona algunos organismos públicos autónomos: el Banco de México (artículo 28, sexto párrafo), autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26) con autonomía técnica; el Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción V primer párrafo), organismo público autónomo; la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción II y 79) con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102-B) con autonomía de gestión y presupuestaria; los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (artículos 116 y 122 base quinta) dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, según la reciente reforma al artículo 6°.

Además, han surgido otros organismos públicos autónomos estatales, como son las comisiones de Transparencia e Información Pública, las contralorías en algunos casos de los estados; las auditorías superiores de los estados, los consejos electorales, las comisiones y procuraduría de Derechos Humanos, los tribunales de lo Contencioso Administrativo, por nombrar algunos.

En San Luis Potosí existen por lo menos seis distintos organismos considerados con algún grado de autonomía. Cada uno de ellos tiene definida la clase de autonomía de la que goza, alguno es autónomo en el ejercicio de sus funciones; y otro cuenta con autonomía de gestión, de régimen interior, presupuestal, o con autonomía técnica, operativa, de decisión, administrativa o, bien, con autonomía para dictar sus fallos.

Entonces es importante revisar la esencia de cada uno de ellos y buscar una agrupación homogénea en cuanto a su calidad de organismos públicos autónomos, señalando las diferencias de sus funciones. Hay que buscar su inclusión como conjunto en la Constitución y señalan sus características esenciales. Éstos y otros temas requieren de un análisis meticuloso para ubicar en dónde estamos parados y hacia dónde queremos ir. Yo estoy segura de que hoy tenemos la oportunidad de hacerlo al encontrarnos reunidos tantas y tantos profesionales que han aportado sus reflexiones de manera generosa para avanzar en el fortalecimiento de estos organismos.

La tarea ya se ha iniciado y el único camino es hacia el frente, no hay marcha atrás y seguramente que al ir llegando a las metas, iremos abonando para tener un país más democrático, en el que sus instituciones colaboren para el desarrollo y permitan el avance de los mecanismos que actualizan el nuevo ejercicio del poder público, en un marco de democracia y de paz.

Discurso inaugural

*Emilio Álvarez Icaza Longoria**

Muy buenas tardes a todas y a todos los que nos acompañan el día de hoy. Es para mí un privilegio asistir y compartir con todas y todos ustedes una vez más este espacio de reflexión, resultado de lo acordado durante el Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos¹ realizado en Culiacán, Sinaloa. En esta ocasión, el tercer congreso tiene la finalidad de propiciar el análisis y la discusión sobre los temas de autonomía, reforma legislativa y gasto público.

Este encuentro aborda nuevos tópicos que es necesario explorar y desarrollar, a la luz del fortalecimiento institucional de los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM), como factores de equilibrio en nuestro régimen de división de poderes y como instancias representativas de la sociedad civil.

Como bien sabemos, la democracia mexicana, además de haber propiciado un largo proceso de liberalización política, apertura institucional y reconocimiento de distintos derechos

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹ Durante el segundo congreso nacional, uno de los acuerdos a los que se llegó fue: “realizar el tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de San Luis Potosí, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía, la profesionalización, el control y la transparencia que requiere este tipo de organismos”. Véase *Memorias: Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización y Transparencia*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, p. 235.

políticos y civiles, también ha promovido una organización social autónoma, la formación de nuevos actores y el impulso de un espacio público no estatal.

No obstante estos avances, tenemos que reconocer que en el desarrollo de los OPAM aún falta mucho por consolidar, y esto sólo se logrará en la medida en que se fortalezca su autonomía, profesionalización, control y transparencia. Estos elementos nos dan la pauta para reconocer la importancia que tiene este Congreso.

Sólo para contextualizar y dar cuenta de los avances, compromisos y resultados derivados de los congresos anteriores, enfatizo que durante el primer congreso nacional celebrado en la ciudad de Guanajuato, asistieron y participaron 100 servidoras y servidores públicos de 13 entidades del país. En esa ocasión se abordaron los temas de autonomía, gestión y rendición de cuentas. Entre los resultados obtenidos, destaca la Declaración de Guanajuato, en la cual se reconoce la importancia de fortalecer la autonomía de los organismos públicos autónomos (OPA), y de promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

En lo que concierne al segundo congreso, se dio cita en la ciudad de Culiacán, Sinaloa y contó con la asistencia de 130 representantes de organismos públicos (30 más que el primer año) provenientes de 11 entidades federativas, que abordaron los temas de profesionalización, control y transparencia.

En dicho congreso se creó la Red de Organismos Públicos Autónomos de México, que tiene por objetivo intercambiar información y compartir experiencias orientadas al fortalecimiento de los mismos. De igual forma, se dio la promulgación de los Acuerdos de Sinaloa, cuya finalidad fue concentrar 10 conclusiones y compromisos para fortalecer la autonomía, la transparencia, el control y la profesionalización de los OPAM.

En esta ocasión, durante el Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, tenemos la intención de reflexionar crítica y propositivamente sobre los temas de autonomía, reforma legislativa y gasto público. Es imprescindible continuar intercambiando experiencias, unificar criterios y emprender acciones conjuntas.

Este espacio nos invita a reflexionar y reconocer que como servidoras y servidores públicos debemos buscar la forma de generar un equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población, ante todo respetando las atribuciones que reconoce la ley dentro de cada ámbito de competencia.

Enriquecer las acciones institucionales no es tarea fácil, por eso siempre aprovecho este tipo de oportunidades para desatar procesos de reflexión y debate a fin de ir constituyendo a los OPAM como piedra angular en el fortalecimiento de un Estado democrático de derecho. Tenemos que buscar nuestra propia fórmula aprovechando las experiencias positivas y negativas que se nos han cruzado en el camino para enriquecer la labor institucional.

Los organismos públicos autónomos deben constituirse como verdaderos guardianes de la sociedad, críticos y comprometidos no sólo con los poderes establecidos, sino también con las demandas y necesidades de los ciudadanos que habitan este país, deben buscar su real autonomía e independencia y no utilizar sus competencias y poderes de forma apartada a la ley o de manera arbitraria. Si se les fortalece, se convierten, sin duda, en uno de los instrumentos más prácticos para consolidar el estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Falta mucho por hacer para lograr un sistema eficaz de OPA, pero creo que existe la voluntad y disposición, muestra de ello es la presencia de todas y todos ustedes para emprender políticas de fortalecimiento institucional y posicionarse ante la ciudadanía mexicana como un factor clave para fortalecer la gobernabilidad democrática, a través de la construcción de pesos y contrapesos.

Espero que los trabajos y propuestas que se presenten este año, ayuden a complementar los resultados y retos pendientes abordados en los congresos anteriores, a fin de cimentar bases firmes que nos dirijan hacia una plena autonomía, profesionalización y una verdadera transparencia en la función pública.

No quisiera despedirme sin antes agradecer a todas y todos los convocantes y participantes por hacer posible este espacio de discusión que nos permite explorar un abanico de retos y oportunidades sobre esta materia. Muchas gracias.



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Conferencias magistrales

Estado actual y futuro de los órganos autónomos

Lorenzo Córdova Vianello*

Los órganos autónomos son, en el caso mexicano, un producto claro del proceso de transición a la democracia. Se explican en la medida en la que el cambio político no implicó una reingeniería del diseño del Estado, de manera fundacional, sino un proceso gradual y paulatino. Los alcances de ese cambio son profundos y están a la vista de todos. El México de hoy dista muchísimo del país que existía hace 30 años.

Aun cuando el Estado no pasó por un proceso de refundación institucional total y mantuvo su arquitectura esencial, fue necesaria la creación de ciertas instituciones que se encargaran, de manera esencial y especializada, de algunos aspectos fundamentales de la vida social que fueron los ejes a través de los cuales se condujo la transición a la democracia.

Aspectos fundamentales de cualquier régimen democrático y que se encuentran en la médula de su funcionamiento (los derechos fundamentales, la organización y la calificación de las elecciones, –en el ámbito federal– la determinación de políticas económicas e inflacionarias y, más tarde, el hoy crucial tema de la transparencia y del acceso a la información pública), fueron poco a poco necesitando de contextos institucionales ajenos a la estructura *tradicional* del Estado.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

La presencia y centralidad de los órganos autónomos en el proceso de transición fue tan evidente que podríamos decir que han sido un sello distintivo de nuestro cambio político.

La figura de los órganos autónomos no es propia de México, los *garantes* en el derecho italiano, o los defensores del pueblo, o los ombudsman escandinavos, han sido figuras constitucionales experimentadas desde hace mucho tiempo en el derecho comparado. Lo que sí es cierto, sin embargo, es que en ningún proceso de transición a la democracia los órganos autónomos habían sido tan relevantes como en el caso mexicano, en donde jugaron el papel, insisto, de ejes conductores para procesar y encauzar las rutas del cambio.

La experiencia fue tan exitosa que rápidamente proliferaron tanto en el plano federal como en el local, y todavía hoy siguen estando en la mente de todo el mundo cuando se tiene que resolver un problema de diseño de las instituciones en temas particularmente relevantes y delicados:

- Así ocurrió cuando se planteó la necesidad de garantizar un manejo eficaz y neutral de las cifras y estadísticas del estado de la sociedad mexicana dotando al, entonces, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de autonomía constitucional.
- Así pasó recientemente, en la última década, cuando se pensó en la necesidad de materializar el derecho a la información y garantizar la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.
- Ha ocurrido recurrentemente cuando se ha planteado el problema del Ministerio Público y la necesidad de repensar una autoridad persecutora de los delitos en el contexto de una democracia constitucional (propuestas de encargar las funciones de Ministerio Público a un órgano constitucional).

Ésa ha sido una apuesta exitosa pero, francamente previsible.

El gran problema que enfrentamos en los años ochenta fue el desbordamiento de la estructura tradicional del Estado (organizada férreamente en torno a un claro centro de poder político)

y su incapacidad para poder enfrentar con credibilidad los desafíos que la todavía incipiente apertura política –pero que ya para entonces era incontenible– le iba presentando.

Una sociedad cada vez más plural, que demandaba, más espacios de actuación, chocaba frontalmente con un sistema político vertical, cerrado y profundamente autoritario en su funcionamiento. Para decirlo de otra manera, los grandes temas que constituían las demandas principales de la “oposición” al régimen (en el sentido más amplio y genérico –no sólo político– del término), y que son los grandes temas (fundamentales) de toda transición a la democracia (que las elecciones sean una ruta cierta, confiable, abierta y eficaz para integrar a los órganos de representación política, y que los derechos fundamentales sean efectivos y estén protegidos), es decir, que –el sustantivo y el adjetivo de la idea de *democracia constitucional* se materialicen realmente–, estuvieran realmente garantizados.

Esa garantía era imposible en un régimen cerrado y vertical como el que teníamos. No existía ninguna garantía de que aquél realmente actuaría sin sesgos políticos (como debería actuar el Estado) en la protección de ambos aspectos (elecciones ciertas y procuración de los derechos).

La alternativa era obvia, debía encomendarse esa garantía a órganos que no estuvieran dentro de la órbita de ese poder omnímodo. Pero, por otra parte, se trataba de funciones eminentemente públicas que son responsabilidad del Estado y, por lo tanto, tampoco podían encomendarse a actores de la esfera privada (con todo y el reconocimiento que muchos de esos actores de la esfera no pública –en el sentido de política– de la sociedad, y pienso en las muchas organizaciones de la sociedad civil que crearon un contexto de exigencia importantísimo para impulsar la transición).

La alternativa era crear espacios dentro del Estado (es decir, dentro de la esfera de las instituciones públicas), pero que no dependieran y que pudieran, consecuentemente, actuar con autonomía frente al poder político, entonces hegemónico.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tri-

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife) en los albores de la década pasada (y sus instituciones espejo en los estados) son la primera respuesta a esa necesidad. Como sabemos –y no pretendo detenerme en ello– la construcción de su verdadera autonomía no fue inmediata, sino que pasó por una gradualidad impulsada por quienes habían, en los años anteriores, forzado la creación de los mismos.

Al final, la fórmula resultó, como decíamos, exitosa, al grado que cuando otros temas se pusieron en la agenda democrática y requirieron un tratamiento especial, como es el caso de la transparencia, se utilizó la misma ruta ya ensayada. Sin embargo, no se trata de una historia lineal o, mejor, no se trata de un capítulo cerrado en nuestro proceso de democratización.

Los frutos del tránsito a la democracia están a la vista de todas y todos: pluralismo que se recrea, alternancia política, gobiernos divididos, resultados electorales cerrados, escándalos de corrupción que se ventilan públicamente; es decir, fenómenos típicos de las democracias son cotidianos en nuestro país. Sin embargo, la democracia trajo consigo también una serie de problemas inesperados que hoy constituyen un problema que puede poner en riesgo el conjunto de logros alcanzados. Se trata, esencialmente, de tres tipos de problemas:

Feudalización del poder político

La desaparición de ese poder central provocó el surgimiento y el fortalecimiento de poderes locales que actúan, de manera descontrolada. Hoy el país vive –en algunos casos de manera evidente, en otros de manera más velada– un proceso de feudalización de la política.

Ello se ha traducido en una tendencia cada vez mayor a concentrar el poder y a un ejercicio dudosamente democrático del mismo. Los ejemplos, por desgracia, no son aislados y poco a poco tienden a propagarse. En los hechos, los casos más exitosos, en ese sentido, tienden a asumir un tono modélico y, aunque las realidades políticas son diferentes de una entidad a

otra, sí existen tendencias hacia la consolidación de esos poderes.

A la par del desmantelamiento del viejo modo de operar del régimen político como consecuencia de la alternancia y de los gobiernos divididos en el ámbito federal, se produjo un fenómeno de visibilidad que, si bien no impide, sí evidencia las tendencias de concentración del poder y tiende a inhibirlas.

En los estados, al contrario, esa visibilidad no necesariamente está presente y las complicidades políticas, en ocasiones, la anulan por completo. En ese contexto, los órganos autónomos se encuentran en una muy delicada situación. No planteo que exista una tendencia a su desaparición, pero sí hacia un amansamiento de los mismos, una subordinación que se traduce en complacencias, en complicidades. Por supuesto no se puede generalizar, pero el simple hecho de que, aunque sea a través de casos aislados, ello esté ocurriendo es llamar a alarma.

Al final del día, un órgano autónomo es tal en la medida en la que no depende del poder político (esa fue su idea originaria), sólo así puede concebirse realmente como un órgano de garantía.

El debilitamiento de la autonomía

Esa todavía esporádica tendencia suele difundirse a través del debilitamiento de los órganos autónomos desde su propio diseño institucional. Y ello abarca tanto a órganos de derechos humanos, a órganos electorales, como a órganos de transparencia y acceso a la información pública.

Podemos encontrar ejemplos para los tres casos que llaman la atención. Me limito a dos recientes:

1. La reforma electoral federal implicó la remoción parcial de los antiguos consejeros del IFE. Se trató de una decisión que, con todo y la inevitabilidad política de la misma, puso en crisis la estructura operativa del Instituto. Con todo, la

reforma apuntó a un claro reforzamiento en las facultades y en su diseño institucional.

Sin embargo, el mensaje en el aterrizaje legislativo, en los Estados, de esa reforma parece ser que deben removerse a los titulares de los órganos electorales. El caso de Jalisco es uno de los más radicales y espeluznantes ya ejecutados, pero la tentación de seguir ese ejemplo es profusa (Guerrero, Chiapas, Estado de México, Distrito Federal).

Pero además, el caso del Instituto Electoral del Estado de México llama la atención (secretario ejecutivo nombrado por el congreso, en la que se vende como la reforma electoral estatal modelo).

2. En el ámbito de transparencia, lo ocurrido en Querétaro, si bien es un caso aislado y por la resonancia pública –contenida en todo caso– es difícil que se propague, sigue esperando el juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que podría, en caso de validarla, darle un empuje como modelo (un pésimo modelo) a imitar.

La titularidad de los órganos autónomos

Problema adicional con el que tenemos que hacer las cuentas: las personas que encabezan esos órganos. El proceso de construcción institucional de los órganos autónomos supuso crear garantías normativas para su funcionamiento (inamovilidad, plazos determinados, atribuciones suficientes para cumplir adecuadamente con sus funciones). Pero ello no bastó. A pesar de que no me gusta el fenómeno de personalización de la función pública (gobierno de las leyes no de los hombres), también es cierto que una persona no adecuada (no a la altura del cargo) puede erosionar el funcionamiento de la institución.

Los órganos autónomos, para funcionar, necesitan de personas realmente autónomas en su función (no apolíticas, pero que entiendan que eso es parte de su esfera privada).¹

¹ Véase “La ética de la responsabilidad y la ética de la condición”, en Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

Desgraciadamente existe también una tendencia a ver a los órganos autónomos como un botín y a sus titulares como el resultado de cuotas políticas. Que los actores políticos actúen así, no es de extrañarse, siempre lo han hecho. El problema es que quien es nombrado a un cargo se asuma como el representante de intereses de parte y no como el titular de un órgano que, por su propia definición no puede, no debe, asumir partidos predeterminados.

Mucho me temo que la actuación con condescendencia y *al contentillo* del poder (en sus múltiples formas y actores: gobiernos, partidos políticos, etc.) no es algo aislado y poco a poco va permeando la actuación de algunos órganos autónomos.

Creo que, con razón, me podrían objetar que esos fenómenos, si bien presentes, son casos aislados y esporádicos, y sin duda tienen razón. Pero la mera actitud de tolerancia frente a esos casos aislados significa asumir que podemos tener una democracia constitucional a medias y eso, desde todos los puntos de vista, es inaceptable.

El primer paso para erradicar esos fenómenos es hacer un diagnóstico y estamos muy a tiempo para ello. Esa, no otra, es mi intención. Pues sólo sabiendo los problemas con los que nos enfrentamos podemos buscar las soluciones, elevar las protestas y crear los contextos de exigencia para que esos casos no sólo no se propaguen sino se erradiquen.

Presentación del libro

El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias

*Pablo de Larrañaga Monjaraz**

La presente obra reúne siete trabajos que tienen como motivo de reflexión la reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007. Los autores abordan desde distintos enfoques y de manera multidisciplinaria el origen, el alcance y las implicaciones de que el constituyente haya dado al derecho de acceso a la información el carácter de constitucional. Su interés se centra en los cambios que deberán hacerse en la legislación secundaria y en la legislación de los estados para armonizarlas con lo que dispone el texto constitucional. Este esfuerzo de reflexión y publicación fue coordinado por Pedro Salazar Ugarte y editado en 2008 por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Me permito ponerlo a su consideración esperando que las ideas vertidas por cada uno de los autores les sean de utilidad.

El primer trabajo, de Sergio López-Ayllón,¹ señala los retos que supone lo dispuesto por el artículo 2° transitorio del decreto, por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución. Tal artículo impone la obligación a la Federación y a las entidades federativas de expedir leyes en materia de acceso a la información pública en el plazo de un año, a par-

* Profesor e investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

¹ Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

tir de la fecha de publicación del decreto, el 20 de julio de 2007. Reconoce que la legislación en la materia, existente a nivel federal y local, pese a suponer un gran avance, había generado un panorama muy heterogéneo y limitado para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el país.

López-Ayllón revisa puntos fundamentales que deben ser abordados de manera cuidadosa dentro de esta nueva generación de leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia: los principios de publicidad de la información y de máxima publicidad; las competencias de los municipios en la materia; la universalidad del derecho de acceso a la información pública; las obligaciones de los partidos políticos, de las organizaciones o personas privadas que desempeñan funciones públicas y las de las personas físicas o morales que ejercen recursos públicos; la publicación por parte de los sujetos obligados de la información relativa al ejercicio de los recursos públicos con que cuentan, así como al desempeño de su función (información pública de oficio); la definición y el tratamiento de la información reservada y confidencial; la protección de los datos personales; la gestión de los archivos administrativos; el diseño de las instituciones internas de los sujetos obligados que deberán gestionar las solicitudes de acceso a la información, así como de los órganos garantes de este derecho; la definición de los procedimientos que aseguren un adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información, y de las sanciones a aplicar ante la inobservancia de las disposiciones en la materia. Finalmente, el autor hace hincapié en la necesidad de que estas transformaciones legislativas e institucionales vayan acompañadas de avances en la capacitación de las y los funcionarios públicos y en la construcción de una ciudadanía que pueda exigir cuentas respecto a los asuntos públicos.

Por su parte, Pedro Salazar Ugarte² y Paula Vásquez Sánchez³ hacen una revisión de los antecedentes normativos internacionales que dan contexto a la reforma del artículo 6º consti-

² Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

³ Facultad de Derecho de la UNAM.

tucional de 2007. Los autores parten de una premisa relevante: el derecho de acceso a la información es un derecho humano y ha jugado un papel importantísimo en la consolidación de los regímenes democráticos y en el mejor desarrollo de las relaciones internacionales. Así, –nos ilustran–, este derecho ha sido recogido por los principales instrumentos en materia de derechos humanos de carácter internacional y regional: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos dos últimos vinculan jurídicamente al Estado mexicano y son ley suprema de la Unión en virtud de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional. Posteriormente, hacen un estudio interpretativo de la reforma constitucional, resaltando los principales elementos que ésta incluye, desde el encabezado del segundo párrafo del artículo 6° al texto de los artículos transitorios del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Finalmente, nos brindan una visión comparativa de la forma conforme a la cual el acceso a la información pública se ha constitucionalizado en otros 45 países, ofreciéndonos así un referente muy valioso que nos permite percatarnos de que el artículo 6° constitucional mexicano contiene, de manera más completa, los presupuestos básicos del derecho de acceso a la información.

Otro de los trabajos, el de Ricardo Becerra,⁴ destaca desde una perspectiva diferente la modernización que significa la reforma constitucional referida. Se enfoca en el reconocimiento en el texto constitucional de la importancia y utilidad de internet y los sistemas electrónicos para el efectivo y ágil ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Según él, la novedad no sólo radica en el hecho mismo de la inclusión de estos términos –ningún otro artículo constitucional contiene una referencia similar–, sino en la promoción indirecta que hace el artículo 6° de los beneficios que estos recursos tecnológicos han

⁴ Fue director general de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI.

significado –y continuarán haciéndolo– no sólo para el acceso a la información pública, también para la comunicación entre ciudadanos y autoridades y, en general, entre los ciudadanos y organizaciones de ciudadanos. Así las cosas, este nuevo lenguaje ha ampliado los alcances del derecho de acceso a la información.

En su reflexión también se han incluido las obligaciones para la Federación, las entidades federativas y los municipios de más de 70 mil habitantes, de establecer –en un periodo de dos años– mecanismos que permitan hacer solicitudes de acceso a la información y procedimientos expeditos de revisión y de publicar a través de medios electrónicos información actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos que les han sido asignados. Éste es un punto de extrema relevancia pues ahora las autoridades deberán rendir cuentas también sobre la manera en que desempeñan sus funciones y sobre el cumplimiento de sus objetivos.

Contribuyendo a la contextualización de la reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007, Raúl Trejo Delarbre⁵ presenta un análisis sobre las anteriores reformas que ha sufrido este artículo –desde la primera en 1977– y las discusiones que durante 30 años se dieron entre los distintos actores, principalmente entre los legisladores, respecto al derecho a la información en México. Nos explica que la reforma al artículo 6° de 1977, que le adicionó la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, formó parte de una reforma constitucional más amplia –que abarcó 17 artículos– y que buscó ampliar la participación política en el país. Pese a que no había claridad respecto al contenido del derecho a la información, esta reforma estuvo encaminada a garantizar el libre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, y se pensó que lo que procedería sería la modificación de la legislación en esta materia; sin embargo, los intereses de las empresas mediáticas, que eran ampliamente beneficiados por la Ley Federal

⁵ Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

de Radio y Televisión de 1960, truncaron las iniciativas que se elaboraron en ese sentido.

La misma suerte tuvo una propuesta de reforma al artículo 6° constitucional presentada en 1983 y que incluía la obligación de las autoridades de informar sobre sus actividades y recursos, remitiendo su reglamentación a una ley secundaria. Como sabemos, la reglamentación del derecho de acceso a la información pública sólo se logró hasta la aprobación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su consagración a nivel constitucional con la reforma de julio de 2007.

Sin embargo, sentencia el autor, la necesaria revisión de la regulación de los medios de comunicación sigue esperando mejor suerte después de que las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2006, que ampliaban los privilegios de los grandes consorcios de las comunicaciones, fueran declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y nos mantengamos en una situación no muy lejana a la de 1977.

Los dos trabajos siguientes, el de Mauricio Merino⁶ y el que tuve el honor de elaborar, abordan las implicaciones que la reforma trae para la administración pública en el país. En primer lugar, Merino llama la atención sobre el carácter revolucionario de las modificaciones organizacionales que deberán realizarse en los tres niveles de gobierno para dar cumplimiento a lo dispuesto en el adicionado artículo 6° constitucional, más allá de la creación de los mecanismos de acceso a la información y de revisión, lo que él llama la punta del *iceberg*. Rescata que buena parte de las transformaciones por venir tendrán que ver con el cuerpo del *iceberg*, con la forma en que las distintas administraciones públicas llevarán a cabo la producción, el registro, la distribución, el archivo y la publicación de la información que tengan bajo su disposición. Pronostica que estos cambios lograrán implementarse tras un periodo más o menos largo de diseño y ajuste.

⁶ Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

El autor ejemplifica la dimensión del *iceberg* a través de las disposiciones que la legislación secundaria deberá contener para determinar la manera en que los municipios habrán de cumplir con sus obligaciones en materia de acceso a la información. Y a través de la revisión de distintos ordenamientos municipales, Merino nos permite constatar el escaso avance que se ha dado a nivel municipal para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, concluye el autor optimistamente que, si bien es de esperarse que se presenten reticencias, la revolución informativa ya está en marcha y supondrá transformaciones en la dinámica de la administración pública, incluida la de los ayuntamientos.

En el capítulo que elaboré para este libro analizo el derecho de acceso a la información pública en nuestro país desde un enfoque de políticas públicas y señalo que su función ha evolucionado de un mecanismo de control del ejercicio del poder político, a un medio con el cual los ciudadanos podemos participar en ese ejercicio de poder. Explico que el principio de transparencia responde a un paradigma distinto de la gestión de los asuntos públicos, con el cual se tiende a democratizar los procesos de gobierno. Lo anterior ofrece como resultado la toma *responsable* de decisiones gubernamentales, de las cuales se está obligado a informar y que pueden acarrear sanciones si éstas no se apegan a la normativa de la función pública. Destaco en este rubro las medidas que recomiendo para combatir más acertadamente a la corrupción. Señalo, además, que la transparencia como política pública derivará en el aumento en la legitimidad y eficacia de las acciones públicas, al fomentar que nuevamente sean los ciudadanos el punto central de toda acción pública. Por otro lado, con este mismo paradigma, enfatizo el desarrollo de los mecanismos administrativos que vuelven efectivo el principio de transparencia.

El trabajo con el que concluye esta obra colectiva es el de Fernando Escalante Gonzalbo,⁷ quien se detiene sobre uno de

⁷ Profesor e investigador de El Colegio de México.

los temas tocados, aunque de manera tangencial, por la reforma al artículo 6°: el derecho a la privacidad. Este derecho, que no se encuentra contenido ni definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es mencionado en la fracción segunda del párrafo que se adicionó al citado artículo como una excepción al derecho de acceso a la información pública; sin embargo, su sustanciación se deja para la legislación secundaria.

El autor nos alerta sobre la grave omisión que representa la falta de definición y de protección del derecho a la privacidad en la legislación mexicana, pues éste no sólo se refiere a la protección de los datos personales. Aconseja comenzar a llenar esta laguna mediante la regulación de la protección de estos datos. Si bien reconoce que no era objeto de la reforma de julio de 2007 desahogar lo relativo al derecho a la privacidad, sí apunta que es una tarea pendiente que debe ser atendida tal vez mediante una nueva reforma constitucional.

Como puede desprenderse de esta breve presentación, la obra coordinada por Pedro Salazar posee una riqueza temática y argumental que salta a la vista. Los distintos trabajos nos presentan un panorama muy amplio del contenido, implicaciones y alcances de la reforma hecha al artículo 6° constitucional y nos señalan certeramente los retos por enfrentar para lograr el efectivo ejercicio y garantía del derecho de acceso a la información pública en México.

Autonomía y reforma electoral

*Leonardo Valdés Zurita**

Desde 1977 el país experimenta una apertura gradual a la democracia y una evolución permanente de su sistema electoral. De este modo, el país ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un régimen competitivo de partidos políticos; de una sociedad uniforme a una caracterizada por el pluralismo político; y de resultados previsibles en las elecciones a un fenómeno de alternancia política en los tres órdenes de gobierno.

De 1977 a 2007¹ se han aprobado nueve reformas a la normatividad electoral mexicana. Las reformas han sido el resultado de la voluntad política de los actores que intervienen en la vida pública del país y de los movimientos democráticos de la sociedad mexicana.

De este modo, la organización de las elecciones dejó de ser una tarea gubernamental para convertirse en una responsabilidad ciudadana, la calificación política de la elección presidencial se transformó en una declaración de carácter jurisdiccional y el litigio electoral se resuelve actualmente, a través de un tribunal especializado en la materia.

Desde 1990 la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión recae en un órgano de Estado de carácter público y au-

* Consejero presidente del IFE.

¹ Las reformas electorales que se consideran fueron aprobadas en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2002, 2005 y 2007.

tónomo. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) respondió a la demanda de la sociedad mexicana para que en la organización de las elecciones constitucionales, a nivel federal, se observaran los principios de imparcialidad y de profesionalismo.

Al margen de la evolución que ha tenido la integración de su máximo órgano de dirección, la autonomía de gestión y presupuestal que ejerce el IFE, le ha permitido tomar decisiones con independencia del poder público, definir políticas y programas, y desarrollar un entramado institucional que se ha caracterizado por los cinco elementos siguientes:

Certeza en la identificación de los ciudadanos que tienen el derecho de votar y ser votados

La conformación del padrón electoral y la expedición de la credencial para votar con fotografía representan dos momentos fundacionales para el IFE. Durante los últimos 18 años estos instrumentos registrales han garantizado certeza en la identificación de los ciudadanos mexicanos y confiabilidad en el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

El reconocimiento que tiene la credencial para votar con fotografía como un instrumento de identificación oficial, constituye la expresión más acabada de una tarea que se realiza con independencia, profesionalismo y con el respaldo de los partidos políticos.

La elaboración de nuestro padrón electoral implicó en 1991 la participación de un grupo significativo de personas y el despliegue de importantes recursos materiales y tecnológicos.

Para integrar un padrón inicial de 39.5 millones de registros y un listado nominal de 36.5 millones de electores, se tuvieron que visitar, hasta en más de cuatro ocasiones, las cerca de 16.5 millones de viviendas que se registraban en el país.²

² Juan Manuel, Herrero, "El Registro de Electores", ponencia presentada en la Segunda Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales Canadá-Estados Unidos-México, realizada en Ottawa, Canadá del 10 al 12 de mayo de 1995.

Desde ese momento, la depuración del padrón electoral y las campañas orientadas a mantener actualizados los instrumentos registrales, han sido determinantes para que en este momento se tenga un padrón electoral de 75.8 millones de mexicanos y un listado nominal de 73.5 millones de electores;³ cifras que representan incrementos de 92% y 101%, con respecto a los números originalmente alcanzados.

Un tema que actualmente ocupa la atención de la opinión pública es el que se refiere a la credencial para votar con fotografía como un instrumento de identidad nacional.

A partir de la reforma electoral aprobada en 2007, la credencial para votar con fotografía incorporará la Clave Única del Registro de Población (CURP). Junto con este nuevo elemento, y en el marco del programa de modernización que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, las credenciales de elector tendrán también nuevas medidas de seguridad encaminadas a brindar mayor certeza a la ciudadanía.

De este modo, las credenciales de elector que sustituyan a las llamadas 03, es decir, aquellas que perdieron su vigencia con la elección de 2003, incluirán entre otros elementos, el dispositivo óptico variable (OVD), la firma digitalizada del ciudadano, el recuadro para marcaje de voto sin división y año, la fotografía ultravioleta y un código de barras bidimensional cifrado.

Profesionalización de la función electoral

La autonomía también ha impulsado la profesionalización de las y los servidores públicos del IFE. La profesionalización ha generado un marco normativo de derechos y obligaciones a los

³ Coordinación de Comunicación Social (IFE), "Actualiza IFE Padrón Electoral y Lista Nominal", Boletín de prensa del 20 de abril de 2008, en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sala_de_prensa/>.

que se tiene que ajustar el personal del servicio profesional electoral.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral regula la organización, operación, control, desarrollo y evaluación del servicio civil que funciona en el IFE. Actualmente, este orden normativo se encuentra en un importante proceso de reforma.

Actualmente, el servicio profesional electoral cuenta con 2 087 miembros. De este tipo de personal 92.66% se encuentra en los órganos desconcentrados del IFE.⁴

Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

La importancia que ha ido adquiriendo el financiamiento público para los partidos políticos, ha llevado también a la autoridad electoral a perfeccionar sus investigaciones y procesos de fiscalización. De esta manera, las actuaciones y resoluciones del IFE con relación a las infracciones cometidas en los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos, se han efectuado a cabo anteponiendo siempre la autonomía y la independencia de la institución.

Con la reforma de 1993 se establecieron nuevas normas para regular de manera cada vez más puntual y rigurosa, el origen, manejo y destino de los recursos públicos que recibían los partidos políticos para sus actividades ordinarias y para la realización de sus campañas electorales. Por primera vez, y como un precedente en materia de transparencia, los partidos políticos tuvieron la obligación de presentar informes de ingresos y gastos a la autoridad electoral.

De igual modo, además de la facultad del Consejo General del IFE para establecer topes a los gastos de campaña, quedó prohibido el financiamiento a los partidos políticos proveniente de los poderes públicos, dependencias y entidades públicas, asociaciones religiosas, organizaciones internacionales,

⁴ Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE.

personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mercantiles.

En suma, al igual que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Puerto Rico, en México existen restricciones respecto de las fuentes de procedencia de financiamiento, así como en los montos de aportaciones permitidas.⁵

Cabe destacar que con la reforma de 2007 en México, los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, quedaron también incluidos dentro de la prohibición referida anteriormente.

Asimismo, con la reforma se fortaleció la fiscalización a través de la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Esta instancia cuenta con autonomía de gestión dentro del IFE para asumir las responsabilidades relacionadas con la recepción y revisión integral de los informes anuales y trimestrales de campañas y precampañas. Además, la Unidad no estará limitada en el desempeño de sus facultades y atribuciones por los secretos bancario, fiscal o fiduciario que existían anteriormente.

La centralidad del financiamiento público y la fiscalización en México han sido determinantes para fortalecer la autonomía del IFE e impulsar el proceso de transición democrática.

Como lo dispone el artículo 5° de la Carta Democrática Interamericana, si bien es importante que las democracias tengan como prioridad el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas, también es necesario que se preste atención al establecimiento de regímenes equilibrados y transparentes de financiamiento de sus actividades.⁶

⁵ Carlos Navarro Fierro, *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral*, p. 57.

⁶ Artículo 5° de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001.

Acceso a radio y televisión

Otro tema derivado de la reforma electoral, 2007 y que fortalecerá la autonomía del IFE en los próximos años, se refiere a la administración, distribución y monitoreo de los tiempos de radio y televisión, a que tienen derecho los partidos políticos.

Con un nuevo modelo de comunicación política, el IFE tiene la responsabilidad de hacer que se cumpla la ley en cuanto a la prohibición expresa que tienen los partidos políticos para contratar publicidad en radio y televisión.

Con esta prohibición para acceder discrecionalmente a la radio y televisión, se elimina la posibilidad de distorsionar la relación que mantienen los medios de comunicación y los actores políticos. De esta manera, México se une a Brasil y Chile,⁷ como el grupo de países “que prohíben a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos.”⁸

El 2 de mayo de 2008 el Consejo General del IFE acordó por unanimidad imponer una multa de 100 000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal a Televisión Azteca, por la no transmisión de los promocionales de 20 segundos de los partidos políticos que fueron considerados en las pautas aprobadas por el Comité de Radio y Televisión del propio IFE.

Asimismo, el 11 de junio el Consejo acordó imponer una multa de 8 181.8 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al Partido Acción Nacional por la transmisión de un promocional que vulneró la imagen del Partido de la Revolución Democrática.

La reforma electoral en esta materia, no sólo garantiza la libertad de expresión, sino encauza el espíritu que tiene este derecho para fortalecer la pluralidad política, la tolerancia, la diversidad y, fundamentalmente, la equidad en el debate público y en los procesos electorales.

Si bien la libertad de expresión está encaminada a promover una comunicación sin interferencias y pluralmente participati-

⁷ En Chile la prohibición aplica sólo en el caso de la televisión.

⁸ Carlos Navarro Fierro, *op. cit.*, pp. 75-80.

va, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el ejercicio pleno de este derecho, y el IFE, como institución del Estado, lo garantiza dentro de los límites establecidos por la propia ley.

Desde una perspectiva ética de la democracia, lo que importa en esta cuestión, no es impedir a la ciudadanía expresar sus puntos de vista en los medios de comunicación, sino garantizar la expresión de todos los puntos de vista. Lo que realmente importa no es censurar o limitar la venta y compra de tiempos de radio y televisión, sino salvaguardar un bien público: la libertad de expresión como instrumento de intercambio de ideas en el marco de la normatividad aplicable.

Transparencia y rendición de cuentas

Otro aspecto importante de la reforma electoral de 2007 fue la inclusión del capítulo V al Título Segundo del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), donde se establece que toda persona tiene el derecho de acceder a la información de los partidos políticos, conforme a las disposiciones correspondientes.

Pese a no ser considerados como sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la reforma electoral establece que los partidos políticos, a través del IFE, proporcionarán información pública relativa a sus documentos básicos, facultades de los órganos de dirección, reglamentos y acuerdos de carácter general, tabulador de remuneraciones e informes de ingresos y gastos.

Para terminar con una revisión integral de la reforma, vale la pena destacar que el legislador aprobó también la creación de una Contraloría General. Esta nueva instancia tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del IFE y la imposición de sanciones para quienes infrinjan la normatividad interna del Instituto.

Cabe señalar, que la Contraloría General cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. En el desempeño de sus actividades, la

Contraloría General se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia.

La nueva Contraloría General fortalece la autonomía de IFE

Desde que fue creado el IFE, su diseño institucional ha considerado la intervención de diversas instancias en los procesos de toma de decisiones. De esta manera, el COFIPE establece instancias como el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas, las comisiones del Consejo General y ahora la Contraloría General, mismas que tienen un ámbito de competencia claramente definido por la propia legislación.

Con la nueva Contraloría General, no solamente se fortalece la transparencia en el uso de los recursos públicos, sino se refrenda el sistema de pesos y contrapesos que ha dado identidad al IFE.

Hay que considerar que en la nueva gestión electoral, la rendición de cuentas supone una utilización más racional de los recursos públicos que la sociedad ha puesto bajo el cuidado de las instituciones electorales.

Como síntesis podríamos destacar que la reforma electoral fortalece el sistema de partidos al promover condiciones más equitativas en la competencia electoral. Desde un enfoque ético, la democracia mexicana gana en austeridad, transparencia y equidad.



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Panel Organismos Públicos Autónomos y Reforma Legislativa

Autonomía técnica y de gestión

David Manuel Vega Vera*

Órganos con autonomía constitucional

El concepto de autonomía difícilmente puede reducirse a un significado unitario o unívoco, el concepto de autonomía indica toda posibilidad de autodeterminación; en el ámbito gubernamental puede ser entendida como la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico. Establece la capacidad de un órgano *no soberano* para instaurar las normas jurídicas que habrán de regularlo, pero que precisamente por su característica de no soberanía, las normas creadas se encuentran estrechamente subordinadas al sistema de fuentes del derecho del que forman parte.

La aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias, y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y fuera de las consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas, han

* Contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

sido denominados *órganos constitucionales autónomos u órganos extrapoder*.

La necesidad de establecer un equilibrio político y constitucional se compagina con la inexorabilidad de especializar las funciones, justificando con ello la existencia de órganos que se ponen al margen o por fuera de la división de poderes para llevar a cabo tareas que en otro momento se encontraban en manos de los poderes tradicionales, pero que con base en su trascendencia, complejidad y tecnificación han debido ser independizados para que se desarrollen más allá de los intereses políticos, con el único fin de velar por el respeto del orden constitucional y el interés público que le subyace.

En México de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se identifican como órganos con autonomía constitucional los siguientes:

Banco de México

ARTÍCULO 28, sexto párrafo. El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ARTÍCULO 102, párrafo décimo. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Instituto Federal Electoral

ARTÍCULO 41, base v, primer párrafo. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

La autonomía de los órganos constitucionales se desarrolla generalmente en tres vertientes que son:

Organizativa

La autonomía organizativa supone la capacidad de un órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna. Esta capacidad incluye lo relativo a:

- a) La estructura orgánica, que representa la prerrogativa conferida a un órgano para que mediante normas propias, proceda a la estructuración orgánica de la institución, en las vertientes de gobierno y administración, de conformidad con lo estipulado por la Constitución y su Ley Orgánica.
- b) La autonomía funcional, que es una potestad que concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno ajeno a cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad. Esta característica es relevante en virtud de que permite que sea el propio órgano el que, teniendo en cuenta las expectativas constitucionales a satisfacer, busque la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones óptimas para la realización de sus fines y funciones.
- c) La autonomía procedimental, que conduce a dejar en manos del propio órgano la regulación puntual de los mecanismos o procedimientos con los cuales habrá de cumplir con sus tareas sustanciales.

La especialidad y la alta calidad técnica reconocida a los órganos constitucionales vinculados al principio de autonomía, determina que en todo ejercicio de autorregulación se deseche cualquier argumento que ponga en peligro la imparcialidad, independencia y objetividad de la institución.

Presupuestaria

- a) La autonomía de determinación presupuestal supone una plena capacidad para establecer el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos,

sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes.

Esta capacidad impide que el presupuesto de dichas instituciones pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación hacendaria dependientes del gobierno, lo cual quiere decir que, en principio, los órganos de gobierno se encuentran vinculados por el contenido del presupuesto que se les presenta, teniendo que limitarse a incorporarlo en sus términos al presupuesto de egresos, sin modificación alguna.

- b) La autonomía de gestión supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, a fin de que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significa conferir al órgano autónomo suficientes atribuciones para que puedan elegir y realizar sus propios objetivos constitucionales, administrativos o económicos, independientemente de cual haya sido la fuente de su presupuesto.
- c) La autonomía de fiscalización parte de la necesidad de que sea el propio órgano el que determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

Normativa

La autonomía normativa en relación con los órganos constitucionales implica, en términos generales, la potestad para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se le confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones.

La fiscalización superior en el contexto internacional

A fin de coordinar esfuerzos en el desarrollo de estrategias sobre auditoría superior e intercambiar información y experiencias sobre la materia, en 1953 se constituyó la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) con 34 países. Desde entonces, el crecimiento de la INTOSAI ha sido significativo, ya que en la actualidad cuenta con al menos 185 países, divididos en siete grupos de trabajo:

Cuadro 1 Grupos de trabajo de la INTOSAI

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)	1965
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI)	1976
Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI)	1976
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI)	1978
Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur (SPASAI)	1987
Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI)	1988
Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI)	1990

En el marco del IX Congreso de la INTOSAI, celebrado en Perú en 1977, se definieron los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental, poniendo énfasis en la necesidad de que cada Estado contara, en forma constitucional, con una entidad fiscalizadora superior independiente y autónoma. En los años recientes, las reformas a los órganos de control superior se han orientado a fortalecer su autonomía técnica, a la vez han propiciado un mayor contacto con la ciudadanía mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados, y la captación y procesamiento de quejas, denuncias y recomendaciones ciudadanas.

Estas instituciones de fiscalización observan una tendencia generalizada a la ampliación de sus funciones, que tradicional-

mente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables, para abarcar ahora, además, evaluaciones de desempeño y de calidad del gasto.

En términos generales, los órganos de fiscalización superior a nivel mundial se desempeñan mediante cuatro formas de organización y funcionamiento: oficinas de auditorías o contralorías superiores; contralorías con autonomía constitucional; tribunales o cortes de cuentas; y consejos.

Un primer elemento a destacar de la experiencia internacional es la alta cobertura de actuación que en algunos casos tienen los órganos de fiscalización superior que se manejan con autonomía e independencia, sobre los poderes del Estado y toda instancia –pública o privada– que intermedie recursos públicos, sin márgenes de excepción, como los existentes aún en el caso mexicano.

Otro elemento destacable es el respeto irrestricto que se observa de las entidades sujetas a la labor de fiscalización superior, al acatamiento pleno a las recomendaciones emitidas por el ente de fiscalización. En algunos casos, estos órganos de fiscalización cuentan con la fuerza suficiente para impulsar modificaciones de normas y leyes que resuelvan alguna rigidez proveniente de las entidades públicas auditadas o que faciliten el trabajo de fiscalización.

De manera gradual, los órganos de fiscalización superior están cada vez más incorporando en sus programas de auditorías, las revisiones de desempeño, de riesgos, ambientales, sectoriales y estratégicas.

Con relación a su organización y desempeño, varios órganos de fiscalización superior tienen incorporados programas agresivos de mejora y calidad de sus procesos, de innovación tecnológica e infraestructura, de capacitación especializada y de servicio civil de carrera.

Igualmente importantes son las actividades de comunicación social, a través de las cuales mantienen informada a la ciudadanía, presentan resultados de auditorías, estudios e investigaciones, entre otros.

Con relación al grado de autonomía de los órganos fiscalizadores, respecto a los poderes públicos, se presenta el grado de autonomía de los organismos correspondientes a los Estados Unidos de América, República de Colombia, República de Chile y de los Estados Unidos Mexicanos, según lo siguiente:

Estados Unidos de América, Oficina de Contabilidad Gubernamental

Título 31 del Código de los Estados Unidos de América, Sección 702 Oficina de Contabilidad Gubernamental, inciso a): “La Oficina de Contabilidad Gubernamental es un instrumento del Gobierno de los Estados Unidos, independiente del poder ejecutivo”.

República de Colombia, Contraloría General de la República (CGR)

Constitución Política de Colombia, título X. De los Organismos de Control, capítulo 1, artículo 267: “La Contraloría General de la República es un Organismo de carácter técnico de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal. Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación”.

República de Chile, Contraloría General de la República

Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, título 1 “Objetivo y Organización, artículo 1°: “La Contraloría General de la República, independiente de todos los ministerios, autoridades y oficinas del Estado, fiscaliza el debido ingreso e inversión de los fondos del fisco y lleva la contabilidad general de la Nación”.

Estados Unidos Mexicanos, Auditoría Superior de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer párrafo, artículo 79:

“La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

Con la finalidad de tener un panorama más amplio de las tendencias de los órganos fiscalizadores, respecto de sus principales características, se presenta un cuadro comparativo de México, Colombia, Chile, Hungría, Suiza, Estados Unidos de América y Canadá. (Véase cuadro 2).

Cuadro 2. Comparativo de algunos órganos fiscalizadores

	México	Colombia	Chile	Hungría	Suiza	EUA	Canadá
Denominación	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Contraloría General de la República (CGR)	Contraloría General de la República (CGR)	Oficina Estatal de Auditoría de Hungría (OEAH)	Oficina Federal de Auditoría de Suiza (OFA)	Oficina de Contabilidad Gubernamental (GAO)	Oficina del Auditor General de Canadá (OAC)
Quién nombra al titular	La Cámara de Diputados	El Congreso en pleno	El presidente de la república con acuerdo del Senado	El Parlamento	El Ejecutivo con ratificación de las dos cámaras del Parlamento	El presidente mediante propuestas del Congreso	El gobernador con la aprobación de la Cámara de los Comunes y del Senado
Duración del periodo de su designación	Ocho años	Lo que dura el periodo presidencial (cuatro años)	Ocho años y es inamovible de su cargo por ese periodo	12 años	Seis años y se puede ratificar por otros seis	15 años	10 años
Grado de autonomía	Autonomía técnica y de gestión	Autonomía administrativa y presupuestal	Autonomía total (excepto presupuestal)	Autonomía total	Autonomía total (excepto presupuestal)	Autonomía técnica y de gestión	Autonomía técnica y de gestión
Los objetos sobre los que recae el control, fiscalización, etcétera.	Cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.	Ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.	Fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y determinen las leyes.	La institución tiene control sobre diferentes regímenes: en el ámbito estatal, local y federal.	Administración Federal, tribunales constitucionales, unidades administrativas del parlamento, incluyendo las entidades autónomas.	Determina si los recursos federales se gastan efectiva y eficientemente, investiga alegatos de actividades ilegales y reporta si los programas de gobierno alcanzan sus objetivos.	Departamentos federales y agencias, corporaciones de la corona y muchas otras organizaciones federales.

Resulta interesante comentar que la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría, tiene control sobre diferentes regímenes: en el ámbito estatal, local y federal, se da sobre unas 15 000 instituciones de diferentes tamaños. Dicha oficina efectúa anualmente 3 000 auditorías, y sus hallazgos se concentran en unos 70 informes. El trabajo contiene dos elementos: uno que tiene que ver con la relación de la oficina fiscalizadora con el poder central, en el que destaca su participación en la definición del presupuesto; y otro, con los gobiernos locales. El sistema húngaro cuenta con 3 200 gobiernos locales de diferentes tamaños. Legalmente, cada gobierno local tiene la misma relevancia, pero la importancia financiera se concentra en 200.

Por su parte, la Oficina Federal de Auditoría de Suiza (OFA) es una organización monocrática, en la que el auditor superior es el jefe responsable de todos sus actos, decide sobre el personal y el nombramiento de los funcionarios. Los recursos financieros que requiere, los solicita directamente al Parlamento y el gobierno no tiene incidencia en eso. El auditor es nombrado por el Ejecutivo, pero las dos cámaras del Parlamento tienen que ratificarlo, se elige por un periodo de seis años y lo pueden ratificar por otros seis.

La OFA publica sus informes de manera independiente. Recientemente, su desempeño fue evaluado por un órgano de fiscalización externo: el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania.

El modelo de fiscalización de Colombia tiene cuatro pilares; por un lado, dos corresponden al control externo conducido por la Contraloría General de la República, órgano constitucionalmente autónomo, y por la Auditoría General de la República, institución encargada de evaluar el desempeño de la Contraloría. Esta última fue creada y aprobada por la Asamblea Constituyente celebrada en 1991. El tercer pilar es el control interno, radicado en las entidades de la administración federal, fiscalizadas a su vez por la Contraloría General. En Colombia, el control externo es de posterioridad, en tanto que el control interno tiene carácter preventivo. La auditora general de Colombia, Piedad Amparo Zúñiga, en su participación en el Foro Internacional sobre la Fiscalización en México y el

Mundo 2005, manifestó que en su opinión, ambos tipos de controles son complementarios. Finalmente, el cuarto pilar lo constituyen los controles indirectos de los recursos públicos, representados por las superintendencias que ejercen controles de inspección, vigilancia e intervención sobre dineros públicos o particulares, en diferentes grados de injerencia.

La Contraloría General de la República de Chile es un organismo superior de control que forma parte del Sistema Nacional de Control, el que está integrado, además, por la Cámara de Diputados como fiscalizador de los actos de gobierno, los tribunales de justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos. Existe, además, el control social a través de los medios de comunicación y de los ciudadanos en general.

La Oficina de Contabilidad Gubernamental de Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés) es una oficina independiente e imparcial que trabaja para el congreso, comúnmente llamada *el perro vigía*; investiga cómo el gobierno federal gasta los recursos obtenidos por impuestos. El titular de la GAO, el controlador general de los Estados Unidos, es elegido por el presidente de una lista de posibles candidatos del Congreso y tiene una duración de 15 años en el puesto.

Los reportes de la GAO son bajo la petición de un comité o subcomité del Congreso o por mandato de ley, le proporcionan soporte al Congreso mediante:

- Auditorías a las operaciones de las secretarías de Estado para ver que los recursos federales se estén asignando eficiente y efectivamente.
- Reportar qué tanto los programas del gobierno alcanzan sus objetivos.
- Hacer análisis de políticas públicas y emitir una opinión para ponerla a consideración del Congreso.
- Consejos al Congreso sobre cómo hacer al gobierno más eficiente, efectivo, ético, equitativo y responsable.

La Oficina del Auditor General de Canadá (OAGC), audita operaciones del gobierno federal, provee al Parlamento de información, da consejos y seguridad en el manejo de los recursos públicos.

La OAGC lleva a cabo auditorías de desempeño de los diversos departamentos y agencias del gobierno, audita la cuenta pública cada año, y hace auditorías a las organizaciones de la corona.

Como resultado emite opiniones para el Parlamento, sobre áreas de oportunidad para mejorar el desempeño.

La fiscalización en el contexto nacional

En nuestro país la responsabilidad de revisar la cuenta pública recae constitucionalmente en la Cámara de Diputados y en los congresos locales y, para tal efecto, se apoyan en sus órganos técnicos siendo para el ámbito federal en la Auditoría Superior de la Federación y para las entidades federativas en los órganos de fiscalización estatales.

La función técnica y especializada de los órganos de fiscalización y su papel en el contexto de la federación y de las entidades federativas en que se ejercen recursos, favorecen que los entes fiscalizadores se formalicen como verdaderos *órganos supremos de fiscalización*, cuyo ámbito de actuación debe ser suficientemente amplio para vigilar la gestión financiera de los poderes públicos, los órganos autónomos, y los entes de derecho público de la federación, los estados, los municipios, e incluso, de los particulares que intervienen en la recaudación de los ingresos o ejercicio del gasto público.

Respecto a la autonomía de los órganos de fiscalización de las entidades federativas, se observa que la legislación de algunas entidades contiene disposiciones que otorgan algún grado de autonomía a dichos órganos, según lo siguiente:

Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, artículo 54, segundo párrafo: “La Auditoría Superior del Estado contará con autonomía

administrativa, técnica y de gestión para llevar a cabo la función de fiscalización superior, para lo cual contará con las atribuciones que la ley señale”.

Auditoría Superior del Estado de Campeche

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, artículo 122: “La revisión de la Cuenta Pública está a cargo del Congreso, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta ley”.

Auditoría Superior del Estado de Chiapas

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, artículo 3: “La revisión de la Cuenta Pública está a cargo del Congreso, el cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior del Estado, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía presupuestal, técnica y de gestión, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.

Auditoría Superior del Estado de Chihuahua

Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, artículo 6°: “La Auditoría Superior es un órgano del Congreso dotado de autonomía técnica, presupuestal, orgánica, funcional, normativa y de gestión para el desempeño de sus funciones y tiene la competencia que le confieren la Constitución Política del Estado, esta Ley y demás leyes aplicables”.

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, artículo 3°: “La revisión y fiscalización de las cuentas públicas, es facultad de la Legislatura. Para efectos de la fiscalización, se auxiliará del Órgano Superior, dotado de autonomía técnica y de gestión. El Órgano Superior será vigilado y supervisado por una Comisión de la Legislatura”.

Auditoría Superior del Estado de Michoacán

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, artículo 2°: “La Auditoría Superior de Michoacán, como Órgano Técnico del Congreso del Estado, contará con plena autonomía técnica y de gestión, a efecto de ejercer plenamente sus atribuciones para el eficaz cumplimiento de sus resoluciones, acorde a lo previsto en las disposiciones jurídicas vigentes”.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, capítulo primero Disposiciones Generales, artículo 3º, segundo párrafo: “La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones, contará con autonomía técnica y de gestión y tendrá el carácter de autoridad administrativa, de conformidad con lo establecido en esta ley”.

Si bien en el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la CPEUM publicado el 7 de Mayo de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, se señala que los órganos de fiscalización de la federación y de las entidades federativas tendrán autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, lo cierto es que no existe en la legislación la precisión de lo que debe entenderse por *autonomía técnica y de gestión*, por lo que dicha autonomía se deberá definir en la legislación de cada entidad federativa y se considera que deberá proyectarse a la organización interna, funcionamiento, y resoluciones de los órganos de fiscalización, atendiendo a los ámbitos siguientes:

- a) Autonomía técnica.
- b) Autonomía de gestión.
- c) Autonomía organizativa.
- d) Autonomía funcional.
- e) Autonomía decisoria.

Los ámbitos en los que se proyecta la autonomía de los órganos de fiscalización, impactan al diseño institucional del órgano, pues deben considerarse como garantías para su actuación independiente, supuesto indispensable, para cumplir con eficacia las tareas encomendadas por la Constitución y las leyes.

Reforma constitucional

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (7 de mayo de 2008):

ARTÍCULO 116, fracción II, párrafo cuarto:

Las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso e):

Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Retos en la autonomía de las entidades de fiscalización:

- a) Marco legal que facilite el nivel de autonomía (No existe en la legislación una definición precisa de autonomía técnica y de gestión).
- b) Suficientes atribuciones para materializar sus facultades conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
- c) Determinación de programas de auditoría sustentados en criterios eminentemente técnicos.

Reformas al marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación

*Julián A. Olivas Ugalde**

La Auditoría Superior de la Federación agradece la invitación a este Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Nuestro sistema constitucional vino a reconocer una realidad en el Estado mexicano, donde se habían agotado por diversas razones la división tripartita del Poder, por ello se fueron incorporando los órganos autónomos para que actuaran de manera independiente de los poderes tradicionales en funciones que requerían aislarse de los referidos poderes, como fue inicialmente la función del Banco Central, la electoral y la protección de los derechos humanos.

De esta forma, en nuestro marco jurídico encontramos órganos autónomos reconocidos por la norma constitucional, órganos dentro de los poderes pero con reconocimiento constitucional de autonomía en alguna de sus funciones, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órganos autónomos reconocidos en las leyes federales o con funciones reconocidas como autónomas por las propias leyes. El anterior reconocimiento también se dio en los estados de la república y en el Distrito Federal.

* Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Finalmente, el constituyente permanente deberá reconocer estas figuras jurídicas autónomas en el propio artículo 49 de nuestra Carta Magna, ya que sólo se han realizado incorporaciones en otros artículos de estas figuras, sin tocar el citado artículo 49.

Respecto al tema que se nos invitó a presentar en esta reunión, vale la pena mencionar antecedentes históricos de la ASF, y en relación con éstos señalaremos que desde la época independiente la rendición de cuentas ha representado para nuestro país un tema de trascendencia para transparentar el ejercicio de los recursos públicos, fue por ello que a partir de 1824 surge la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados con la facultad de examinar y glosar la cuenta pública de cada año, al establecerse en la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que “el Congreso tendría facultad de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

No obstante lo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, al no contar con una independencia suficiente para el ejercicio de sus atribuciones, puede decirse que no desarrolló el papel que requería el Estado mexicano, circunstancia que motivó la creación de la ASF, mediante la reformas constitucionales a los artículos 73, 74 y 79 de nuestra Carta Magna, mismas que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 30 de junio de 1999.

También, el 29 de diciembre de 2000 se publicó, en el DOF, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación cuyo objetivo es regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior, misma que desde su entrada en vigor ha modificado su contenido para:

- Incluir dentro del concepto entidades fiscalizadas a los mandatarios, fiduciarios, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren recursos públicos federales (DOF, 4 de abril de 2005).
- Establecer la obligación de la ASF de informar semestralmente a la Cámara de Diputados, del estado que guarda la

solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, hechas a las entidades fiscalizadas (DOF, 30 de agosto de 2007).

Ahora, con las reformas de carácter constitucional que fueron discutidas en el Congreso de la Unión y aprobadas por las legislaturas locales, se otorga a la ASF un nuevo marco jurídico e inciden, entre otros puntos importantes, en el manejo de los recursos públicos y en la fiscalización de las entidades federativas y del Distrito Federal, las cuales constituyen definitivamente un avance importante en la rendición de cuentas.

En este orden de ideas, el ámbito de competencia de la Auditoría Superior de la Federación radica principalmente en fiscalizar los ingresos y egresos del gobierno federal; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; atribuciones que van dirigidas al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los órganos constitucionalmente autónomos. Por ello podemos concluir que todo el Estado federal mexicano está sujeto a la fiscalización de la ASF, por el ingreso, el gasto y el cumplimiento de los objetivos.

La competencia de la ASF, en el ámbito local y municipal, es fiscalizar los recursos federales que ejerzan los estados y el Gobierno del Distrito Federal; las universidades públicas; los municipios, y las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal. En el presupuesto de egresos de la federación hay una serie de recursos que van etiquetados para objetivos perfectamente determinados como son la educación básica, la salud, y el fortalecimiento municipal. Estos recursos, se encuentran sujetos a la fiscalización de dicha instancia.

La ASF también fiscaliza los recursos federales que hayan recaudado, administrado, manejado o ejercido los particulares, cuando dichos recursos los hayan recibido en concepto de subsidios y estén contemplados en las partidas presupuestales, de esta forma podemos observar que al ser su origen un recurso público federal, el ente de fiscalización superior de la federación tiene la facultad de revisar el destino de esos recursos,

verificando en todo momento que se utilicen para el objetivo señalado en los programas respectivos.

En materia de fiscalización del gasto público, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene dos obligaciones frente a la ASF, entregar el Informe de Avance de Gestión Financiera y la cuenta pública.

El Informe de Avance de Gestión Financiera es el documento, que como parte integrante de la cuenta pública, rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados; y corresponde a los procesos concluidos, principalmente durante el primer semestre del ejercicio. A este respecto, cabe precisar que, concluida la fiscalización sobre el contenido de dicho informe, se hacen observaciones a las entidades fiscalizadas revisadas y los resultados de las auditorías practicadas al Informe de Avance de Gestión Financiera también forman parte del Informe del Resultado que la ASF rinde a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

El Informe de Avance de Gestión Financiera se presenta por el Ejecutivo federal el 31 de agosto del año en ejercicio, y comprende los resultados físicos y financieros de sus programas del 1 de enero al 30 de junio como procesos concluidos.

La cuenta pública, conforme a nuestra legislación la constituyen: *a)* los estados contables del Estado federal mexicano; *b)* los elementos financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; *c)* el registro de las operaciones que se derivan de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos; *d)* los efectos o consecuencias de dichas operaciones, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y *e)* el resultado de las operaciones y los estados detallados de la deuda pública federal.

El Ejecutivo federal estaba obligado a entregar la cuenta pública a más tardar el 10 de junio del año siguiente del ejercicio concluido (situación modificada con las últimas reformas constitucionales) a la Cámara de Diputados y, en caso de que

ésta no esté en sesiones ordinarias, a la Comisión Permanente. La cuenta pública se traslada a la ASF por parte de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La estructura organizacional de este órgano de fiscalización se encuentra encabezada por el auditor Superior de la Federación; en el siguiente nivel están adscritos la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, la Auditoría Especial de Desempeño, la Auditoría Especial de Planeación e Información, la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad General de Administración.

Para la fiscalización del Informe del Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública, se realizan diversos tipos de revisión, mismos que están directamente relacionados con su estructura orgánico-funcional, los cuales son las auditorías de regularidad, que comprenden las revisiones financieras y de cumplimiento, las de obra pública e inversiones físicas; las auditorías de desempeño; las auditorías especiales, así como las auditorías de seguimiento.

La fiscalización de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) concluye con el Informe del Resultado, que representa la suma de todas las auditorías que realiza dicha instancia, y contiene principalmente observaciones y acciones promovidas; las observaciones son los señalamientos en donde se encuentra alguna conducta irregular, y como consecuencia de esa observación, vienen las acciones promovidas que implican las recomendaciones; solicitudes de aclaración-recuperación; promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria; denuncias de hechos y pliegos de observaciones. En ocasiones, se encuentran irregularidades que no son del año del ejercicio y en esos casos se comunica la irregularidad a las contralorías internas y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para que actúen conforme a sus atribuciones.

Después de una breve semblanza sobre las principales funciones de la ASF, abordaremos el tema de la reforma constitucional, recientemente aprobada por el constituyente permanente, la

cual nace a partir de que el Ejecutivo federal presentó el 20 de junio de 2007 al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Hacendaria, esa iniciativa contemplaba la reforma en gasto público y la reforma fiscal, y como referencia histórica, se precisa lo siguiente:

- El 12 de septiembre de 2007, el pleno de la Cámara de origen conoció el proyecto de decreto y, en sesión del 13 del mismo mes y año, aprobó el dictamen por 463 votos a favor.
- El 13 de septiembre de 2007, la Cámara de Senadores dio cuenta a su pleno de la recepción de dicha minuta y el 14 de ese mismo mes y año conoció del dictamen y, en sesión del 18, también de ese mes, discutió y aprobó el dictamen con 118 votos a favor.
- El 5 de febrero de 2008, la Cámara de Senadores realizó el cómputo de los votos aprobatorios de las legislaturas locales; se obtuvo más de la mayoría, remitiendo el expediente con el proyecto de declaratoria a la Cámara de Diputados para que se enviara al Poder Ejecutivo y se publicara.

El referido proceso legislativo concluyó con la publicación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008.

Las modificaciones de la reforma mencionada, en primer lugar van incidir en la federación, entidades federativas y municipios al adicionarse al artículo 73 la fracción XXVIII, con el objetivo de regular la obligación del Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental para el efecto de homologar el registro contable en los tres niveles del gobierno, para armonizar la contabilidad pública, con lo cual se busca una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia hacia la sociedad.

El artículo 74, fracción IV, se modificó para especificar la facultad de la Cámara de Diputados de regular en el presupuesto de egresos las erogaciones plurianuales en caso de pro-

yectos de inversión de infraestructura, con el propósito de prevenir la plurianualidad de erogaciones solamente en el caso de esos proyectos.

Luego en el artículo 74, fracción IV, los párrafos quinto, sexto y séptimo se derogaron por referirse a la cuenta pública, y en el párrafo octavo también de esa fracción se suprimió lo relativo a la cuenta pública. Las razones de estas modificaciones tuvieron como propósito regular en la fracción IV sólo lo relativo al presupuesto de egresos.

En la fracción VI del citado artículo 74 se adicionó todo lo relativo a la cuenta pública que se encontraba en la referida fracción IV; además, se precisa que en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas sólo se podrán emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, es decir, éste es el primer paso que se dio en la reforma, para referirse a las auditorías sobre el desempeño, de las cuales sólo deben derivar recomendaciones al desempeño, en atención a que ése es su objetivo primordial.

También se recorrió el plazo para la presentación de la cuenta pública, del 10 de junio al 30 de abril del año siguiente de la cuenta pública del ejercicio que se trate, reducción de plazo que se justifica debido a que en la actualidad los registros se llevan a cabo a través de medios electrónicos, lo que permite al Ejecutivo federal cumplir con la presentación de la cuenta pública con mayor oportunidad en ese plazo.

Otro señalamiento importante es el caso de ampliación del plazo para la presentación de la cuenta pública, en el que la prórroga no podrá exceder de 30 días, y como consecuencia también el Informe de Resultado que presenta el auditor superior correrá la misma suerte.

En el artículo 74, fracción VI, se reguló que la conclusión de la revisión de la cuenta pública por parte de la Cámara de Diputados será a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con lo cual se le está poniendo un plazo a la Cámara de Diputados para dictaminar la cuenta pública, ya que en la actualidad están pendientes de dictaminar varias cuentas públicas.

En el artículo 79, que refiere en específico las funciones de la ASF, se fortalecen las facultades de dicha instancia con base a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, y se vuelve a reiterar la facultad del ente superior de fiscalización de la federación para practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Se excluyen de la fiscalización directa por parte de la ASF las participaciones federales, debido a que esas participaciones nacen de la Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios respectivos.

También se prevé que todas las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que les sean transferidos y asignados de acuerdo con los criterios que establezca la ley. Esta disposición va en concordancia con la adición de la fracción XXVIII al artículo 73 previamente referida, respecto de hacer homogéneo el registro de los recursos públicos; sin embargo, esta modificación se refiere en específico a los recursos transferidos.

Se contempla que sin perjuicio del principio de anualidad, la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por ello se entienda para todos los efectos legales abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información.

La entrega del Informe del Resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados, por parte del auditor Superior de la Federación, será a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la referida cuenta pública, siendo que actualmente se tiene la obligación de entregarlo el día último de marzo.

Se regula también que previo a la presentación del informe del resultado se den a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, en la parte que les corresponda, a efecto de que estén en posibilidad de presentar justificaciones y aclaraciones, las cuales deben ser valoradas por la ASF. Ésta es una práctica que no estaba regulada ni en la ley ni en la Cons-

titución, con la cual se otorga seguridad jurídica a las y los servidores públicos de las entidades fiscalizadas.

Asimismo, el titular del órgano de fiscalización, deberá enviar a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a aquél en que se entregue el Informe del Resultado a la Cámara de Diputados, las recomendaciones y las acciones promovidas, y las entidades fiscalizadas tendrán un término de 30 días hábiles para emitir su respuesta. Actualmente son 45 días hábiles, se disminuye el periodo para hacer más ágil la fiscalización. En caso de que las entidades fiscalizadas no presenten información, se precisa que se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Lo relativo al plazo de los 10 días no se aplicará tratándose de los pliegos de observaciones y promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, debido a que en esos casos existe un dictamen previo que precisa las irregularidades y a los presuntos responsables por ello se exceptuaron del texto constitucional.

Además, se estableció que la entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones; con ello se está obligando a la ASF a que en 120 días hábiles dé respuesta a las aclaraciones presentadas como justificaciones de las acciones promovidas, en caso contrario, se estará propiamente ante una *positiva ficta*, al darse por atendidas a falta de respuesta, esto también otorga seguridad jurídica a las entidades fiscalizadas.

Actualmente, cuando una entidad fiscalizada no entrega información, la ASF envía un comunicado al órgano interno de control, a las contralorías internas o a la SFP, para que se aplique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), y tratándose de las entidades federativas o del Distrito Federal, el comunicado se remite a los órganos internos de control, ya que no existe disposición jurídica que permita a la ASF sancionar a las y los servidores públicos por no presentar la información requerida; sin embargo,

con la reforma constitucional que se comenta, se otorgan facultades para aplicar multas, por ello en la ley secundaria se tendrán que regular los términos en que procederán esas multas, así como sus montos.

En el caso de las auditorías sobre el desempeño, sólo se harán recomendaciones al desempeño, y las entidades fiscalizadas deberán informar sobre las mejoras que hayan realizado o, en su caso, justificar su improcedencia. Cuando se haga una recomendación, y ésta no sea procedente jurídicamente o materialmente, el ente auditado tendrá que justificar esa circunstancia.

Al regularse de forma expresa las auditorías sobre el desempeño en la Constitución, permitirá que las auditorías que realice sobre el desempeño la ASF ya no sean cuestionadas por el Ejecutivo federal a través de controversias constitucionales.

Se prevé que dicho organismo debe entregar a la Cámara de Diputados, los días primeros de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

Otro avance, es que las sanciones y demás resoluciones que emita la ASF podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y por las y los servidores públicos afectados, ante la propia entidad de fiscalización superior de la federación, vía recurso de revisión o reconsideración, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Actualmente, sólo el procedimiento resarcitorio es objeto de impugnación ante ese Tribunal; sin embargo, con la entrada en vigor de las reformas que se analizan, cualquier resolución podrá ser revisada por dicho Tribunal.

Adicionalmente, se fortalece al órgano fiscalizado previendo que los poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas, deben facilitar los auxilios que aquél les requiera para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley, así como que las y los servidores públicos federales y locales que reciban o ejerzan recursos públicos federales deberán proporcionar la información y documentación que se les solicite para efectos de la fiscalización que se les practique.

Esto va en concordancia con lo mencionado previamente respecto a la aplicación de sanciones en caso de que las entidades fiscalizadas no proporcionen la información solicitada.

La reforma no quedó ahí, también tocó a las entidades de fiscalización locales tanto de los estados como del Distrito Federal, al establecerse que las constituciones o las leyes locales deben reconocer autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización local.

Van a contar con autonomía técnica y de gestión para la emisión de sus resoluciones, para los aspectos técnicos, para su organización y para su funcionamiento, lo cual representa un gran avance, y para ello tendrán que hacerse las modificaciones correspondientes en la legislación local; además, para el ámbito local también se contemplan los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Por lo que hace a la designación del titular de la entidad de fiscalización local, ésta se deberá hacer a través de la elección de las dos terceras partes de los miembros presentes que lo elijan, es decir, ya no procederá por mayoría como opera en la mayor parte de las entidades, ya que ahora tendrá que ser con las dos terceras partes de los miembros de las legislaturas locales que estén presentes y además se establece que los periodos no serán menores a siete años; con motivo de ello, el titular de las entidades de fiscalización durará en su encargo por lo menos siete años, lo que permitirá que no se empate con el periodo del gobernador.

También el titular deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidad, esto implicará que no deben llegar personas improvisadas para ser titulares de las entidades de fiscalización local. En un régimen transitorio de la reforma constitucional se establece que, en un año a partir de su publicación, las legislaturas locales y el Congreso de la Unión deberán llevar a cabo las reformas legales o constitucionales locales o del estatuto de gobierno, en el caso del Distrito Federal, para ajustarse a estas nuevas disposiciones de carácter constitucional en materia de fiscalización superior.

Así, en el artículo 134 se regula la obligación a cargo de los estados, los municipios y de los órganos políticos-administrativos, para que los recursos económicos de que dispongan se administren con eficiencia, economía, transparencia y honradez, así como la obligación de la federación, los estados y el Distrito Federal para establecer las instancias técnicas responsables de evaluar el ejercicio de los recursos económicos.

Las reformas, previamente comentadas, se pueden resumir en los siguientes términos:

Cuadro 1. Cuadro resumen

Modificación	Antes de la reforma	A partir de la reforma
Auditorías sobre el desempeño.	No se reconocían expresamente.	Se incorporan en el texto constitucional y se aclara que de las mismas sólo derivarán recomendaciones.
Cuenta pública.	Se presentaba el 10 de junio.	Se presenta el 30 de abril.
Ampliación de plazo de la presentación de la cuenta pública.	Se otorgaba una prórroga de 45 días.	Se otorga una prórroga de 30 días, y como consecuencia también para la entrega del Informe del Resultado.
Conclusión de la revisión de la cuenta pública.	No había plazo.	A más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.
Registro homogéneo de los recursos públicos.	No existía facultad del Congreso.	Se establece la facultad.
Revisión casuística y concreta de información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión.	Se regulaba en la ley.	Se eleva a rango constitucional.
Entrega del Informe del Resultado.	Se entregaba el día último de marzo.	Se entrega a más tardar el 20 de febrero.

Cuadro 1. Cuadro resumen (continuación)

Modificación	Antes de la reforma	A partir de la reforma
Obligación de dar a conocer previamente los resultados.	Se realizaba como una práctica pero no estaba regulada.	Se regula la obligación a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
Entrega de las recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas.	Se realizaba como una práctica pero no estaba regulada.	Dentro de los 10 días hábiles posteriores a aquel en que se entregue el Informe del Resultado.
Plazo para que las entidades emitan su respuesta a las recomendaciones o acciones promovidas.	45 días hábiles.	30 días hábiles.
Plazo para que la ASF emita pronunciamiento sobre respuestas de las entidades fiscalizadas.	No se regulaba plazo.	120 días hábiles.
Consecuencia de que la ASF no se pronuncie sobre las respuestas de las entidades fiscalizadas dentro del plazo establecido.	No se regulaba consecuencia.	Las recomendaciones o acciones promovidas se tendrán por atendidas.
Sanciones por la no entrega de información.	Se emitía comunicado a los órganos internos de control o a la SFP para la aplicación de la LFRASP.	Se aplicará una sanción pecuniaria por parte de la ASF.
Informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.	Los días 15 de los meses abril y octubre de cada año.	Los días primeros de mayo y noviembre de cada año.
Posibilidad de impugnar las sanciones y demás resoluciones que emita la ASF.	Sólo se podían impugnar los actos emitidos dentro del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.	Se pueden impugnar todas las sanciones y resoluciones que emita la ASF.

Cuadro 1. Cuadro resumen (continuación)

Modificación	Antes de la reforma	A partir de la reforma
Sanciones para los poderes de la Unión, las entidades federativas y demás entidades fiscalizadas, por no facilitar los auxilios que la ASF les requiera.	No había consecuencia por falta de apoyo.	Se aplicarán sanciones pecuniarias.

Finalmente, el compromiso de la rendición de cuentas y de la transparencia es una obligación de todos, tanto de las y los servidores públicos que captan los ingresos del Estado o que ejercen el gasto del Estado federal mexicano como de los que llevan a cabo la fiscalización y el control, así como la participación de los legisladores para mejorar el marco jurídico.

México debe continuar avanzando en la rendición y en la transparencia de los recursos públicos, México debe tener una fiscalización superior de calidad que permita verificar que los recursos se manejan con honestidad y con eficacia, eficiencia y economía.

Necesidad de dotar a la comisión estatal de derechos humanos de un presupuesto en términos porcentuales

*Ricardo Sánchez Márquez**

De acuerdo con la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se publicó el 28 de enero de 1992, se adicionó el inciso B, en los términos siguientes: “Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Atendiendo a esta reforma, en el estado de San Luis Potosí se emitió un decreto similar el 7 de septiembre de 1992, y se hizo la adecuación correspondiente al artículo 81 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí para dar cabida

* Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí, ponencia presentada en su representación por Martha Patricia Torres Osorio, secretaria de Estudios y Cuentas del Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí.

al organismo protector de los derechos humanos denominado Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Dicha comisión empezó sus labores en 1993 siendo su presidente Luis López Palau, con quien me tocó colaborar como secretario ejecutivo y vivir de cerca las primeras actividades de la institución, con una carencia de presupuesto ya que se tenía en un principio, dependencia del presupuesto asignado a la Secretaría General de Gobierno; lo anterior me permitió reflexionar acerca de la necesidad de que a este tipo de organismos se les dote de un presupuesto que no esté sujeto a la buena voluntad o a la vocación favorable hacia los derechos humanos por parte de quien debe asignarle lo necesario para su funcionamiento.

La encomienda que tiene la Comisión Estatal de Derechos Humanos es brindar protección de los derechos humanos previstos en las disposiciones jurídicas de este país, dentro de los cuales se encuentran los concernientes a la vida, libertad, igualdad, seguridad, dignidad, salud, posesión y propiedad y la de estudiar, fomentar y divulgar la observancia, protección y respeto de los mismos, es de suma trascendencia; por ello, el actual artículo 17 de nuestra Constitución la contempla como un organismo público, encargado de conocer a las quejas en contra de los actos omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, con facultades para emitir recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias y que podrá presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Asimismo, en la ley que regula a este organismo se establece que contará con patrimonio propio e impone al Gobierno del Estado la obligación de proporcionarle los recursos materiales y financieros necesarios para su debido funcionamiento, y le establece la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos para que la Secretaría de la Administración Pública estatal competente le dé el trámite correspondiente.

Así, a partir de 2000, este organismo ha estado funcionando con un presupuesto proporcionado por el gobierno estatal y las cantidades otorgadas han sido:

Cuadro 1. Presupuesto otorgado a la CEDHSLP

Año	Cantidad
2000	\$4 964 889.60
2001	\$6 172 481.57
2002	\$11 400 000.00
2003	\$14 007 346.46
2004	\$15 107 714.00
2005	\$16 535 218.00
2006	\$19 536 199.39
2007	\$20 491 668.82
2008	\$21 884 507.00

Con las cantidades antes señaladas, en términos porcentuales y atendiendo al de 2008, la cantidad asignada a la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un aproximado de 0.1%, pero del presupuesto estatal. En el presupuesto asignado en los últimos siete años, periodo en que la presidenta de este organismo, ha sido Magdalena González Vega (cuyas buena gestión y sensibilidad para dar a conocer las necesidades de la comisión son, sin duda, un factor importante para obtener mejoría en las partidas presupuestales), se advierte que el presupuesto es oscilante, lo cual en buena medida motiva a la reflexión, a pensar que éste puede estar variando dependiendo de factores que no necesariamente reflejan la necesidades de la Institución. Por ello, es conveniente que se fije un porcentaje mínimo para el presupuesto de la Comisión y a partir de ahí, sean los buenos oficios y las buenas relaciones de quien presida el organismo los que puedan generar un plus de mejoría presupuestal. De lo contrario, la institución estará supeditada a que el gobernador en turno y por supuesto, la legislatura correspondiente, vean con buenos ojos esta importante labor en defensa de los derechos humanos. El último presupuesto de gobierno del Estado, esto es, el de 2008 fue de \$21 921 601 651.00, si se le hubiera asignado 0.1% estaríamos hablando de \$21 921 601.00, sin embargo, la cantidad que se le asignó fue de \$21 884 507.00 que representa ligeramente menos que 0.1%.

Conclusión

Con la finalidad de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí pueda seguir cumpliendo con su función primordial de difusión, estudio, fomento, divulgación, observancia, protección, defensa y respeto de los derechos humanos y para que pueda proyectar mejor su trabajo, construir sus propios espacios, es necesario que se le dote de un porcentaje mínimo dentro del presupuesto del Estado, el cual tentativamente deberá ser de 0.15%.

Justificación filosófica en la reforma legislativa

*Bulmaro Corral Rodríguez**

¿Cuáles podrían ser los prolegómenos o valores generales que deben presidir las reformas legislativas a los organismos públicos autónomos en nuestro país?

El acceso de las personas en general, al conocimiento de los actos y tareas de la administración pública, a la formación de las leyes, y a la impartición de la justicia, así como la participación en esos procesos y procedimiento, es, no solamente un derecho fundamental de todo ser humano, sino también una garantía consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6°, 8° y 9°, que respectivamente establecen las garantías del derecho a la información, el derecho de petición y el derecho de asociación.

Las anteriores garantías, vinculadas jurídicamente, generan, entre otros, un cierto tipo de derecho social que se significa que todas las inquietudes, anhelos y propósitos de las personas por una convivencia pacífica, segura y de permanente colaboración, en la gestión, instauración y ejecución del acto público, sean respetadas y protegidas por todos los órganos del Estado.

El Estado así, a través de sus órganos ejecutivos, debe brindar y hacer efectivas las disyuntivas propias del caso, para todas las personas, que ya sea en lo individual, o a través de organismos públicos autónomos, deseen intervenir en la actividad

* Asesor jurídico en el Congreso del Estado de San Luis Potosí en representación de Jorge Alejandro Vera Noyola, diputado local.

pública; o bien, que pretendan adquirir conocimiento e información del desempeño del mundo oficial, para propalarlo por conducto de los medios de comunicación, pues uno de los canales para tener una intervención en el acto administrativo, es la transparencia y la información pública.

La voluntad así, de las personas por constituir comisiones o agrupaciones independientes, debe entenderse y plasmarse en la legislación, como una manifestación genuina y válida de toda persona humana, de colaborar en la compleja tarea de gobernar o para ser más congruente con los tiempos actuales, de administrar.

La inquietud inmanente en el ser humano, de conocer o explicarse la conducta de sus jerarcas, justifica, entonces su voluntad de participar metódicamente en el devenir público.

Claro que históricamente esta participación no siempre ha sido así y por el contrario son más los siglos precedentes de oscurantismo, y muchos los recientes años de reservado autoritarismo en nuestro país, lo que se ha traducido prácticamente como un común denominador del acto de gobierno.

Por lo tanto, los nuevos organismos públicos autónomos presentan un hito en nuestro sistema jurídico-político, que basados en la participación ciudadana y en la transparencia, buscan estar presentes desde el momento de la generación misma del acto de autoridad y hasta sus últimas consecuencias, para observarlo, aquilatarlo, criticarlo, etc., y convertirse en una especie de contrapeso, así sea cuando menos de carácter moral, no vinculatorio necesariamente, pero que ponga de manifiesto diverso criterio u otro punto de vista emanado también de la sociedad.

En la esencia y en la justificación de la existencia de estos organismos públicos, deben estar, como se ha mencionado, principios morales de categoría incontrovertible, pues su presencia no es de fuerza o intimidación, sino de respetabilidad y autoridad moral, que una vez reconocida e incorporada por el derecho y la legislación, se vuelve obligatoria y conlleva una sanción jurídica, como toda norma de derecho.

Al respecto, siguiendo las enseñanzas de Ángel Martínez Pineda, en su obra *Ética y Axiología Jurídica*, se puede citar que

“tanto en el derecho como en la libertad, la justicia y la moral, es preciso reconocer la existencia de valores que informan tales nociones. Todo ciudadano está moralmente obligado al respeto y acatamiento de las disposiciones de un sistema jurídico. El valor y la justificación de la validez jurídica, tienen como argumento la adecuación de la norma ética con la normatividad jurídica”.

De acuerdo con las ideas anteriores del autor citado, cabe afirmar la validez indiscutible de los principios que informan a los organismos públicos autónomos, pues en cuanto éstos significan una representación real ciudadana, reflejan también la presencia de una ética y una moral pública, interesada ante todo en que se respete la dignidad de la persona humana, destinataria al fin y al cabo, de las normas jurídicas que debidamente acatadas conducen invariablemente al Estado de derecho y a la satisfacción de la justicia.

Por ello, la axiología es una de las fórmulas fundamentales de estos organismos públicos, pues los valores que los informan están siempre presentes en la actividad del ser humano, y tan es así, que ahora se han compendiado en un concepto moderno, como lo son los derechos humanos.

En el campo de los derechos humanos es posible distinguir los derechos del hombre o derechos individuales y los derechos sociales, y al respecto siguiendo las ideas de Mario de la Cueva, en su obra *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*, cabe precisar como una de las características de los derechos sociales, asegurar a los hombres, la salud, la vida y el ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible vivir conforme a la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas.

A su vez, el autor Lucio Mendieta y Núñez, citado en *Los derechos humanos de los mexicanos. Un estudio comparativo*, aporta como definición de derecho social, el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

Muy vinculados con los anteriores conceptos de los derechos sociales y de la dignidad humana, se encuentran los objetivos, por ejemplo, del diverso organismo público autónomo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, previsto en el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución, en el que se le describe como un organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y recibe las quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, y lo faculta para emitir recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Igualmente puede citarse como ejemplo, el diverso organismo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en cuya legislación, denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 33, se le instituyó como un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; y se agrega más adelante en el artículo 34, parte final, que el Instituto para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

De la misma manera puede citarse en relación con el estado de San Luis Potosí, como ejemplo, el organismo público de la Participación Ciudadana, previsto en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, en el que se autoriza al propio organismo legislativo, a constituir un consejo de transparencia integrado por cinco ciudadanos representantes de diversos sectores, a fin de que informe sobre los asuntos parlamentarios, administrativos y de transparencia del Congreso, que hayan sido observados por el mismo, y al efecto tendrán acceso a la información que requieran.

Un análisis detenido de las referidas facultades concedidas a los organismos públicos autónomos mencionados como ejemplo,

permite corroborar la característica esencial que identifica a los mismos, es decir, su carácter moral y ético, que por la representación que ostenta de la prevalencia de los derechos humanos, sus determinaciones deben ser acatadas por las diversas autoridades administrativas a las que van dirigidas, y éstas tienen la obligación ineludible de respetarlas y atenderlas, porque están respaldadas por la presencia misma de la dignidad humana, cuyo respeto irrestricto debe considerarse esencial en nuestro sistema jurídico político.

En consecuencia, cabe considerar que la legislación relacionada con los actuales organismos públicos y los que se instituyan en el futuro, deben observar los prolegómenos planteados en esta ponencia.



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Panel Organismos Públicos Autónomos y Gasto Público

Organismos autónomos y gasto público

*Carlos Esparza del Pozo**

Es indudable que el derecho administrativo ha evolucionado en México en forma vertiginosa. Las normas jurídicas de derecho público han tenido que adecuarse a los importantes cambios de la sociedad moderna en nuestro país.

Ha sido la población quien, con su exigencia de un buen gobierno, ha llevado al legislador a transformar el derecho buscando dar puntual respuesta a la demanda social de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y en resumen a la aplicación correcta de los recursos públicos.

La actividad del Estado está determinada por sus fines y configurada por los planes, programas, actos y operaciones que, en los términos del orden jurídico vigente, debe realizar para alcanzar dichos fines.

La función administrativa exige el estricto apego a la legalidad. Sin embargo, el concepto de ejecución de las leyes no es suficiente para presentar una idea integral de la función pública, o bien, es muy amplio y abarca todas las funciones de la administración pública o, por el contrario, es muy estrecho y no agota toda la actividad del Estado.

La actividad del Estado se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que de-

* Contralor general del estado de San Luis Potosí, ponencia presentada en su representación por Germán F. Pedroza Gaytán, director general de Normatividad de la Contraloría General del Estado de San Luis Potosí.

ben alcanzar a una sociedad organizada. Como todos sabemos, el fin último del Estado es el bien común. La satisfacción de los intereses colectivos se realiza fundamentalmente por el Estado, por medio de la función administrativa.

La forma de la actividad del Estado se realiza conforme a las atribuciones que le confiere el orden jurídico. Esas funciones del Estado, en los términos de nuestro orden constitucional, se materializan a través de la función pública.

Es sabido, que el poder público como lo establece la ley fundamental se divide en: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Importancia especial adquieren en los tiempos modernos los organismos públicos autónomos.

Como lo afirman algunos especialistas en la materia, le corresponde al Poder Ejecutivo la función administrativa del Estado.

También diversos expertos del derecho administrativo sostienen que la actividad de la administración pública es toda aquella que involucra la actividad del Estado en todos sus órdenes. De alto contenido sustancial en las funciones del Estado es lo previsto en el artículo 134 de la Constitución General de la República al señalar que los recursos económicos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a que estén destinados. La colaboración de los particulares con los fines del Estado resulta trascendental. De esta forma encontramos en diversos organismos públicos autónomos la participación ciudadana. En la consecución del bien común como finalidad del Estado se hace presente la corresponsabilidad, armonía y coordinación entre los órganos de autoridad y la población. En esa dirección se transita hacia la democracia.

Para algunos especialistas, la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa, pero en la ejecución de la ley debiera entenderse no sólo la ejecución material o concreta de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que se hace uso de las autorizaciones que la propia ley da, o de las facultades discrecionales que la norma jurídica otorga abarcando una tarea más general que es: "asegurar el mínimo de condiciones necesarias en la vida en sociedad, es decir el man-

tenimiento del orden público y la buena marcha de los servicios públicos”.

Lo anterior conduce a que el Estado actúa según la norma administrativa. Para algunos autores especialistas en la materia: “Los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas encomendadas a los organismos públicos, creados por el propio Estado, a través del Poder Legislativo”.

Gabino Fraga, conocido por sus extraordinarias obras en derecho administrativo, define la función administrativa diciendo que: “...es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales...”.

Podemos concluir, entonces, que en la función administrativa, entendida como función del Estado, el orden jurídico crea los órganos públicos autónomos para la satisfacción del interés colectivo. El propio Estado en su estructura orgánica crea también a los órganos de control de la acción pública. A éstos les corresponde la actividad de revisión, vigilancia, auditoría, fiscalización y combate a la corrupción. Incluyendo la facultad sancionadora.

En el control legal de la acción pública al órgano de autoridad se le exige el cumplimiento de obligaciones en materia de rendición de cuentas, transparencia, respeto a los derechos humanos y garantizar el acceso a la información pública para los gobernados.

Igualmente, en el estudio de los anteriores conceptos jurídicos, en los temas de la teoría del Estado, la sociedad y el derecho, así como de la función pública y los actos administrativos, encontramos la clasificación de las formas de organización de la acción pública: en centralizada y paraestatal.

Lo anterior de acuerdo a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución de nuestro país y en el artículo 82 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Por supuesto en concordancia con las respectivas leyes orgánicas de la administración pública, federal y estatal.

Como decía, el derecho administrativo evoluciona de manera rápida –es dinámico– así entonces, el orden constitu-

cional ha previsto la creación de los organismos públicos autónomos, dotados de independencia en cuanto a autonomía presupuestaria, operativa, de gestión y de decisión. A estos organismos se les ha encomendado el fomento y la difusión de los derechos de la sociedad, que cobran cada día mayor vigencia. Tal es el caso de la cultura de los derechos humanos, de la garantía al acceso a la información pública, a los derechos políticos y, por lo tanto, electorales, a las tareas de vigilancia en la aplicación y observancia de la ley y a las instituciones de educación superior.

A estos organismos autónomos se les confieren atribuciones específicas y prerrogativas para salvaguardar su correcto funcionamiento, sus facultades decisorias, su integración y su independencia de los distintos órganos que ejercen el poder público, que emanan del Estado.

La autonomía presupuestaria y de operación conlleva lo relativo a su administración financiera, es decir, a la obtención de recursos económicos, su manejo y su aplicación. Por lo tanto, el gasto público representa una parte importante del quehacer de los organismos públicos autónomos.

Es indiscutible la observancia a los principios constitucionales a que nos referimos al invocar el artículo 134 de nuestra Carta Magna en cuanto a la eficiencia, eficacia y honradez con que se deben ejercer los recursos públicos y el control que debe prevalecer sobre los mismos. En distintos foros y sesiones de trabajo se ha debatido respecto de la armonización de las reglas y procedimientos que deben emplearse en el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas. En el ámbito del Poder Ejecutivo este tema ha sido abordado por las comisiones de las secretarías de finanzas de las entidades federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos internos de control, con la Secretaría de la Función Pública, buscando consolidar los sistemas de contabilidad y auditoría gubernamental. De mucha valía ha servido la experiencia del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas en lo que respecta a autonomía e independencia financiera y control presupuestario y de gasto público.

Comentarios

La palabra *autonomía* significa, etimológicamente, la potestad de ciertos entes para dotarse a sí mismos de normas propias. Los entes públicos creados para la satisfacción de intereses colectivos o individuales de los gobernados, en cuanto a que son parte de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía. Sin que lo anterior signifique una confrontación con el resto de las normas jurídicas que regulan a los distintos órganos públicos ni con su actuación. Con esta idea, encontramos entonces que deben sujetarse a leyes como son la de obra pública y servicios relacionados con la misma, la de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la de ingresos y la de presupuesto de egresos, la del presupuesto contabilidad y gasto público, entre otras.

La relación interinstitucional entre los órganos de la administración pública constituye un factor fundamental en la buena marcha de los servicios que el Estado proporciona a la comunidad. La responsabilidad en el servicio público es el papel que debe desempeñar el servidor público atendiendo a esos principios de legalidad, imparcialidad, honradez, economía, oportunidad y eficiencia. La profesionalización debe ser cada día mejor. El compromiso y la lealtad con las instituciones deben ser la divisa que caracterice a la administración pública y a sus servidores. La norma jurídica es el elemento fundamental para la armónica convivencia humana. Insisto, la sociedad aspira a un buen gobierno, ésa es su expectativa.

Para terminar permítanme recordar el pensamiento del ilustre potosino Ponciano Arriaga: *El pueblo cree, el pueblo espera [...] no hagamos ilusoria su postrera esperanza.*

Autonomía presupuestaria de los órganos autónomos locales: una propuesta para su fortalecimiento

*Oscar Mauricio Guerra Ford**

Introducción

Los órganos autónomos fueron creados como instancias especializadas para la defensa de diversos derechos humanos que, en diversos momentos del contexto sociopolítico, se consideró preeminente proteger para consolidar la transición democrática del Estado mexicano.

Entre los órganos que se crearon destacan las instituciones electorales, las comisiones para la defensa de los derechos humanos, las instituciones para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información (federal y locales), entre otros.

Estas instancias autónomas tienen que responder a las exigencias y lógicas ciudadanas y garantizar el ejercicio de ciertos derechos de manera independiente y autónoma de los gobiernos y partidos políticos. Por este motivo se les otorgó autonomía operativa y presupuestaria a nivel constitucional y legal.

Sin embargo, para que la autonomía de decisión pueda ser ejecutada óptimamente es indispensable que cuenten con recursos suficientes para la consecución de sus objetivos; es decir, para que los órganos autónomos puedan cumplir con los objetivos sociales para los cuales fueron creados es menester que tengan autonomía presupuestaria, no sólo de manera denomi-

* Comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

nativa, sino una que en la práctica les permita tomar decisiones sin que su presupuesto se vea afectado.

En este trabajo se analizará el marco jurídico de los órganos autónomos, poniendo énfasis en la situación presupuestaria de los órganos del Distrito Federal; para, finalmente, arribar a una propuesta que permita a estas instancias alcanzar la autonomía presupuestaria suficiente para una toma de decisiones autónoma que contribuya al fortalecimiento de la democracia.

El marco jurídico de los órganos autónomos

Cuando estos órganos fueron creados, el legislador consideró necesario establecer que deberían ser autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en las leyes particulares que regulan la actuación de cada órgano para que, de esta manera, su actuación no estuviera sujeta a la voluntad de algún gobernante, partido o grupo político.

Así pues, en materia de acceso a la información el artículo 6° constitucional establece, en su párrafo segundo, fracción IV, que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Esta disposición se traduce en el ámbito local, el artículo 63 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, vigente a partir del 28 de mayo de este año,¹ establece que:

¹ La ley que entró en vigor este año deroga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de mayo de 2003. Cabe llamar la atención que el Instituto de Acceso a la

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la presente Ley y las normas que de ella deriven, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.

Del mismo modo, el artículo 102 constitucional, inciso b, establece la facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para establecer organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Se agrega:

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

[...]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Esta autonomía del organismo defensor de los derechos humanos se regula en el artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el que se establece que ésta es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Información Pública del Distrito Federal gozaba de dicha autonomía desde octubre del 2005, dos años antes de que el artículo 6° de la Constitución fuese reformado.

Por su parte, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece en su artículo 2° que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el caso de las instancias de fiscalización, el artículo 79 constitucional establece que, dentro de sus atribuciones, la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispone la ley.

El 6 de mayo de 2008, el Ejecutivo federal firmó el Decreto por el cual se reforman diversas disposiciones de la CPEUM en materia de fiscalización. Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008 y pretende establecer las bases para asegurar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al indicar en el artículo 116, fracción II, que:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Además, en esta reforma constitucional se establecieron las bases para la administración de recursos económicos, al señalar en el artículo 134 lo siguiente:

ARTÍCULO 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los

estados y el Distrito Federal, con el objetivo de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

[...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Esta reforma busca crear bases jurídicas, obligatorias para todos, que sustenten la construcción de un sistema nacional de rendición de cuentas que, sin menoscabo de la soberanía de las entidades federativas: establezca principios rectores de la fiscalización, asegure la autonomía de los organismos fiscalizadores y asegure una rendición más responsable y rigurosa de toda la gestión pública del país mediante la homologación de normas y criterios contables entre la federación y las entidades federativas y de éstas entre sí.

Finalmente, en materia electoral, el artículo 41, fracción V, de la Constitución establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

En lo local el Código Electoral del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de enero del 2008, establece que:

ARTÍCULO 86. El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. Para su organización, funcionamiento y con-

trol, se regirá por las disposiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y este Código.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La autonomía presupuestaria de los órganos autónomos

Como es posible observar en el marco normativo del IFE, del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), de la CNDH, de la CDHDF, de la Auditoría Superior de la Federación y del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal, se indica que éstos tienen autonomía presupuestaria.

Pero ¿qué significa o qué implica poseer autonomía presupuestaria? El artículo 5º, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la autonomía presupuestaria, en el ámbito federal, otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende, en el caso de los entes autónomos, las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica.
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley.

- d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.
- e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley.
- f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

Es decir, en el ámbito federal, los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria podrán determinar cómo utilizan los recursos que les fueron designados sin sujetarse a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, siempre y cuando se sujeten a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación.

En el caso del Distrito Federal, las leyes en materia presupuestaria del Gobierno del Distrito Federal (GDF) no incluyen a los órganos autónomos como sujetos obligados de las mismas. Por lo que éstos tienen que emitir su propia normatividad; aunque si no la emiten sus órganos directivos máximos, entonces aplicarán las leyes del GDF de manera supletoria.

Esta libertad de decisión sobre el uso y destino de sus recursos no implica que se abra una ventana de oportunidad para su uso indebido pues el artículo 4º, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, claramente establece que los entes autónomos son ejecutores de gasto y, en consecuencia, tienen la obligación de rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de dicha Ley y demás disposiciones aplicables.

De igual manera, en el Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 488, indica que los órganos autónomos gozarán de autonomía presupuestaria para la elaboración de su presupuesto de egresos. Aunque en el artículo 449, último párrafo, se adiciona que:

Los órganos, de acuerdo al formato que para el efecto le envíe la Secretaría, elaborarán un programa operativo que contendrá líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, responsables de su ejecución, así como la temporalidad y especialidad de las acciones para las que se asignan los recursos, en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros. Dichos programas deberán ser enviados a la Asamblea, como proyecto, durante el proceso de presupuestación.

El presupuesto que elaboren los órganos autónomos será remitido al jefe de gobierno, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para que los incorpore en los mismos términos en artículos específicos dentro del proyecto de presupuesto de egresos (artículo 450, del Código Financiero del Distrito Federal).

Asimismo, en los artículos 490 y 492 de esta norma se otorga también a los órganos autónomos la capacidad de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma su presupuesto, así como la capacidad jurídica de efectuar las adecuaciones necesarias, sin que esto los exima de presentar informes sobre la ejecución del gasto, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 515. [...] los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, deberán rendir a la Secretaría de Finanzas un informe trimestral dentro de los quince días naturales siguientes de concluido cada trimestre, sobre el avance programático-presupuestal que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos.

La Secretaría, [...] integrará los informes trimestrales de avance programático-presupuestal con relación al Decreto de Presupuesto de Egresos, incorporando el informe trimestral que remitan los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, para su presentación en la Asamblea.

En la información cuantitativa y cualitativa [...] los órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código, harán referencia preferentemente a los siguientes aspectos.

- a) La eficacia que determina cuantitativamente el grado o la medida del cumplimiento de metas de los programas autorizados.
- b) La eficacia registrada en el ejercicio de los recursos financieros con relación a los previstos en un periodo determinado.
- c) La eficiencia con que se aplicaron los recursos financieros para la consecución de las metas de los programas establecidos.
- d) La congruencia entre los gastos promedios por unidad de meta previstos y los erogados en los programas.

e) El grado de cobertura e impacto de las acciones sobre la población y grupos sociales específicos.

ARTÍCULO 521. La Secretaría [...] sugerirá a los órganos a los que se refiere el artículo 448 de este Código la forma y términos en que deberán llevar sus propios registros auxiliares y contabilidad.

En resumen, en el Distrito Federal, la autonomía presupuestal implica capacidad (jurídica y de operación) para:

1. Elaborar y ejercer el presupuesto de la institución.
2. Distribuir el presupuesto que le asigna la Asamblea de Representantes y que recibe por la vía de la Secretaría de Finanzas conforme lo decida la máxima instancia de gobierno del órgano autónomo:
 - En programas, proyectos y actividades (libertad para definirlos).
 - En diversos capítulos de gasto (libertad para acomodar los recursos).
 - Independencia para hacer sus afectaciones presupuestales (reacomodo de los recursos en programas, proyectos y actividades y/o en capítulos y conceptos de gasto).
3. Definir su propio marco normativo y de operación (sus lineamientos financieros, de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, política laboral, tabulador de sueldos y salarios, estructura orgánica, etcétera).

La autonomía otorgada no los exime de la obligación de informar sobre el ejercicio de su gasto en términos de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 522:

Las áreas competentes de los órganos considerados con autonomía para elaborar su presupuesto, según el artículo 448 de este Código, remitirán oportunamente los estados financieros e información, al Jefe de Gobierno, para que éste ordene su incorporación, en capítulo por separado, a los informes trimestrales.

Por otra parte, en caso de que al final del ejercicio fiscal no hubieren devengado recursos, éstos deberán ser devueltos a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, según lo establecido en el artículo 383 del Código Financiero del Distrito Federal 2008:

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos que por cualquier motivo al término del ejercicio fiscal que corresponda, conserven fondos presupuestales o recursos provenientes del Gobierno del Distrito Federal que no hayan sido devengados y, en su caso, los rendimientos obtenidos, los enterarán a la Secretaría, dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos que hayan recibido recursos federales así como sus rendimientos financieros y que, al 31 de diciembre no hayan sido devengados, los enterarán a la Secretaría dentro de los 10 días naturales siguientes al cierre del ejercicio, salvo que las disposiciones federales establezcan otra fecha.

Evidencia empírica en materia presupuestaria

Actualmente las 32 entidades federativas del país cuentan con órganos garantes de: derechos humanos, electoral, de acceso a la información pública, además de las entidades de fiscalización. A todos ellos se les otorga autonomía presupuestaria en el marco jurídico. Si bien los recursos destinados a estos órganos contribuyen a la concepción y ejecución del tipo de políticas que cada uno de ellos realiza, es necesario hacer notar que, en la práctica, esta autonomía se ve limitada.

En los cuadros 1 y 2 se muestra la información sobre los presupuestos asignados a los órganos autónomos de las entidades federativas, así como sus principales indicadores.

Cuadro 1. Recursos asignados a los órganos autónomos por entidad federativa

Entidad federativa	Población	Presupuesto estatal (pesos)	Transparencia	Derechos humanos	Electoral	Auditoría
Aguascalientes	1 065 416	10 399 510 000	7 802 000	12 284 000	14 320 000	ND
Baja California	2 844 469	25 082 538 049	ND	18 432 097	43 317 058	90 448 673
Baja California Sur	512 170	6 593 140 778	3 800 000	5 880 505	17 052 898	ND
Campeche	754 730	9 063 782 778	12 210 193	12 606 887	51 054 044	19 539 249
Chiapas	4 293 459	40 382 448 152	11 718 000	25 088 098	90 679 471	95 483 000
Chihuahua	3 241 444	30 425 000 000	26 887 400	20 726 900	74 128 500	77 817 600
Coahuila	2 495 200	24 532 328 000	21 871 000	24 411 000	100 790 000	59 667 000
Colima	567 996	6 180 000 000	5 950 108	6 437 104	28 080 000	ND
Distrito Federal	8 720 916	110 666 600 283	83 985 631	251 051 077	852 088 544	229 004 908
Durango	1 509 117	14 786 082 757	4 416 595	9 141 351	21 668 112	17 009 887
Estado de México	14 007 495	114 555 213 673	23 443 600	78 272 643	837 293 543	ND
Guanajuato	4 893 812	35 799 687 495	18 158 425	46 925 226	139 614 993	68 182 713
Guerrero	3 115 202	28 769 199 600	5 720 000	32 010 000	274 648 000	49 500 000
Hidalgo	2 345 514	20 121 713 638	11 827 600	23 570 600	257 450 800	36 361 100
Jalisco	6 752 113	56 303 832 999	15 282 000	70 490 700	80 076 500	ND
Michoacán	3 966 073	33 785 739 042	6 299 971	18 258 836	58 761 652	ND
Morelos	1 612 899	13 561 670 000	11 750 000	11 000 000	69 984 000	3 938 000
Nayarit	949 684	11 562 943 644	3 932 000	13 856 000	40 950 000	24 888 700
Nuevo León	4 199 292	38 728 543 000	13 805 500	22 806 900	137 447 700	88 331 100
Oaxaca	3 506 821	32 706 069 106	ND	ND	ND	ND

Cuadro 1. Recursos asignados a los órganos autónomos por entidad federativa (continuación)

Entidad federativa	Población	Presupuesto estatal (pesos)	Transparencia	Derechos humanos	Electoral	Auditoría
Puebla	5 383 133	39 446 111 807	11 187 279	18 765 775	62 155 779	98 555 982
Querétaro	1 598 139	14 566 870 716	9 581 795	19 922 594	40 533 594	37 888 400
Quintana Roo	1 135 309	11 826 299 370	20 615 000	31 550 000	122 494 826	64 700 000
San Luis Potosí	2 410 414	21 921 601 651	12 291 803	21 884 507	41 027 175	53 687 389
Sinaloa	2 608 442	22 640 565 880	13 600 000	11 000 000	33 500 000	14 916 409
Sonora	2 394 861	37 228 729 854	8 737 000	22 000 000	50 164 546	20 513 894
Tabasco	1 989 969	27 542 251 192	28 042 620	10 614 810	62 781 667	ND
Tamaulipas	3 024 238	26 423 352 000	ND	16 442 000	15 211 000	ND
Tlaxcala	1 068 207	8 262 962 200	9 000 000	15 100 000	48 140 700	33 233 000
Veracruz	7 110 214	57 950 000 000	24 000 000	34 312 475	127 105 397	140 200 000
Yucatán	1 818 948	15 474 867 000	9 472 348	17 997 479	84 747 455	ND
Zacatecas	1 367 692	13 946 148 368	6 943 813	18 136 172	83 590 381	37 753 265
Total	103 263 388	961 235 803 032	442 331 681	940 975 736	3 960 858 335	1 361 620 269

Fuente: creación del autor con base en la información contenida en el Censo de Población 2005, (INEG), así como en la información contenida en los presupuestos de egresos de las respectivas entidades federativas.

ND: No declara.

Cuadro 2. Comparativo de los principales indicadores por entidad federativa

Entidad federativa	Recursos estatales destinados a la transparencia (%)	Recursos per cápita Transparencia (pesos)	Recursos estatales destinados a derechos humanos (%)	Recursos per cápita derechos humanos (pesos)	Recursos estatales destinados a asuntos electorales (%)	Recursos per cápita asuntos electorales (pesos)	Recursos estatales destinados a la auditoría (%)	Recursos per cápita auditoría (pesos)
Aguascalientes	0.08	7.32	0.12	11.53	0.14	13.44	—	—
Baja California	—	0.00	0.07	6.48	0.17	15.23	0.36	31.80
Baja California Sur	0.06	7.42	0.09	11.48	0.26	33.30	—	—
Campeche	0.13	16.18	0.14	16.70	0.56	67.65	0.22	25.89
Chiapas	0.03	2.73	0.06	5.84	0.22	21.12	0.24	22.24
Chihuahua	0.09	8.29	0.07	6.39	0.24	22.87	0.26	24.01
Coahuila	0.09	8.77	0.10	9.78	0.41	40.39	0.24	23.91
Colima	0.10	10.48	0.10	11.33	0.45	49.44	—	—
Distrito Federal	0.08	9.63	0.23	28.79	0.77	97.71	0.21	26.26
Durango	0.03	2.93	0.06	6.06	0.15	14.36	0.12	11.27
Estado de México	0.02	1.67	0.07	5.59	0.73	59.77	—	0.00
Guanajuato	0.05	3.71	0.13	9.59	0.39	28.53	0.19	13.93
Guerrero	0.02	1.84	0.11	10.28	0.95	88.16	0.17	15.89
Hidalgo	0.06	5.04	0.12	10.05	1.28	109.76	0.18	15.50
Jalisco	0.03	2.26	0.13	10.44	0.14	11.86	—	—
Michoacán	0.02	1.59	0.05	4.60	0.17	14.82	—	—
Morelos	0.09	7.29	0.08	6.82	0.52	43.39	0.03	2.44
Nayarit	0.03	4.14	0.12	14.59	0.35	43.12	0.22	26.21
Nuevo León	0.04	3.29	0.06	5.43	0.35	32.73	0.23	21.03

Cuadro 2. Comparativo de los principales indicadores por entidad federativa

Entidad federativa	Recursos estatales destinados a la transparencia (%)	Recursos per cápita Transparencia (pesos)	Recursos estatales destinados a derechos humanos (%)	Recursos per cápita derechos humanos (pesos)	Recursos estatales destinados a asuntos electorales (%)	Recursos per cápita asuntos electorales (pesos)	Recursos estatales destinados a la auditoría (%)	Recursos per cápita auditoría (pesos)
Oaxaca	—	—	—	—	—	—	—	—
Puebla	0.03	2.08	0.05	3.49	0.16	11.55	0.25	18.31
Queretaro	0.07	6.00	0.14	12.47	0.28	25.36	0.26	23.71
Quintana Roo	0.17	18.16	0.27	27.79	1.04	107.90	0.55	56.99
San Luis Potosí	0.06	5.10	0.10	9.08	0.19	17.02	0.24	22.27
Sinaloa	0.06	5.21	0.05	4.22	0.15	12.84	0.07	5.72
Sonora	0.02	3.65	0.06	9.19	0.13	20.95	0.06	8.57
Tabasco	0.10	14.09	0.04	5.33	0.23	31.55	—	—
Tamaulipas	—	—	0.06	5.44	0.06	5.03	—	—
Tlaxcala	0.11	8.43	0.18	14.14	0.58	45.07	0.40	31.11
Veracruz	0.04	3.38	0.06	4.83	0.22	17.88	0.24	19.72
Yucatán	0.06	5.21	0.12	9.89	0.55	46.59	—	—
Zacatecas	0.05	5.08	0.13	13.26	0.60	61.12	0.27	27.60
Total	0.05	4.28	0.10	9.11	0.41	38.36	0.14	13.19
Promedios generales	0.05	4.73	0.10	9.72	0.44	40.91	0.23	21.10
Federal	0.01	2.69	0.03	8.39	0.31	77.15	0.04	9.00
Desviación estándar	0.04	4.35	0.05	6.02	0.30	29.42	0.11	13.41

Fuente: creación del autor con base en la información contenida en el Censo de Población 2005, (INEGI), así como en la información contenida en los presupuestos de egresos de las respectivas entidades federativas.

A partir del análisis de la información presentada en ambos cuadros es posible hacer las siguientes observaciones, agrupadas de acuerdo con el distinto tipo de órgano:

Órganos garantes del derecho de acceso a la información

Actualmente, en el país 29 entidades federativas cuentan con órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información que ejercen un presupuesto para el 2008. El total de presupuesto asignado para este año a dichos órganos es de 442.3 millones de pesos. El monto de recursos promedio destinados a la transparencia como proporción del presupuesto de cada estado es de 0.05 por ciento.

En el cuadro 2, se observa una desviación estándar (dispersión de los recursos respecto al promedio) de los recursos estatales destinados a la transparencia de 0.04%. Quintana Roo, Campeche y Tlaxcala tienen un promedio de 0.17, 0.13, 0.11%, respectivamente, mientras que Estado de México, Guerrero y Michoacán sólo reciben un promedio de 0.02% del presupuesto estatal.

El promedio nacional per cápita destinado a la transparencia es de 4.71 pesos. Entidades como Quintana Roo, Campeche y Tabasco reciben un promedio de recursos per cápita de 18.2, 16.2 y 14.1 pesos, respectivamente. Sin embargo, existen entidades que no rebasan los dos pesos promedio: Michoacán (1.6 pesos), Estado de México (1.7 pesos) y Guerrero (1.8 pesos). La desviación estándar de los recursos per cápita es de 4.5 pesos.

Órganos garantes de derechos humanos

Por lo que se refiere a los órganos garantes de los derechos humanos, las 32 entidades cuentan con una instancia de este tipo y el total de recursos destinados a los órganos garantes de los derechos humanos es de 940.9 millones de pesos.

El monto de recursos promedio destinados a los derechos humanos como proporción del presupuesto de cada estado es de 0.10%, con una desviación estándar de 0.05%. Entidades federativas como Quintana Roo, Distrito Federal y Tlaxcala reci-

ben el equivalente a 0.27, 0.23 y 0.18% del presupuesto total del Estado, en tanto, Tabasco, Sinaloa, Puebla y Michoacán sólo reciben 0.04 y 0.05%, respectivamente.

El promedio nacional per cápita destinado a los derechos humanos es de 9.72 pesos, con una desviación estándar de 6 pesos. El Distrito Federal, Quintana Roo y Campeche reciben un promedio de recursos per cápita de 28.8, 27.8 y 16.7 pesos, respectivamente. Sin embargo, existen estados que no rebasan los cinco pesos promedio: Puebla (3.5 pesos), Sinaloa (4.2 pesos) y Veracruz (4.8 pesos).

Órganos electorales

A nivel nacional, el total de recursos destinados a los órganos electorales es de 3 960 millones de pesos. El monto de recursos promedio destinados a los órganos electorales como proporción del presupuesto de cada estado es de 0.44 por ciento.

Entidades como Quintana Roo, Distrito Federal y Zacatecas reciben el equivalente a 1.04, 0.77 y 0.60% del presupuesto total del Estado. En contraste Tamaulipas, Sonora y Aguascalientes sólo reciben 0.06, 0.13 y 0.14%, respectivamente. La desviación estándar de los recursos estatales destinados a los órganos electorales es de 0.30%. Cabe señalar que la variación en la proporción de los recursos se encuentra en función de la existencia de elecciones en la entidad.

El promedio nacional per cápita destinado a los derechos electorales es de 40.91 pesos. Con una desviación estándar de los recursos per cápita de 29.4 pesos. Hidalgo, Quintana Roo y el Distrito Federal reciben un promedio de recursos per cápita de 109.8, 107.9 y 97.7 pesos, respectivamente. Sin embargo, existen entidades que no rebasan los 13 pesos promedio: Tamaulipas (5 pesos), Puebla (11.5 pesos) y Sinaloa (4.8 pesos).

Órganos superiores de auditoría

A nivel nacional, el total de recursos destinados a los órganos auditores es de 1 361 millones de pesos. El monto de recursos

promedio destinados a los órganos de auditoría como proporción del presupuesto de cada estado es de 0.23%. Entidades federativas como Quintana Roo, Tlaxcala y Baja California reciben el equivalente a 0.55, 0.40 y 0.36% del presupuesto total del Estado, mientras que Morelos, Sonora, y Sinaloa sólo reciben 0.03, 0.06 y 0.07%, respectivamente. La desviación estándar de los recursos estatales destinados a los órganos de auditoría es de 0.11 por ciento.

El promedio nacional per cápita destinado a los derechos humanos es de 21.11 pesos. Entidades como Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas reciben un promedio de recursos per cápita de 56.99, 31.11 y 27.60 pesos respectivamente. Sin embargo, existen entidades que no rebasan los 9 pesos promedio: Morelos (2.4 pesos), Sinaloa (5.72 pesos) y Sonora (8.57 pesos). La desviación estándar de los recursos per cápita es de 13.4 pesos.

Una propuesta para asegurar la autonomía presupuestaria

Como se observa en el punto anteriormente expuesto, aun cuando a todos se les otorga autonomía, algunos órganos ven limitada dicha autonomía y, por ende, su capacidad de actuación por restricciones presupuestarias.

Estos órganos autónomos deben fortalecerse como instrumentos ciudadanos para consolidar la democracia y la rendición de cuentas y ser considerados como parte de un sistema ciudadano que genere los instrumentos necesarios para inhibir la corrupción, eliminar fraudes electorales, la opacidad en los actos de gobierno y generar un sistema óptimo de rendición de cuentas.

Sin embargo, lo que existe en la práctica es una gran inequidad en la asignación de los recursos. Dispersión que puede traducirse en una mayor o menor eficacia en la defensa de los derechos que estos órganos garantizan; lo que a su vez podría generar una desigual garantía de derechos en algunas entidades federativas.

Para atenuar este problema se propone la creación de un *fondo de aportaciones* dentro del ramo 33, a través del cual se puedan transferir recursos etiquetados de la federación a los órganos autónomos. Así se podría contar con un mínimo de recursos destinados a estos órganos autónomos, con lo que se contribuiría al fortalecimiento de la gestión y operación de los mismos.

Los asuntos relativos a los compromisos, reglas, mecanismos y operación del fondo quedarían plasmados en un convenio de coordinación fiscal en cada materia, el cual sería firmado por la federación y cada una de las entidades, con el objetivo de que las mismas cuenten con los recursos aportados por el fondo. Es importante señalar que el convenio deberá especificar que los recursos tendrán que ser transferidos al órgano garante de la entidad federativa.²

Las necesidades de recursos serían determinadas por los órganos autónomos y aprobadas por los congresos locales. Aun cuando los órganos autónomos informarían a las secretarías de finanzas estatales sobre el presupuesto que solicitarían, las necesidades sólo serían aprobadas y resueltas por el congreso local.

En virtud de que las aportaciones federales al fondo tendrán un carácter complementario, el convenio de coordinación fiscal especificará claramente que el presupuesto asignado por el Congreso local al órgano garante, nunca podrá ser inferior al monto de los recursos aportados por el fondo federal, así como tampoco menor al presupuesto del año inmediato anterior aprobado por dicho Congreso al órgano garante. Las aportaciones estarán destinadas a la realización de actividades sustantivas y no podrán utilizarse en gasto corriente y/o operativo de dichos órganos.

El fondo sería administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que el seguimiento, la evaluación y

² En el caso de los órganos superiores de fiscalización estatales, es importante señalar que éstos deberán de ocupar los recursos contemplados en el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Este programa etiqueta recursos para destinarse a dichos órganos de fiscalización.

la fiscalización estarían a cargo de la entidad que el Congreso considere pertinente.

Cuadro 3. Recursos del PAJET a órganos superiores de fiscalización

Entidad federativa	Monto (pesos)	Entidad federativa	Monto (pesos)
Aguascalientes	206 668	Morelos	241 363
Baja California	949 738	Nayarit	256 065
Baja California Sur	138 154	Nuevo León	981 473
Campeche	248 453	Oaxaca	505 007
Chiapas	861 526	Puebla	947 342
Chihuahua	903 317	Querétaro	332 591
Coahuila	509 701	Quintana Roo	200 288
Colima	168 765	San Luis Potosí	422 352
Distrito Federal	1 767 320	Sinaloa	620 782
Durango	396 534	Sonora	68 011
Guanajuato	802 342	Tabasco	521 584
Guerrero	572 862	Tamaulipas	642 852
Hidalgo	438 049	Tlaxcala	195 366
Jalisco	1 507 979	Veracruz	1 343 289
México	2 598 757	Yucatán	444 340
Michoacán	730 836	Zacatecas	310 554

Fuente: elaboración propia del autor.

La asignación de recursos del Fondo de Aportaciones (APORTA) por entidad federativa estaría sujeta a los criterios distributivos del tamaño de la población y extensión territorial, ponderados a 75 y 25%, respectivamente.

En función del criterio distributivo per cápita del fondo, se logra que a cada habitante del país le corresponda una cantidad igual para incentivar, difundir y promover el ejercicio de los derechos tutelados por los órganos autónomos. El criterio de extensión territorial permite apoyar a los órganos garantes en la difusión de sus actividades entre los ciudadanos de todas las localidades de la entidad federativa (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Criterios y coeficientes de distribución del APORTA

Entidad federativa	Población	Superficie (km ²)	Porcentaje de participación población	Porcentaje de participación superficie	Coefficientes de participación
Aguascalientes	1 065 416	5 625.0	1.0	0.3	0.8
Baja California	2 844 469	71 546.0	2.8	3.7	3.0
Baja California Sur	512 170	73 943.0	0.5	3.8	1.3
Campeche	754 730	57 727.0	0.7	2.9	1.3
Chiapas	4 293 459	73 681.0	4.2	3.8	4.1
Chihuahua	3 241 444	247 487.0	3.1	12.6	5.5
Coahuila	2 495 200	151 445.0	2.4	7.7	3.7
Colima	567 996	5 627.0	0.6	0.3	0.5
Distrito Federal	8 720 916	1 484.0	8.4	0.1	6.4
Durango	1 509 117	123 367.0	1.5	6.3	2.7
Guanajuato	4 893 812	30 621.0	4.7	1.6	3.9
Guerrero	3 115 202	63 618.0	3.0	3.2	3.1
Hidalgo	2 345 514	20 856.0	2.3	1.1	2.0
Jalisco	6 752 113	78 630.0	6.5	4.0	5.9
México	14 007 495	22 333.0	13.6	1.1	10.5
Michoacán	3 966 073	58 667.0	3.8	3.0	3.6
Morelos	1 612 899	4 892.0	1.6	0.2	1.2
Nayarit	949 684	27 862.0	0.9	1.4	1.0
Nuevo León	4 199 292	64 203.0	4.1	3.3	3.9
Oaxaca	3 506 821	93 343.0	3.4	4.8	3.7
Puebla	5 383 133	34 251.0	5.2	1.7	4.3

Cuadro 4. Criterios y coeficientes de distribución del APORTA (continuación)

Entidad federativa	Población	Superficie (km ²)	Porcentaje de participación población	Porcentaje de participación superficie	Coefficientes de participación
Querétaro	1 598 139	11 658.0	1.5	0.6	1.3
Quintana Roo	1 135 309	42 535.0	1.1	2.2	1.4
San Luis Potosí	2 410 414	61 165.0	2.3	3.1	2.5
Sinaloa	2 608 442	57 331.0	2.5	2.9	2.6
Sonora	2 394 861	179 516.0	2.3	9.2	4.0
Tabasco	1 989 969	24 747.0	1.9	1.3	1.8
Tamaulipas	3 024 238	80 148.0	2.9	4.1	3.2
Tlaxcala	1 068 207	3 997.0	1.0	0.2	0.8
Veracruz	7 110 214	71 856.0	6.9	3.7	6.1
Yucatán	1 818 948	39 671.0	1.8	2.0	1.8
Zacatecas	1 367 692	75 416.0	1.3	3.8	2.0
Totales	103 263 388	1 959 248.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia del autor con base en la información contenida en el Censo de Población 2005, INEG.

La distribución de recursos se realizaría conforme a lo expuesto en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Distribución del fondo por entidad federativa para 2008 (pesos)

Entidad federativa	APORTA	Entidad federativa	APORTA
Aguascalientes	1 691 169	Morelos	2 467 735
Baja California	5 957 718	Nayarit	2 090 545
Baja California Sur	2 631 001	Nuevo León	7 738 336
Campeche	2 569 511	Oaxaca	7 476 108
Chiapas	8 117 001	Puebla	8 693 604
Chihuahua	11 024 376	Querétaro	2 618 963
Coahuila	7 489 394	Quintana Roo	2 734 638
Colima	968 670	San Luis Potosí	5 062 289
Distrito Federal	12 705 841	Sinaloa	5 252 100
Durango	5 340 463	Sonora	8 060 013
Guanajuato	7 890 180	Tabasco	3 522 165
Guerrero	6 148 662	Tamaulipas	6 438 373
Hidalgo	3 939 330	Tlaxcala	1 653 677
Jalisco	11 814 731	Veracruz	12 162 034
México	20 917 171	Yucatán	3 654 601
Michoacán	7 258 284	Zacatecas	3 911 320
Total	200 000 000.00		

Fuente: elaboración propia del autor.

Contar con una transferencia adecuada de recursos a estos órganos autónomos (con base en una regla fiscal como el tamaño de la población, promedios per cápita, entre otros) garantizaría un flujo mínimo de ingresos. Permitiendo a los órganos garantes proteger los derechos de la ciudadanía en mejores condiciones de equidad.

La creación de los órganos autónomos tuvo como finalidad el fortalecimiento del Estado de derecho y la consolidación de la democracia en México. Sin embargo, la precaria situación financiera que enfrentan algunos órganos autónomos podría poner en riesgo la capacidad operativa para ejecutar las funciones que la ley les encomienda. Estableciendo distinciones cívicas entre los mexicanos por el simple lugar de residencia.

Por este motivo, resulta indispensable crear un fondo que materialice la autonomía operativa y presupuestaria que las normas les otorgan a estas instancias. Sólo así podrá conseguirse que todas las entidades federativas se desarrollen política y socialmente al unísono.

Presupuesto con base en resultados

Pablo Trejo Pérez*

El presupuesto en México

El presupuesto lo podemos entender con un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, la cual es cuantificada en términos monetarios y debe cumplirse en determinado tiempo y en ciertas condiciones previstas.

Para mayor referencia, se expone a continuación una síntesis de las clasificaciones del presupuesto.

El presupuesto inercial es el que se basa en lo histórico, es un presupuesto rígido que ya tiene un fin previamente definido.

Presupuesto base cero, es un método de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización.

Establece programas, fija metas y objetivos, toma decisiones relativas a las políticas básicas de la organización. Contrario al presupuesto inercial, el presupuesto base cero se orienta hacia el capital necesario para los programas a realizarse, sin enfocarse hacia el año anterior. Es una herramienta flexible y poderosa para el aparato estatal, puede simplificar los procedimientos presupuestales, ayuda a que los recursos sean asignados de manera eficiente y eficaz.

* Diputado federal, secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Presupuesto departamental, tal y como su nombre lo indica, se realiza por cada una de los departamento que conforman una organización, a fin de integrarlos y contar con un presupuesto general.

Presupuesto por objetivos, este método de programación ayuda a la asignación eficiente de los recursos disponibles, se basa en el objetivo de cada programa de gasto.

Presupuesto por programas, en México, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se implementó el presupuesto por programas, en el cual se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que la entidad debe realizar.

Todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento. El presupuesto por programas consta de cuatro elementos básicos con los que se registran todas las funciones y trabajos que realizan las entidades. Dichos elementos son: programa, subprograma, tarea y actividad.

La diferencia entre el presupuesto por programas y las clasificaciones presupuestarias anteriormente mencionadas es que, en éste, los gastos se presupuestan por los trabajos concretos que se realizan y no por los conceptos que se administran. Otra observación que debe atenderse corresponde a las partidas; en este tipo de presupuesto las partidas guardan una relación estrecha con las claves programáticas.

Qué se pretende con los presupuestos

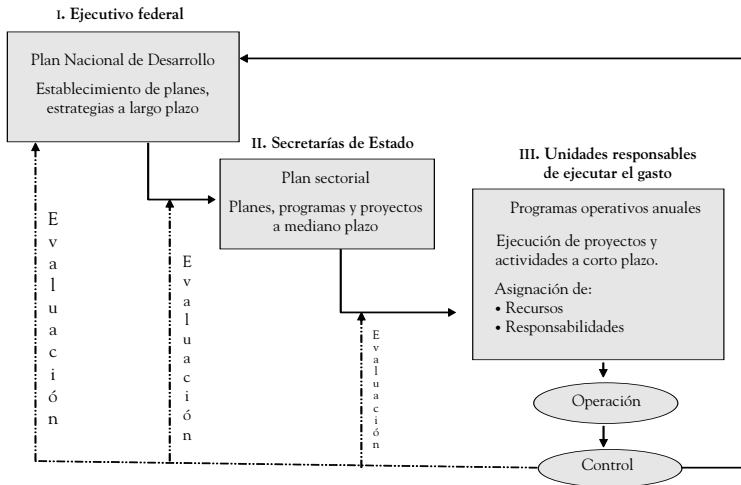
Capacidad de respuesta

Un sector público con capacidad de respuesta es aquel que reduce el tiempo entre los cambios en las prioridades políticas y las acciones de política pública consecuentes.

Desempeño

El uso sistemático de información sobre desempeño en la planeación de servicios futuros o para asegurar la rendición de cuentas de servicios prestados, implicaría la preocupación de realizar promesas *a priori* y medir el grado en el que fueron logrados.

Esquema 1. El presupuesto: planeación, ejecución y control



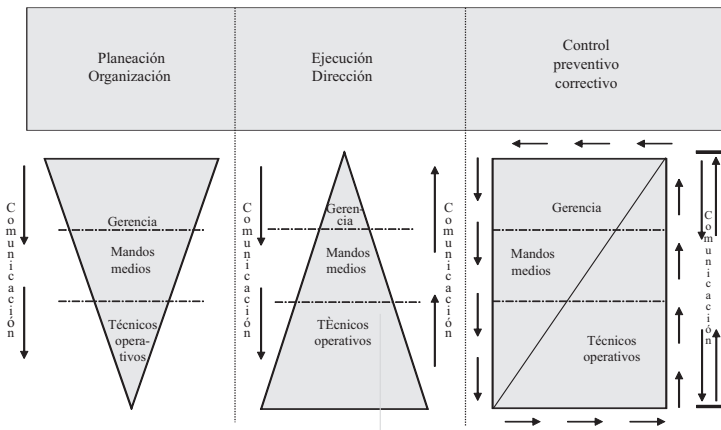
La principal función de un presupuesto se encuentra vinculada con el control financiero de una organización.

El Programa Operativo Anual (POA) es el documento en el cual se plasman los programas a desarrollar por las unidades responsables de la ejecución del gasto durante un ejercicio presupuestal (corto plazo) y éste deriva del plan sectorial, mismo que reencuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo.

Como se ha mencionado, el presupuesto que ejercen las entidades debe ser medible y controlado, por lo que es necesario supervisar el ejercicio del gasto mediante un proceso de control y evaluación de la ejecución de los planes, proyectos económicos y presupuestarios, teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

- Controlar, evaluar y verificar que los planes a corto, mediano y largo plazo, se ejecuten tanto con recursos ordinarios como extraordinarios, conforme a lo previsto en los POA y en apego a la normatividad.
- Mantener actualizada la ejecución del presupuesto de gastos de los programas.

Esquema 2. La participación en el presupuesto



Dentro de los principios de los presupuestos encontramos la planeación, organización, ejecución, dirección y control.

La gerencia o dirección es la encargada de organizar sus recursos financieros, con el objetivo de proveer de insumos para el desarrollo de sus actividades, así como de establecer las bases de operación y contar con indicadores que permitan medir el grado de esfuerzo que cada unidad tiene para el logro de las metas fijadas por la propia gerencia. Ahora bien, en la práctica la gerencia no realiza los presupuestos, por lo que es indispensable que sean encomendada esta actividad a alguien que comprenda la estrategia y planes de la dependencia.

Las dependencias, al elaborar sus POA, deberán delimitar específicamente las atribuciones y responsabilidades, para que

cada persona sepa de manera clara cómo debe actuar, siendo necesario contemplar quién y cuándo debe rendir cuentas.

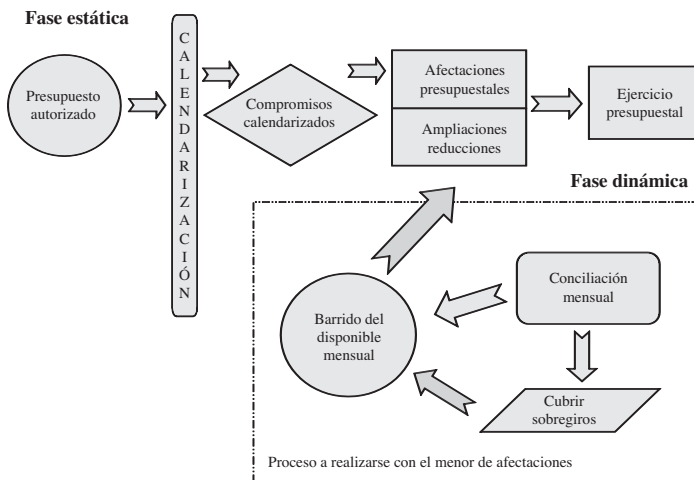
El control presupuestario es el proceso de descubrir qué es lo que se está haciendo, de manera comparativa entre los resultados contra lo originalmente presupuestado, con el objeto de verificar los logros y/o remediar las diferencias.

Es necesario controlar y medir los resultados cuantitativos y cualitativos, y fijar responsabilidades en las diferentes áreas o departamentos de las dependencias para lograr el cumplimiento de las metas previstas.

Los presupuestos pueden desempeñar tanto roles preventivos como correctivos.

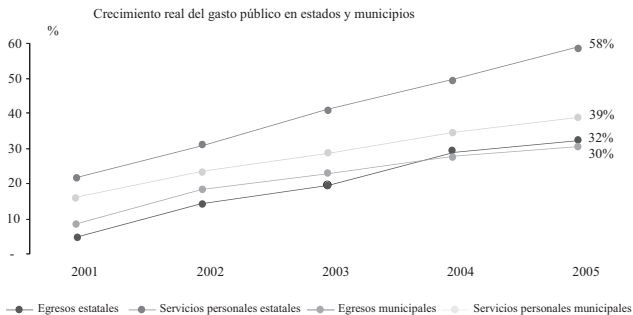
A continuación se muestra el flujo presupuestal, el cual se divide en dos fases: estática y dinámica. Tal como se puede apreciar, el seguimiento de un presupuesto se utiliza para medir si una organización está cerca de cumplir sus objetivos en relación con su situación financiera, mediante conciliaciones mensuales que permitirán tomar decisiones respecto a la ampliación, reducción o cubrir sobregiros y así evitar acciones correctivas al final del ejercicio presupuestal.

Esquema 3. Fase estática



Como se comentó, el presupuesto es medible, por lo que es factible conocer el crecimiento real del gasto público en nuestro país, siendo que los estados y municipios son quienes ejercen el mayor número de recursos.

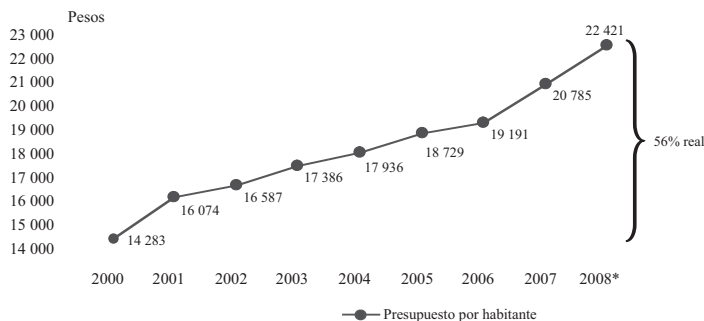
Gráfica 1. Estados y municipios que gastan más



Fuente: IMCO con datos de finanzas públicas del INEGI.

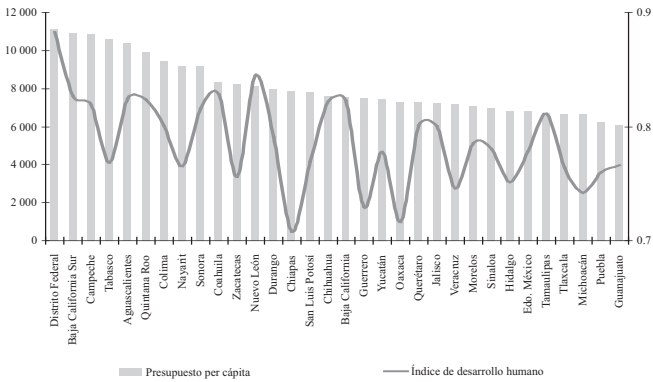
Como se desprende de las dos gráficas siguientes, en México no existe una relación evidente entre el nivel de gasto público con el bienestar de la población, ya que si dividimos el presupuesto federal anual por cada uno de los habitantes, podemos determinar que correspondería en 2008 la cantidad de 22 421 pesos anuales por persona.

Gráfica 2. Presupuesto federal por habitante (precios de 2006)



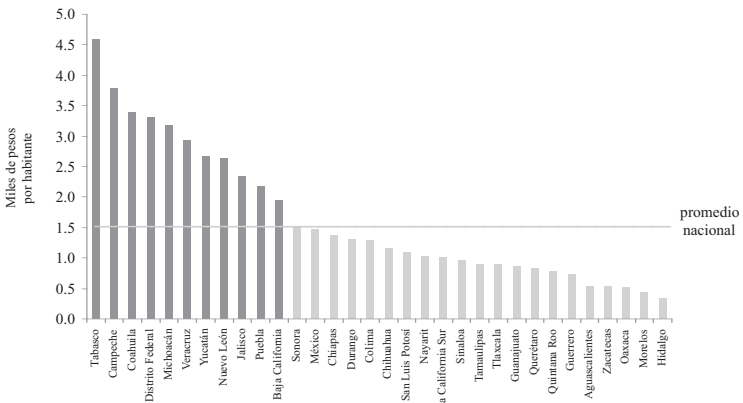
Fuente: IMCO con datos del presupuesto de egresos de la federación (2000-2006). * Estimado con la reforma fiscal.

Gráfica 3. Presupuesto por habitante. Índice de Desarrollo Humano (ONU) (2007)



En la gráfica siguiente se observa una gran dispersión entre los estados, en cuanto a la programación de sus gastos en servicios personales (gasto en nóminas), sobresale el caso de Hidalgo que se encuentra muy por debajo de la media, mientras que Tabasco destaca con 3.5 por arriba de la media.

Gráfica 4. Gasto en servicios personales por habitante

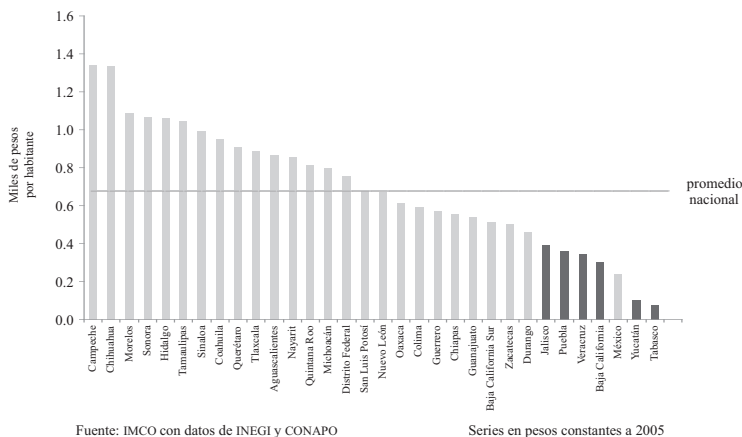


Fuente: IMCO con datos de INEGI y CONAPO

Series en pesos constantes a 2005

En cuanto al gasto en obra pública se observa que la mayoría de los estados se encuentran por debajo de la media. Si comparamos la gráfica de arriba podemos ver claramente que Tabasco es el estado que ejerce un mayor gasto en pago de nómina, sin embargo, es quien menos obra pública realiza, mientras que en Hidalgo es a la inversa, por lo que se concluye que los presupuestos no se encuentran elaborados con base en objetivos y programas.

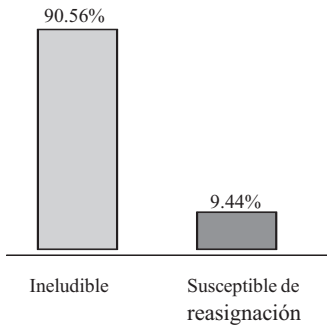
Gráfica 5. Gasto en obras públicas por habitante



Al respecto de lo anterior, vale la pena comentar que la calificadora Standard & Poor's opina:

La calidad del gasto público sigue siendo débil al nivel de los estados debido en parte a los escasos incentivos fiscales del sistema actual para las transferencias federales, y a los *rígidos compromisos de gasto* que consumen la mayor parte del dinero federal.

Adicionalmente a la carencia de planeación y de una debida programación en México, nos enfrentamos a que sólo 9.44% del gasto federal es flexible, y el resto es ineludible ya que se encuentra previamente etiquetado para su ejercicio.

Gráfica 6. Gasto federal

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La Reforma Hacendaria por los que menos tienen*, junio de 2007.

Rubros ineludibles de mayor peso	Porcentaje del gasto programable
Servicios personales	39.26
Pensiones y jubilaciones	12.81
Subsidios	12.18
Ramos generales	10.30
Pidiregas	7.82
Obras públicas	3.10

Como se expresó, los programas sectoriales tienen su origen en el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, no existe una congruencia entre sus denominaciones en las entidades federativas, lo que origina que sean presupuestadas de manera distinta en cada una de estas entidades. A manera de ejemplo se muestra la siguiente relación:

Cuadro 1. Programa Seguro Popular

Entidad	Ley	Concepto
Chiapas	Presupuesto de Egresos	Sistema de Protección en Salud
Chihuahua	Ley de Ingresos	Transparencias federalizados
Sinaloa	Ley de Ingresos	Recursos federalizados
Veracruz	Ley de Ingresos	Recursos federales convenidos
Guerrero	Presupuesto de Egresos	Aportación solidaria estatal al Sistema de Protección Social en Salud

Cuadro 2. Programa Alianza por el Campo

Entidad	Ley	Concepto
Chihuahua	Ley de Ingresos	Transferencias federales
Coahuila	Ley de Ingresos	Convenios
Nayarit	Presupuesto de egresos	Programas y convenios (Secretaría de Desarrollo Rural)
Nuevo León	Presupuesto de egresos	Transferencias para inversión
Sinaloa	Ley de Ingresos	Recursos federalizados
Guerrero	Presupuesto de egresos	Asignaciones presupuestarias de contraparte a los recursos convenidos

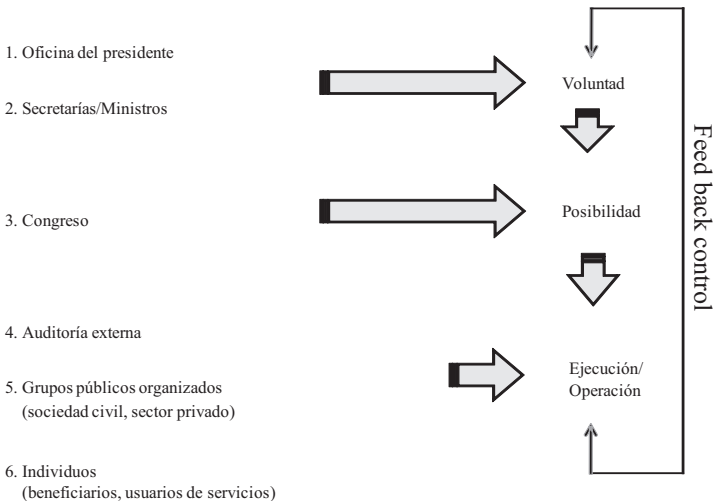
Contrastes en el ejercicio presupuestal 2007

- Baja California desglosa gastos de hielo y agua para consumo humano, así como gastos del informe de gobierno.
- Su vecina Baja California Sur no desglosa el presupuesto del instituto electoral estatal, la comisión de derechos humanos o el órgano de fiscalización superior.
- Chiapas desglosa una partida destinada a procesos electorales.
- Chihuahua desglosa el número de plazas y percepciones de trabajadores de todas las dependencias de gobierno.
- El Distrito Federal desglosa gastos por delegación, mientras que casi ningún estado desglosa gasto o transferencias para municipio.
- Guerrero tiene un útil glosario de definiciones de sus categorías de inversión (capital humano, desarrollo, física, seguridad pública y administrativa).
- Morelos incluye montos de participaciones por municipio.
- Nayarit desglosa sueldos de los miembros del Congreso y número de plazas para cada puesto legislativo y/o administrativo.

Un punto en la medición del desempeño es la retroalimentación, la cual es un proceso de compartir observaciones, preocupaciones y sugerencias con la intención de mejorar funcionamiento de los sistemas, y va encaminada a la mejora continua de una organización.

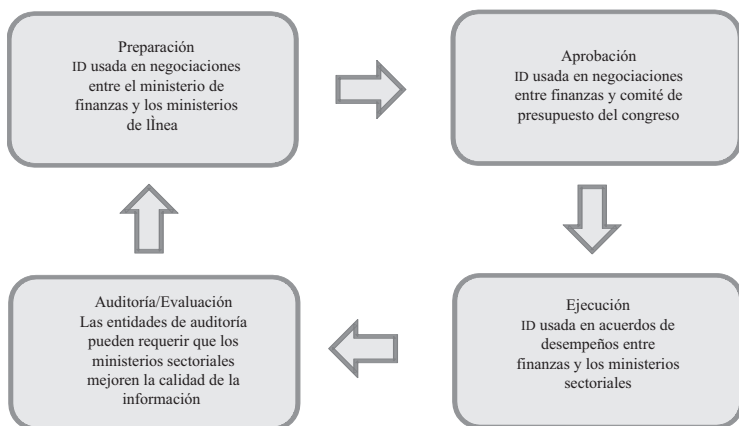
El Plan Nacional de Desarrollo contempla los objetivos del Ejecutivo, quien es el encargado de señalar hacia donde se enfocarán los esfuerzos y los recursos, los cuales, una vez programados y definidas las responsabilidades de sus ejecutantes, es importante medir, de manera cíclica, su nivel de avance a través de herramientas como los indicadores de gestión que determinan el éxito de un proyecto o de una organización y permiten detectar desviaciones para implementar acciones correctivas o preventivas, según sea el caso. Adicionalmente, a través de estos indicadores es posible evaluar el desempeño y los resultados.

Esquema 4. Retroalimentación



A continuación se muestra la información sobre desempeño utilizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esquema 5. Herramientas para resultados



3. Conclusiones

1. Transparencia.
2. Comunicación.
3. Revisión de los ciudadanos acerca de la efectividad de los programas.
4. Control preventivo (*feed back control*). Que se traduce en mejoras o reformas continuas.
5. El presupuesto es de carácter participativo limitado (consulta indirecta a los ciudadanos). Evaluación del servicio público prestado.
6. Planeación a mediano y a largo plazo.
7. Estabilización de los presupuestos y abatimiento de costos de los programas.
8. Los ciudadanos califican la efectividad de los programas. Son los encargados de comparar el servicio recibido con los resultados que divulga el gobierno.
9. El proceso es global y por lo tanto abarca todas las áreas que intervienen.
10. El fin último es la modificación real del bienestar de la población.

El gran reto consiste en romper un sistema cultural. Burlar el sistema, hacer trampa, no cumplir con las reglas es la cultura que hay que romper para convertirlo en un sistema cultural virtuoso, donde exista *confianza, certeza y el buen actuar*, y así abatir el *Cumpliendo con el objetivo, perdiendo la IDEA*.

El presupuesto con base en resultados es una combinación de planeación estratégica, presupuesto participativo, mejora continua, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sin descuidar los elementos tradicionales para la elaboración del mismo.

Síntesis

*Emilio Álvarez Icaza Longoria** (moderador)

*Manuel Vidaurri Aréchiga*** (moderador)

*Sergio Santiago Galván**** (relator)

*Guadalupe Ordaz Beltrán***** (relator)

Conferencias magistrales

Los trabajos del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos iniciaron con las ponencias magistrales de Lorenzo Córdoba Vianello del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En ese sentido, Lorenzo Córdoba Vianello centró su participación en el análisis del Estado actual y el futuro de los Organismos Públicos Autónomos (OPAM), enfatizó que en ningún proceso de transición a la democracia los órganos autónomos habían sido tan relevantes como en el caso mexicano, en donde jugaron el papel de ejes conductores para procesar y encauzar las rutas del cambio. También resaltó que los frutos del tránsito a la democracia están a la vista de todos: pluralismo que se recrea, alternancia política, gobiernos divididos, resultados electorales cerrados, escándalos de corrupción que se ventilan públicamente. Es decir, los fenómenos típicos de las democracias son cotidianos en nuestro país. Señaló que sin embargo, la demo-

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

** Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

*** Director de Desarrollo Institucional en la CDHDF.

**** Prestadora de Servicios en la CDHDF.

cracia trajo consigo también una serie de problemas inesperados que hoy constituyen una preocupación que puede poner en riesgo el conjunto de logros alcanzados. Se trata, esencialmente, de tres tipos de problemas: la feudalización del poder político, el debilitamiento de la autonomía y la titularidad de los órganos autónomos. A lo largo de su conferencia, definió y argumentó en relación a cada una de estas problemáticas y señaló el reto que implica, para el país y más específicamente para los OPAM, el superarlas.

En el espacio de conferencias magistrales, Pablo de Larrañaga Monjaraz profesor e investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México, presentó el libro *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias*, editado en 2008 por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la UNAM, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Larrañaga quien participó en esta obra señaló que reúne en conjunto siete trabajos de igual número de autores, que tienen como motivo de reflexión la reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007. En él se abordan desde distintos enfoques y de manera multidisciplinaria el origen, el alcance y las implicaciones de que el constituyente haya otorgado al derecho de acceso a la información el carácter de constitucional. El interés de los autores se centra en los cambios que deberán hacerse en la legislación secundaria y en la legislación de los estados para armonizarlas con lo que dispone el texto constitucional. Finalmente, comentó cada uno de los siete trabajos que componen la obra, deseando que las ideas vertidas por los autores resulten de utilidad a los asistentes al tercer congreso de OPAM.

Leonardo Valdés Zurita, consejero presidente del Instituto Federal Electoral en conferencia magistral, subrayó que la nueva Contraloría General del Instituto cuenta con plena autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su propio funcionamiento y las resoluciones que emite. En el desempeño de sus actividades, apuntó que el Instituto Federal Electoral (IFE) se sujetará, como lo marca la ley, a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, efectividad

y transparencia. Señaló que la reciente reforma electoral fortalece el sistema de partidos al promover condiciones más equitativas en la competencia electoral. Desde un enfoque ético la democracia mexicana gana en austeridad, transparencia y equidad. El IFE, añadió, está por cumplir 18 años de ser un organismo público autónomo que ha impulsado la consolidación de la democracia en México, gracias a la voluntad política y a las demandas de la ciudadanía.

Panel de Organismos Públicos Autónomos y Reforma Legislativa

Este panel fue moderado por Emilio Álvarez Icaza Longoria y tuvo como relator a Sergio Santiago Galván, ambos de la CDHDF y participaron como ponentes: David Manuel Vega Vera, contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); Julián A. Olivas Ugalde, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación; Martha Patricia Torres Osorio, secretaria de Estudios y Cuentas del Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí, en representación de Ricardo Sánchez Márquez; y, Bulmaro Corral Rodríguez, asesor jurídico en el Congreso del Estado de San Luis Potosí, en representación de Jorge Alejandro Vera Noyola, diputado local.

Entre los temas que se abordaron en este panel destacan los referidos a los valores generales que deben presidir las reformas legislativas a los organismos públicos autónomos en nuestro país, también los relacionados a las recientes reformas al marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que incide en el manejo y fiscalización de los recursos públicos federales que las entidades federativas ejercen, las cuales constituyen definitivamente un avance importante en la rendición de cuentas.

Al respecto, David Vega Vera señaló tres retos en torno a la autonomía de las entidades de fiscalización: un marco legal que precise la autonomía técnica y de gestión, atribuciones para

materializar sus facultades y la determinación de programas de auditoría sustentados en criterios eminentemente técnicos.

Por su parte, Julián A. Olivas Ugalde indicó que el Sistema Constitucional vino a reconocer una realidad en el Estado mexicano, donde se habían agotado por diversas razones la división tripartita del poder, se fueron incorporando los órganos autónomos para que actuaran de manera independiente de los poderes tradicionales en funciones que así lo requerían. En ese sentido el ámbito de competencia de la ASF principalmente radica en fiscalizar los ingresos y egresos del gobierno federal.

Martha Patricia Torres Osorio abordó la imperiosa necesidad de dotar a los OPAM de un presupuesto en términos porcentuales que garantice el ejercicio de sus mandatos y su autonomía financiera frente a otros poderes del Estado. En el mismo sentido, Bulmaro Corral Rodríguez señaló que los organismos públicos deben contar con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, para así adoptar sus decisiones con plena independencia y contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Además, se revisaron las características de la autonomía organizativa, técnica y normativa de los OPAM en nuestro país, así como las especificidades que caracterizan a los órganos de fiscalización superior en el contexto internacional, así como el papel de estos órganos en el contexto nacional, enfatizando que en nuestro país los entes fiscalizadores se formalizan como verdaderos *órganos supremos de fiscalización*, cuyo ámbito de actuación debe ser suficientemente amplio para vigilar la gestión financiera de los poderes públicos, los órganos autónomos, y los entes de derecho público de la federación, los estados, los municipios, e incluso, de los particulares que intervienen en la recaudación de los ingresos o ejercicio del gasto público.

Panel de Organismos Públicos Autónomos y Gasto Público

Estuvo moderado por Manuel Vidaurri Aréchiga, procurador de los Derechos Humanos de Guanajuato y la relatoría fue realizada por Guadalupe Ordaz Beltrán prestadora de servicios de la

CDHDF y participaron como ponentes: Germán Pedroza Gaytán, en representación de Carlos Esparza del Pozo, contralor del Estado de San Luis Potosí; Oscar Guerra Ford, comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y Pablo Trejo Pérez, diputado federal, secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Los temas tratados por los tres panelistas versaron sobre la autonomía presupuestaria y de operación de los OPAM; en este sentido, se resaltó que el tema del ejercicio y control del gasto público es sumamente importante para el quehacer de organismos autónomos, por lo que se abordó también la indiscutible observancia de los principios constitucionales referidos en el artículo 134 de la Carta Magna en cuanto a la eficiencia, eficacia y honradez con que se deben ejercer los recursos públicos y el control que debe prevalecer sobre los mismos.

Germán Pedroza Gaytán señaló que la palabra autonomía, etimológicamente significa la potestad de ciertos entes para dotarse a sí mismos de normas propias sin que ello signifique una confrontación con el resto de las normas jurídicas que regulan a los distintos órganos públicos.

Por su parte, Pablo Trejo Pérez afirmó que las contradicciones presupuestarias de las entidades federativas en materia de acceso a la información, tienen relación con el cumplimiento de objetivos, metas, indicadores estratégicos y resultados por parte de los organismos en la materia. Destacó la importancia de la sociedad civil para supervisar el trabajo de los OPAM ya que su participación en la evaluación de servicio público impulsa la rendición de cuentas y el cumplimiento de su labor.

Oscar Guerra Ford, propuso que las economías de los organismos públicos autónomos sean destinadas para la creación de un fondo con el cual puedan adquirir instalaciones dignas para atender a la ciudadanía. Lamentó que poco más de cuatro pesos es el promedio de lo invertido a nivel nacional en materia de transparencia y acceso a la información, cuando los recursos destinados para asuntos electorales, superan los 25 pesos en promedio.

Además, se discutió la urgencia de incrementar los recursos con los que cuentan los OPAM de tal forma que puedan hacer frente a sus respectivos mandatos, así como contar con el personal y las instalaciones adecuadas para hacerlo, se reflexionó también sobre la necesidad de homologar los recursos destinados a los OPAM, particularmente los destinados a la transparencia y rendición de cuentas ya que éstos fortalecen la democracia al inhibir la corrupción, los fraudes electorales, la opacidad de las autoridades y fomentar el respeto a los derechos humanos. Se discutió acerca de la organización del presupuesto de los OPAM con base en resultados, y se dijo que, sin duda, su instrumentación favorecería el uso y control del gasto público así como los resultados en los servicios a la población mandato de estos organismos públicos. Finalmente, se presentó un interesante análisis empírico sobre las características del gasto en los organismos públicos autónomos.



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Mesa uno. **OPAM y Reforma legislativa**

Reformas jurídicas constitucionales para abatir la impunidad en el Distrito Federal: en busca de la autonomía de la acción fiscalizadora

*Esthela Damián Peralta**

Agradezco a los organismos públicos autónomos de México (OPAM), la amable invitación que me extendieron para participar en su tercer congreso nacional. Reunión, que en esta ocasión dedicará sus reflexiones a la autonomía, la reforma legislativa y el gasto público.

Les felicito por haber logrado concretar una reunión anual más entre las instituciones más jóvenes del país que contribuyen a la democracia del Estado mexicano, por lo que me honran al hacerme partícipe de este evento.

Como legisladora presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, compartiré con ustedes mis reflexiones acerca de la imperiosa necesidad de fortalecer la autonomía de las instituciones encargadas de la fiscalización del gasto público, cuya función es fundamental en un régimen democrático, ya que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

A diferencia de todas las entidades federativas, que cuentan con una constitución local propia que les permite autonomía y soberanía en la toma de decisiones para el desarrollo de cada

* Diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), integrante de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

estado; el Distrito Federal vive la excepción jurídica ya que, al ser sede de los poderes federales, constitucionalmente le impide ser un Estado libre y soberano; por lo que no cuenta con las facultades de autonomía para gobernar y legislar plenamente sobre los asuntos de su territorio.

Sin embargo, una ciudad de esta naturaleza requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen unidad, congruencia y continuidad territorial en su administración y en el diseño de sus políticas públicas. Por lo que actualmente los legisladores del Distrito Federal siguen impulsando las negociaciones entre los actores políticos para concretar la reforma política, a través de una reforma constitucional al artículo 122.

Por ello, el reclamo de autonomía de los habitantes del Distrito Federal sigue vigente y mi posición al respecto es que no se puede postergar más una reforma política que nos permita tener una constitución propia y las facultades que de ella emanen.

Algunas de esas facultades permitirían brindar autonomía plena al órgano fiscalizador de nuestra entidad, así como el derecho a legislar en materia de responsabilidades de las y los servidores públicos. Porque la acción fiscalizadora y la rendición de cuentas, sin transparencia, carecen de sentido si las instituciones encargadas de garantizarla no previenen actividades ilícitas, donde la claridad y simpleza de la norma proporcione certeza a los gobernados y obligue a las y los servidores públicos a ser eficientes y honestos.

Al aceptar mi responsabilidad como legisladora, explícitamente acepté el compromiso por fomentar la cultura de legalidad, privilegiando la transparencia, la eficiencia y la honestidad, en la vigilancia del manejo de los recursos públicos del Distrito Federal.

A partir de ahí, busqué consolidar e incrementar la credibilidad de la función pública a través de una reforma a la Ley Orgánica del Órgano Técnico de Fiscalización de la ALDF, para otorgarle una dirección unipersonal que privilegiara la toma de decisiones oportuna, y profundizara en la revisión de la cuenta pública del gobierno de la ciudad de México, hacia la detección

eficaz de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos, para su sanción y como hallazgos para la prevención.

Aunque la nueva dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda del órgano legislativo que represento ha dado muestras de eficiencia en la acción fiscalizadora de la gestión pública; lo cierto es que la Contaduría no cuenta con autonomía plena, debido a que no tiene facultad para fincar responsabilidades y sancionar a las y los servidores públicos cuando éstos incurren en actos u omisiones que impliquen responsabilidades respecto de los hallazgos de irregularidades derivadas de la práctica de auditorías, para que no queden impunes los delitos que puedan resultar de dichas irregularidades, ya que sólo se le limita a la emisión de recomendaciones y a la denuncia de posibles responsabilidades administrativas o resarcitorias ante otras autoridades competentes.

La Contraloría General, la Procuraduría Fiscal, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal y en algunos casos la Procuraduría General del Distrito Federal, son las instituciones encargadas de investigar, aplicar las sanciones, infracciones y, en su caso, la persecución de los delitos, según corresponda.

Lamentablemente existen conductas ilícitas por parte de servidoras o servidores públicos y particulares que causan daño al erario, promueven la ineficiencia, la corrupción y en consecuencia, la desconfianza ciudadana en la administración y aplicación de los recursos públicos.

Y justo por ello, es necesario impulsar adecuaciones al marco normativo del Distrito Federal para abatir la impunidad no permitiendo que prescriban las acciones, y para que se apliquen con firmeza y eficacia las infracciones y sanciones, cuyo proceso de desahogo es largo debido a la complejidad de cada expediente.

Comparto la imperiosa necesidad de reestructurar algunas instituciones, con el objetivo de adecuarlas a un tipo de administración pública que sea capaz de responder y atender, de manera eficaz, las demandas de la sociedad. Sobre todo porque ya no es viable que el Estado mexicano conserve una adminis-

tración pública tradicional, en la cual la ciudadanía no confía, porque la considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales.

En este contexto, el hecho de que los órganos autónomos no formen parte de la administración pública del Distrito Federal garantiza la democracia, debido a que su autonomía presupuestal y de gestión evita cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, anteponiendo la imparcialidad y la legalidad con la que deben actuar.

Hoy, la dinámica democrática del país exige que las instituciones del Estado ejerzan sus atribuciones respetando y actuando con estricto apego a la legalidad, ya que la reputación de las instituciones públicas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino de la conducta de las y los servidores públicos, sustentada en principios éticos y morales; es decir, sustentada en la seriedad y rectitud del ejercicio de sus funciones para salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa les han sido asignadas.

Por lo que se torna necesario en esta materia, solicitar la intervención de la Cámara de Diputados para que con base en sus facultades se permita esta adecuación al marco normativo.

Durante mucho tiempo, en la arena de lo público y lo político, legisladores, líderes de opinión, empresarios y ciudadanos del Distrito Federal han manifestado interés por la búsqueda de mejoras a la calidad de vida de nuestra ciudad.

Estas legítimas aspiraciones han sido retomadas por los diputados que somos parte de esta IV Legislatura en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quienes hemos puesto empeño en el diálogo responsable, la deliberación y el debate de ideas, y en la construcción de consensos de todas y cada una de las propuestas legislativas presentadas.

En noviembre de 2007 promovimos una iniciativa de reformas a nuestra Carta Magna y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el objetivo de otorgar facultades a nuestra soberanía para legislar en materia de responsabilidades de las y los servidores públicos del Distrito Federal, a través de la elaboración condensada de la “Iniciativa con proyecto de decreto

que reforma y adiciona los artículos 108, 109, 110, 111, 113 y 122 en su base primera, fracción V, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 15, 42 y 76 Bis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, la cual fortalecerá e innovará el marco jurídico de nuestra ciudad.

Lo hicimos porque mis compañeros legisladores y la de la voz, consideramos que la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, que actualmente regula esta actividad en el Distrito Federal, tiene lagunas jurídicas que impiden la aplicación oportuna de la sanción en el caso de aquellos servidores públicos que actuaron ilícitamente; y es ineficaz para cumplir sus objetivos con el alcance requerido porque en algunos casos inhibe su aplicación. Además, debido a que no está actualizada, no da cuenta de los cambios experimentados en el ámbito de la administración pública del Distrito Federal, lo cual produce un efecto de imprecisión o de omisión en el deslinde de responsabilidades.

Sostengo que las y los servidores públicos deben asumir una conciencia de compromiso social, toda vez que la labor que desempeñan se justifica en razón de que deben anteponer los intereses colectivos sobre los personales. Principalmente porque las instituciones tienen siempre como fin último un beneficio social, el cual en muchas ocasiones no se alcanza cuando el servidor público incurre en falta de probidad. Ya lo había señalado Montesquieu: “la democracia se convierte en el peor de los regímenes si carece de lo que es probablemente su requisito básico: la virtud”.

Por ello, a la par del análisis y del desarrollo de la iniciativa de reforma constitucional mencionada, elaboramos una propuesta de iniciativa de ley de responsabilidades de las y los servidores públicos del Distrito Federal.

Para la integración de ambas iniciativas se realizó un proceso plural y de consensos en el que participaron servidoras y servidores públicos del gobierno federal, del Gobierno del Distrito Federal, contralores internos de los órganos autónomos del Distrito Federal, diputados locales, académicos, organizaciones

de la sociedad civil y magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo.

Para estos trabajos de análisis y discusión realizamos una mesa de debate, en sesión presencial y un foro de debate virtual vía internet, en los que participaron servidoras y servidores públicos, legisladores, magistrados y académicos de las siguientes instituciones:

- Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Colegio de Contadores Públicos de México
- Facultad de Contaduría de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Auditoría Superior de la Federación
- Secretaría de la Función Pública
- Presidencia de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Senadores
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Contralorías internas de los órganos autónomos del Distrito Federal
- Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal

Éste fue un esfuerzo legislativo que me enorgullece comentar porque fue el primer ejercicio que se hace en modalidad virtual en la ALDF y tuvo una participación de más de 80 personas interesadas en la materia, en 20 horas de debate.

Por la naturaleza de la Reforma constitucional, esta iniciativa se turnará al Congreso de la Unión para ser analizada, discutida y, en su caso, aprobada por sus legisladores. En la ALDF, trabajamos para lograr que la reforma política para el Distrito Federal llegue a buen término y se creen las bases para un nuevo arreglo político institucional según el cual nuestra ciudad, además de ser la capital de la república y asiento de los poderes federales, posea un gobierno autónomo como las demás entidades federativas en el país.

Creo que es posible establecer los consensos necesarios tanto en el ámbito local como en el federal, para impulsar la aprobación de esta iniciativa de reformas constitucionales y la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Distrito Federal, porque para todas y todos es importante seguir haciendo que prevalezcan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben conducirse todas y todos los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

La propuesta de ley en materia de responsabilidades de servidoras y servidores públicos para el Distrito Federal fortalece la prevención contra la corrupción y la ineficiencia y prevé aspectos de carácter coercitivo al tiempo que representa el compromiso de la ALDF para sanear la vida pública en el Distrito Federal.

Además, en ella se actualizan las diversas causales de responsabilidad de las y los servidores públicos, entre las que destacan las prácticas discriminatorias de cualquier tipo, el conflicto de intereses y, especialmente, el nepotismo. Contiene medidas preventivas para inhibir el enriquecimiento ilícito, toda vez que se actualizan y precisan los sujetos obligados de presentar declaración patrimonial y se dota a las autoridades competentes de la atribución de verificar la evolución del patrimonio, en términos de la no correspondencia o incompatibilidad entre los ingresos que percibe un servidor público y la manifestación de los bienes que posee por sí o por interpósita persona. Y refiere las bases más adecuadas y actualizadas para fortalecer el alcance de las funciones de control, fiscalización y rendición de cuentas en el desempeño público, para promover el estricto apego a la ley e inhibir conductas ilícitas, por lo que se refiere al ámbito de responsabilidades de las y los servidores públicos del Distrito Federal.

Cabe destacar que la unidad representada por todos los grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa que apoyaron la iniciativa de reforma constitucional refrendó una parte de los trabajos que los diputados estamos impulsando para construir

los puentes que permitan que los habitantes del Distrito Federal gocen de derechos políticos plenos.

Finalmente, celebro que se realicen espacios de reflexión como este, porque en ellos confluyen planteamientos innovadores que aportan soluciones a los problemas nacionales.

Fusión de los órganos constitucionales autónomos

Alfredo Delgado Ahumada*

En México la creación de órganos constitucionales autónomos funge como una buena oportunidad de las legislaturas –estatal y federal– para posicionarse como activistas de una *transformación democrática*, cuyos argumentos y motivaciones tienen que ver, entre otras cosas, con la auténtica vigencia del concepto de frenos y contrapesos. Tal perspectiva o tendencia legislativa es indudablemente viable y responde a las necesidades de una sociedad ávida de instituciones con la suficiente credibilidad para erigirse como pilares fundamentales en la dirección política del Estado.¹

Por desgracia y a pesar de los objetivos por los que se crean este tipo de órganos fundamentales del Estado, nos encontramos en una etapa de supuesta transición democrática, donde se replantea retrógrada y hasta mordazmente –por quién dio luz a estos órganos– la posibilidad de fusionarlos con otros órganos de igual envergadura y trascendencia social o simplemente desaparecerlos. Seguramente el costo político en cada caso da cuenta de la decisión que sea factible tomar por las legislaturas.

* Director jurídico del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

¹ Por excelencia y como característica intrínseca de los órganos constitucionales autónomos, participan y, consecuentemente, median en la formación de los designios y voluntades de los integrantes de la sociedad, es decir, incentivan o incluso facilitan los procesos de toma de decisiones en un Estado.

Precisamente lo preocupante de esta tendencia, que ha visto sus brotes más contundentes y en algunos casos hasta materializados en estados como Querétaro, será tema de este breve análisis que pretende clarificar la conveniencia de este tipo de reformas, que reflejan la actitud vehemente de actores políticos a los que no les ha sido tan cómoda la existencia de órganos con verdadera influencia y fortaleza de cambio en el luengo letargo ciudadano.

Una arista de este tema es la tan anhelada y difundida *reforma de Estado*, la cual representa la forma específica de transición en las circunstancias políticas de México y que incluye importantes reformas constitucionales. Respecto de la cual, los órganos constitucionales autónomos no pueden pasar inadvertidos y deben jugar un rol preponderante e impulsor de las reformas necesarias para los cambios que se traduzcan en beneficios para la sociedad. Infortunadamente y en muchos de los casos, ha resultado que esta metamorfosis política es el primer argumento para relegar a estos trascendentes órganos de las decisiones de quienes tienen en sus manos la atribución legal de modificar el marco normativo: los legisladores. Y en ese sentido, se han tenido que conformar con ser espectadores de su propia desventura y estar maniatados para llevar a cabo alguna acción legal. El caso Querétaro² es el más alarmante de los

² El 4 de marzo de 2008, la LV Legislatura del Estado de Querétaro, emitió, votó y aprobó el *Dictamen de las Iniciativas de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga*. Presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales y donde, entre otras cosas, se reformó el texto constitucional como sigue: Artículo 33. "... Se cambia la denominación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para pasar a llamarse "Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública", de igual forma se establece un artículo que no tiene equivalencia en la Constitución vigente, relativo al reconocimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo autónomo; lo anterior obedece a reconocer la naturaleza que tiene en la práctica y como implementación de una mejora constitucional en la calidad democrática de nuestro sistema de Gobierno, incrementando con ello la garantía de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Asimismo se establece el periodo que durará en su cargo por cinco años con posibilidad de una reelección hasta por un periodo igual [...]".

ejemplos y donde quedó evidenciado el supuesto discurso de vanguardia³ para justificar las reformas y la necesidad de movilizaciones nacionales para contener un retroceso evidente.

Consecuentemente y aunado a la coyuntura que hoy representa la reforma de Estado, se debe dar cuenta de la inevitable y cada vez más generalizada “tentación legislativa” de fusionar, modificar y hasta desaparecer a los órganos constitucionales autónomos existentes en este país. Discursos pueden existir muchos, razones muy pocas o ninguna.

Lo anterior tiene justificaciones desde dos perspectivas, por un lado la conveniencia de estos *incómodos* órganos en momentos de cambio político y definición partidista en las entidades federativas, y por la otra, las justificaciones legales, políticas y sociales que fueron y son cimientos para su existencia y consecuente permanencia. Sin que se interprete ello como una concepción perenne de estos órganos, pero sí como la necesidad de valorar su permanencia tal como surgieron y así advertir su eficacia a mediano plazo.

En ese sentido, no sólo paradigmático resulta el caso Querétaro y bien vale puntualizar el caso Jalisco, que no ha quedado más que en una intentona por posicionar y trascender la supuesta fusión del órgano garante del derecho de acceso a la información pública, el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, con el órgano electoral y aún llamado Insti-

³ Puntos 22 y 23 del apartado denominado Exposición de Motivos: “... Que en congruencia con la Constitución General que el Estado garantice el Derecho a la Información ante órganos especializados y en virtud de ser éste un derecho humano reconocido por diversos instrumentos internacionales se propone compactar las comisiones de derechos humanos y estatal de información gubernamental en un organismo especializado, imparcial y con autonomía operativa de gestión y decisión... Que con el transcurrir del tiempo y con la lucha diaria de las fuerzas surgidas principalmente de la sociedad civil, el país ha experimentado una transformación política no entregada sino arrancada literalmente al poder. La aspiración de un México, de un Querétaro democrático y de una sociedad democratizada ha requerido de la existencia de un poder limitado pero a la vez de una interrelación de acciones entre los propios poderes cuyo trabajo conjunto, no necesariamente confabulado permita al fin de cuentas el buen gobierno y el mejor funcionamiento del Estado...”

tuto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que por cierto, recientemente ha sido vapuleado por la colusión legislativa en pro del retroceso democrático y del beneficio *corporativista*, mejor conocida como *partidocracia*, al aprobarse reformas que atentan seriamente contra la autonomía de este respetable y trascendente órgano del Estado Jalisciense.⁴ Incluso definidas sustancialmente en voz de una legisladora jalisciense de esta forma: “pueblo pobre, partidos ricos”.⁵ Lo anterior no hace sino ilustrar con meridiana contundencia la incomodidad de *ciertos* órganos, primero concebidos como soluciones inmediatas, contundentes y hasta innovadoras para problemáticas de Estado y después, necesaria e impostergablemente, susceptibles de cambios estructurales que precisan reformas de carácter constitucional.

De esta forma se podrá advertir que las constituciones locales han tenido que asumir constantes modificaciones de acuerdo con el vaivén de los partidos políticos cuyos designios “mayoritarios” e imponen hegemonía en los constituyentes permanentes. Jalisco es un claro ejemplo de ello y por tal motivo, escuchar en boca de los actores políticos y legisladores del Estado la idea de una fusión en los términos citados sin duda inquieta no sólo a los órganos inmiscuidos, sino a la sociedad en general, que afortunadamente en Jalisco se ha involucrado activamente con el Instituto de Transparencia e Información Pú-

⁴ Se aprobaron por el Congreso del Estado de Jalisco reformas a la Constitución en materia electoral, entre las más importantes destacan: 1) Se crea el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; 2) Cambia la fórmula para determinar el financiamiento público de los partidos políticos; 3) Se prevé la salida de los actuales consejeros electorales (no obstante que fueron elegidos hasta mayo de 2010) y como consecuencia, se les indemniza con la cantidad equivalente a los sueldos que hubieran devengado en caso de concluir su periodo. *Periódico Público*, sábado 31 de mayo de 2008, año 11, núm. 3891, pp. 6 y 7.

⁵ Diputada del Partido Revolucionario Institucional, Verónica Martínez Espinoza, en entrevista para el programa de la cadena Televisa, “GDL Noticias”, junio 5 de 2008, 07:52 horas.

blica de Jalisco.⁶ Muestra de la preocupación colectiva que genera el sólo pensar en una fusión, que mejor debiera llamarse “irresponsable mezcolanza de órganos” que además tutelan prerrogativas constitucionales que no son parientes ni lejanos, son las innumerables posturas que asumieron distintos sectores de la sociedad al conocerse semejante disparate legislativo y cuya voz no hizo otra cosa que oponerse y recordar el origen y las razones para la existencia del órgano garante del derecho de acceso a la información pública.

Por lo tanto, se puede evidenciar y sostener que las coyunturas y conveniencias *político-partidistas* comienzan a superponerse a los argumentos legales, políticos y sociales, que en algún momento dieron vida a los órganos constitucionales autónomos como componentes fundamentales de la estructura constitucional y que, por ello, han logrado posicionarse como verdaderos contrapesos de los poderes tradicionales del Estado y herramientas de participación ciudadana en la vida política del país.

Lo que genera la irremisible tentación de desaparecerlos o maniatarlos, lo más posible con la oscura finalidad de impedir la inclusión de la sociedad en temas de relevancia y, sobre todo, la defensa de derechos fundamentales de cualquier persona, como son los derechos humanos, el derecho a elecciones democráticas y el derecho de acceso a la información pública, cuya vigencia se ha apuntalado con relativo éxito a nivel federal por dos de los más notables órganos constitucionales autónomos en este país: la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, y con la misma y exitosa inercia en la mayoría de las entidades federativas. Haciendo hincapié en que éste es el primer y único momento donde

⁶ Así lo demuestra un estudio comparativo realizado por la Dirección de Vinculación y Estudios del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, que arroja un dato revelador con respecto a los recursos de revisión substanciados en dicho órgano y que lo sitúan como el que más conoce y resuelve controversias en esa materia en el país, con un promedio de 32.3 recursos mensuales, superando ampliamente la media nacional de 4.29.

podemos advertir una similitud de objetivos humanos –más allá de la consolidación del Estado democrático, que precisa el respeto irrestricto a estos derechos–, pero que al momento de poner en marcha las estructuras garantes de éstos, resulta inconcebible conceptualarlos en un escenario donde una instancia pueda asumir las funciones de otra o peor aún, pensar en su caprichosa desaparición.

Por otro lado, en lo que toca a los fundamentos legales, sociales y políticos que razonadamente han dado vida a los órganos constitucionales autónomos y alejándonos de las nimias justificaciones partidistas que buscan su fusión o desaparición, vale destacar el tema de la autonomía que gozan cada uno de ellos y que vuelve nebuloso el camino que lleve a pensar en empatar sus objetivos y, consecuentemente, fusionarles en contra de su propia naturaleza. Desde esta perspectiva y partiendo de que una de las características de los órganos constitucionales autónomos es la denominada paridad de rango y sus relaciones de coordinación, a ello se suman como justificaciones para su autonomía la neutralidad política, la legitimidad y la especialización técnica, es aquí donde encontramos el escollo menos sorteable para los legisladores en su afán de retroceso y que se debe ponderar ante las avanzadas por atentar contra estos órganos.

Ello implica que los órganos constitucionales autónomos no estén subordinados respecto de algún otro órgano de Estado y uno de los rasgos de su autonomía es precisamente su independencia de los demás órganos constitucionales, sin soslayar que son inmediatos y fundamentales establecidos, en la Constitución y que no se adscriben precisamente a ninguno de los poderes del Estado.⁷ Por otro lado, no deben perderse de vista las razones primordiales para la existencia de órganos constitucionales con la suficiente autonomía para generar credibilidad en el entorno y circunstancias que lo crean y cumplir su encomienda.

⁷ Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 12.

Destaca en primer término la ecuanimidad política, frecuentemente confundida con limitar a estos entes del ejercicio de la política. Lo cual atenta en algunos casos contra su función primordial en el entendido de que existen múltiples órganos constitucionales autónomos, como aquellos electorales o incluso garantes del derecho de acceso a la información pública que no pueden estar ajenos o sustraerse por completo de la vida política. Entendida ésta estrictamente como las relaciones de coordinación, mediación y cooperación, en el ejercicio estricto de sus atribuciones, pues sería incongruente pensar que un órgano que organiza, vigila y califica las elecciones, es un órgano apolítico o en su defecto, que aquél encargado de velar por el cumplimiento de una norma que persigue el acceso a la información pública en poder del gobierno se mantenga sustraído de relacionarse –en estricto apego a su naturaleza y atribuciones– con los demás poderes de Estado que precisan el cumplimiento de la ley. En tal perspectiva, lo que debe cuidar todo órgano constitucional autónomo es no verse influenciado por cuestiones partidistas.

Por otra parte encontramos la legitimidad, muchas veces indirecta y que debe buscar formas de legitimación ajenas a la que otorga ser elegido por el sufragio directo. En el caso de los órganos constitucionales autónomos la especialización técnica brinda un espacio de oportunidad interesante y sumamente explorable para estos entes, mientras demuestre ser un órgano que toma sus decisiones basado en criterios técnicos y no en influencias partidistas su legitimidad persistirá en la misma medida y, por supuesto, permeará en otros sectores. Ello en virtud de que muchas veces se recurre a una legitimación corporativa, que es aquella donde las organizaciones se legitiman no por el pueblo, sino por el sector de los ciudadanos afectado.⁸

Por ello es que debe darse especial énfasis cuando se trate de argüir una fusión entre órganos constitucionales autónomos a la especialización técnica, la cual se ve lejana, pretendiendo

⁸ María Salvador Martínez, *Autoridades Independientes*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 381.

que un mismo ente asuma la responsabilidad de profesionalizarse en dos temas que como antes se dijo, conviven como prerrogativas de las personas, pero no en lo que toca a la responsabilidad de su tutela, es decir, desde tal perspectiva no pueden cohabitar en un mismo órgano garante.

En un tercer momento y de ingente relevancia en este análisis, surge la responsabilidad de permanecer intacta la mencionada especialización técnica, que no es otra cosa sino el resultado de la experiencia, preparación y devoción por un tema específico. Pues derivado de la envergadura de los temas que ocupan a los entes constitucionales autónomos, lo menos que puede exigírseles es un dominio íntegro de la prerrogativa humana que significa su quehacer cotidiano.

Sólo así un órgano de estas características logrará otorgar credibilidad a su trabajo diario y como corolario, hace suponer que su entorno verdaderamente lo mantiene ecuánime a intereses político-partidistas, generando así una confianza traducida eventualmente en la legitimación que busca todo ente con la trascendencia político social que supone su sola existencia.

Derivado de lo antes expuesto, podemos válidamente concluir que los órganos constitucionales autónomos precisan fortalecer y tecnificar su trabajo cotidiano, en aras de generar las condiciones sociales de legitimación que a la postre le permitan defender su vigencia en la vida política de cualquier Estado. Vinculado a este aspecto se revela la imposibilidad de fusionar, modificar o eliminar órganos constitucionales autónomos en esta etapa de democratización del país, donde en la mayoría de los casos se advierten órganos en ciernes que, precisamente por dicha circunstancia, deben protegerse de los embates reformadores y permitírseles desarrollarse adecuadamente, para entonces, valorar su permanencia. Lo anterior, en el entendido de que las democracias ideales no requieren de una pléyade de órganos constitucionales autónomos, pues la rectoría del Estado, con sus poderes tradicionales asume exitosamente tareas encomendadas a estos entes o incluso, no existen tales tareas por virtud de una cultura de respeto irrestricto a ley. En México hoy no es así. En México trabajamos para que sea así y, en esa tarea, los ór-

ganos constitucionales autónomos juegan un papel primordial, siempre con la conciencia de que su desaparición debe obedecer al éxito de su encomienda, es decir, cuando la sociedad ya no los requiera, no a un antojo legislativo vehemente y que vislumbra el paroxismo de la “partidocracia” en México.

Autonomía de las comisiones de derechos humanos. Avances y retos

*Cécile Lachenal**

Desde la sociedad civil, y en Fundar especialmente, encontramos que la autonomía sigue siendo fundamental en tanto es una herramienta para crear contrapesos efectivos en el ejercicio de la función pública y así mejorar algunos aspectos sustantivos de la democracia, como la protección de los derechos humanos frente a las autoridades públicas, la rendición de cuentas y la responsabilidad del Estado y de las y los servidores públicos.

En esta exposición me concentraré en las comisiones de derechos humanos ya que son objeto de un monitoreo que Fundar está llevando a cabo.

El desarrollo de las comisiones de derechos humanos, además de ser reciente, ha seguido diferentes caminos debido a factores políticos, presupuestales y sociales propios de cada entidad federativa. Nacieron en la década de 1990 como organismos descentralizados o desconcentrados del poder ejecutivo, a la fecha, 26 de las 33 comisiones se han transformado en organismos públicos autónomos, pero siete comisiones siguen sin tener el estatuto legal de autonomía: Colima (artículo 3°: “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter autónomo”), Chihuahua

* Investigadora, Programa de Monitoreo del Sistema Ombudsman de México de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

(artículo 2º: “La Comisión Estatal de Derechos Humanos [...] un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios”), Nuevo León y Puebla (artículo 2º: “un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones”), Querétaro (artículo 3º: La Comisión Estatal de Derechos humanos, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”), Sinaloa (artículo 2º: “Se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa como un organismo descentralizado, representativo de composición plural, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios”) y Tabasco (artículo 2º: “Se instituye la Comisión Estatal de Derechos Humanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”).

Evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de la defensa, promoción y educación en los derechos humanos es una tarea complicada, en especial porque no existen indicadores para medir la situación de los derechos humanos en el país (los informes de las comisiones, con excepción del informe de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), desde años recientes son informes de gestión que no incluyen algún diagnóstico de la situación de los derechos humanos en su entidad). En estas condiciones, resulta sumamente difícil establecer una relación directa de causa/efecto entre el trabajo de las comisiones de derechos humanos y la situación de éstos, y medir la eficiencia de las comisiones.

Sin embargo, abordar el tema de las comisiones, a partir del enfoque de la autonomía, permite esbozar un primer diagnóstico de su desempeño.

El carácter de órgano autónomo reconocido a los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) no los libera del mandato general de los poderes públicos, plasmado en el artículo 39 constitucional, que señala que éstos se instituyen para beneficio de la sociedad. Si los OPDH se diferencian del Poder Judicial por su fácil acceso, la ausencia de formalismos durante los procedimientos y en su mayor cercanía con la

población, es a costa de la falta de fuerza vinculante de sus recomendaciones, supuestamente compensable con la publicidad que le den a éstas y la incidencia en la opinión pública.

Así, el vínculo que exista entre los OPDH y la sociedad civil es un elemento determinante para evaluar la verdadera autonomía en el desempeño de dichos organismos.

Por esta razón, los procedimientos por los que se elige a los titulares de las comisiones de derechos humanos, así como los requisitos mínimos que se exijan para ocupar estos cargos son sumamente relevantes y significativos.

Para ilustrar este argumento me voy a referir a la reforma de la Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a finales de 2007. Además, este caso nos permite, más allá de la cuestión de la autonomía legal, empezar a ver algunos elementos necesarios para consolidar la independencia y la autoridad moral de las comisiones. Abordaré tres elementos que en Fundar consideramos fundamentales.

Se le confiere a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca un estatuto legal de organismo autónomo a través del artículo 2° de la nueva ley

La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la defensa, promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos; el fomento del respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas del Estado, el combate a toda forma de discriminación y exclusión, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

Con la autonomía se rompe el lazo orgánico entre la comisión y los demás poderes del Estado, o de la federación. La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (CDDHO) puede actuar por sí misma, sin tener que recibir ór-

denes o líneas de los demás poderes. Por lo menos, la ley le da esta capacidad, que más que una capacidad es un derecho (eso es lo que significa tener personalidad jurídica).

Si en la realidad sigue habiendo prácticas de subordinación o de autolimitación de las comisiones de derechos humanos frente a las autoridades del Estado, esta situación tiene que ver más con factores de índole político, como el sistema y la cultura política corporativista y clientelista.

Por eso es preocupante que siete de las 33 comisiones de derechos humanos del país todavía no tengan el rango de organismo autónomo. Porque la autonomía formal de las comisiones debe ser considerada como un requisito mínimo para un adecuado funcionamiento de las comisiones.

Se modifica el procedimiento de elección tanto del presidente como del Consejo Consultivo

El presidente

ARTÍCULO II. El Presidente de la Comisión será elegido por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Para la elección del presidente de la comisión se seguirá el procedimiento siguiente:

- I. El Congreso del Estado, a través de su Comisión Permanente de Derechos Humanos, emitirá *una convocatoria pública* con la finalidad de allegarse propuestas de aspirantes;
- II. La convocatoria señalará el periodo para recibir propuestas, que deben acompañarse de los datos curriculares del aspirante y el sustento de los mismos;
- III. Los aspirantes a ocupar el cargo de presidente, deberán comparecer ante la comisión convocante;
- IV. En dicha comparecencia los *aspirantes deberán exponer oralmente sus propuestas, conocimientos sobre la materia y experiencia;*
- V. De los aspirantes que hayan comparecido, la comisión respectiva integrará una terna que será presentada ante el Pleno del Congreso; y,
- VI. De la terna propuesta, el *Pleno del Congreso del Estado elegirá con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, a quien fungirá como presidente de la Comisión.*

El Presidente de la Comisión comparecerá en la fecha y hora que fije el Congreso a rendir la protesta de ley.

En la postulación de los aspirantes, *el Congreso considerará los principios de pluralidad, equidad de género, apartidismo y no discriminación.*

Tres dimensiones son relevantes en este cambio de procedimiento de elección:

1. El Poder Ejecutivo *ya no tiene intervención directa en el proceso* de nombramiento del presidente de la Comisión ni tampoco del Consejo Consultivo;
2. *Se oficializa la participación ciudadana* al proceso de selección del candidato a través del establecimiento de un mecanismo de convocatoria pública;
3. El elemento de la *exposición de propuestas y/o programas de parte de los aspirantes ante el congreso* como una garantía con la cual se dota de mayores elementos de convicción a los legisladores y se fomenta la difusión de debates públicos para *transparentar* el proceso.

Claro que, en la realidad, el peso del Poder Ejecutivo en el proceso de elección depende del estado de las relaciones entre las fuerzas políticas. En el contexto de Oaxaca, el gobernador sigue teniendo una gran influencia sobre el Congreso cuya mayoría es de su partido. Eso es importante, ya que quien elige al presidente de una comisión es el Congreso, no la sociedad civil. Es decir, que el papel del presidente es altamente político y que hay que entenderlo en esos términos. De lo que se trata, cuando hablamos de implementar o fortalecer mecanismos de participación ciudadana, es de evitar que la nominación sea politizada en el sentido de que sea el resultado de un acuerdo político entre partidos políticos para repartirse puestos. Y en su lugar se deben establecer mecanismos que garanticen que quien va a ser presidente de una comisión de derechos humanos tenga experiencia en la materia de derechos humanos y que sea alguien con suficiente legitimidad y autoridad moral para que la sociedad civil sienta que sus derechos están protegidos de manera adecuada. Asimismo, tiene que ser

una persona relativamente independiente para poder emitir sus resoluciones señalando a las autoridades sin compromiso de ningún tipo.

En este sentido es que en Fundar insistimos sobre el perfil del titular.

Pero, antes de examinar este concepto, quisiera detenerme brevemente sobre el Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo

En el caso particular de Oaxaca, el Consejo Consultivo está constituido por 10 integrantes.

La ley de la CDDHO estipula que serán personas de reconocido prestigio dentro de la sociedad y que se hayan distinguido por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos (artículo 18 de la ley). Se renovarán cada dos años, debiendo ser sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad.

Por otro lado, en la postulación de los aspirantes al Consejo se considerarán los principios de pluralidad, equidad de género, apartidismo y no discriminación (artículo 18). Los candidatos serán propuestos y elegidos de la misma forma que el presidente de la Comisión y deberán reunir los mismos requisitos. Su nombramiento será hecho por el Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 19).

Es importante revisar los mecanismos de elección de los consejeros de las comisiones de derechos humanos ya que muestran otra vertiente de la autonomía de las comisiones: la posibilidad de ser un contrapeso al presidente y a la estructura operativa de la comisión (visitadores, etc.); o por lo menos la posibilidad de ser un espacio de diálogo/debate interno que transparente el trabajo de la comisión y lo pueda llevar a espacios públicos de debate.

Este mecanismo toma mucha relevancia en ciertos casos, como por ejemplo:

- La disensión de la mitad del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre la acción de inconstitucionalidad realizada por su presidente, José Luis Soberanes, en contra de la ley sobre la despenalización del aborto en el Distrito Federal.
- La petición del Consejo Consultivo al presidente de la comisión de Jalisco para que se siga y profundice la investigación del caso de Tomas Coronado, el procurador de Justicia del Estado, acusado por una persona menor de abuso sexual.

Todo esto nos lleva de nuevo a la importancia del perfil del titular de la comisión de derechos humanos.

El perfil del titular

La nueva ley de la CDDHO retoma los requisitos clásicos para ser presidente:

ARTÍCULO 10:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser originario y residente en el Estado;
- III. Tener al menos treinta años de edad el día de su nombramiento;
- IV. *Contar preferentemente con el título de Licenciado en derecho;*
- V. *Gozar de buena reputación, probidad, capacidad y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*
- VI. No haber desempeñado el cargo de Secretario, Procurador o titular de alguno de los Poderes del Estado en el año anterior a su elección, y;
- VII. No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado con los titulares de los Poderes del Estado.

Independencia y autoridad moral

El aspecto positivo de este artículo es que busca garantizar la independencia efectiva del futuro presidente al promover un

candidato que no tenga vínculos directos, sea por canales profesionales o personales, con la administración pública.

Al mismo tiempo el plazo de un año le quita mucha pertinencia y eficiencia ya que sabemos perfectamente que las carreras públicas no se construyen en un año y que aunque el candidato no haya desempeñado uno de estos cargos el año anterior a su elección eso no garantiza que no tenga en la administración pública, o con los partidos políticos, sus redes de sociabilidad y/o poder.

La autoridad moral del ombudsman es un elemento clave para el buen funcionamiento y la eficacia de las comisiones de derechos humanos. La autoridad moral no significa que las resoluciones del ombudsman son de carácter moral, sino que, dado su prestigio institucional, la opinión del ombudsman, siempre fundada en derecho, es presumiblemente coherente y por ello irrefutable en sus contenidos por parte de las autoridades a las que advierte o señala como responsables de violaciones a los derechos humanos a fin de que reconozcan sus errores y los reparen.¹

Por eso, si la legitimidad del ombudsman deriva, en parte, de la autonomía de la institución a su cargo, también es cierto que el ejercicio de la autonomía requiere de una legitimidad originaria del titular. Esta legitimidad originaria tiene que ver con la trayectoria profesional y personal del titular o futuro titular.

Experiencia en materia de derechos humanos

Lo más extraño de la nueva legislación oaxaqueña es la ausencia de exigencia de que el candidato tenga experiencia o conocimientos sobre derechos humanos. Al contrario, la expresión da la preferencia por un candidato que sea licenciado en derecho, lo que varias comisiones así han legislado (Veracruz, por ejemplo).

¹ Francisco Javier Acuña Llamas, "El ombudsman en las democracias modernas", en *Revista de Administración Pública*, p. 98.

De hecho, esta formulación es reveladora de una confusión bastante difundida en varias comisiones de derechos humanos, que consiste en asimilar los delitos definidos por el código penal con las violaciones de derechos humanos.

Las comisiones que han hecho un trabajo interesante al respecto son, dentro de las comisiones monitoreadas por Fundar, las del Distrito Federal y de San Luis Potosí, donde se ha creado, o se está creando, un catálogo de violaciones de derechos humanos que rompe con la visión penalista del delito. En la comisión de Oaxaca aún no se sabe que va a pasar al respecto, pero hasta la llegada de Heriberto Antonio García, el análisis de los informes de la comisión muestra esta confusión entre delitos penales/violaciones de derechos humanos al ser reportados como violaciones de derechos humanos actos que corresponden a la tipificación del derecho penal (las típicas lesiones, por ejemplo).

Con esto, regreso al concepto del perfil del titular. Es decir, entre más experiencia en derechos humanos tiene, más se garantiza una correcta defensa y promoción de los derechos humanos. Porque la cultura de los derechos humanos es bastante diferente de la cultura del derecho, ya que implica conocer los problemas y las dinámicas específicas que involucran a las autoridades públicas, conocer los medios y formas especiales para tratar con las autoridades violadoras de los derechos, y estar sensibilizado con el sufrimiento de las víctimas.

Además, otro riesgo que se corre al *preferir* que los candidatos sean abogados es de poner énfasis en la atribución de la comisión para la defensa de los derechos humanos en detrimento de la educación y promoción. Es decir, hacer que las comisiones sean *defensocéntrica*, cuando su trabajo debe ser pensado de manera integral. Dicho de otra forma, que haya coherencia entre las recomendaciones y las capacitaciones; que se capacite de manera prioritaria a las autoridades más señaladas y sobre los temas más problemáticos.

A manera de conclusión: otros elementos para fortalecer la autonomía de las comisiones de derechos humanos

El servicio profesional de carrera. Un elemento importante para el fortalecimiento de la autonomía de las comisiones consiste en la instauración del servicio profesional de carrera (que desafortunadamente sólo existe en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

El servicio profesional, al fundar la relación laboral sobre criterios de méritos intelectuales y personales rompe con el esquema corporativista y/o clientelista que existe en la administración pública mexicana. Así, el organismo se provee poco a poco a él mismo de los mejores y más capacitados elementos humanos, instalando cierta continuidad, más allá de los cuatro o cinco años que dura el presidente y su equipo directivo, y también fomentando cierta independencia en los criterios del personal.

Autonomía presupuestaria. Que el presupuesto sea suficiente para el cumplimiento de su mandato y que no pueda ser disminuido (Principios de París).

No a 2 439 reglamentos de transparencia: Fallo de la Suprema Corte, caso Torreón

*Eloy Dewey Castilla**

Caso 1. Controversia constitucional 61/2005

¿De dónde surge?

El 6 de junio de 2003 se publicó, en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza*, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Torreón, Coahuila, y donde además la creación del Instituto de Transparencia Municipal.

¿Qué pasó?

Por escrito presentado el 30 de septiembre de 2005, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, promovió una demanda de controversia constitucional en contra del H. Congreso y del gobernador del Estado de Coahuila, así como del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI).

El 20 de julio de 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

* Consejero presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

Resolución

El 24 de enero de 2008 la Suprema Corte de la Justicia de la Nación emitió una sentencia, la cual tardó 2 años, 4 meses y 24 días en resolver.

Sentencia

- Los órganos derivados (constitucionales, autónomos) no pueden tener legitimación activa, sólo pasiva en las controversias constitucionales.
- No puede considerarse que el ICAI interfiera en el ejercicio del gobierno municipal.
- El ICAI es un órgano derivado del Estado, que no guarda dependencia alguna con los poderes estatales.
- El ICAI goza de un rango similar al de los poderes tradicionales de la entidad.
- El ICAI es un organismo público autónomo que tiene su origen, competencia e interacción previstos en la Constitución local.
- El ICAI no constituye autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los municipios.
- El término Bases Generales de la Administración Pública no puede interpretarse en el sentido de que concede a las legislaturas de los estados una libertad ilimitada para legislar en materia municipal (artículo 115 constitucional).
- El Municipio de Torreón, Coahuila, no tiene competencia para innovar en la materia de acceso a la información pública, toda vez que está reservada a la entidad federativa.
- El Municipio de Torreón puede emitir reglamentos de detalle; equiparables a los que se refiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución federal.
- El Municipio de Torreón confunde el derecho tangible que deriva del régimen patrimonial que ejerce sobre bienes que lo integran, con un derecho subjetivo público abstracto e in-

tangible como lo es el acceso a la información de las entidades públicas.

- Los órganos constitucionales autónomos guardan autonomía e independencia de los poderes primarios, esto no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.
- La creación del ICAI no viola ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuencias

El Ayuntamiento de Torreón abrogó su reglamento el 24 de abril de 2008 y se sujetó a la Ley de Acceso a la Información Pública.

Y se sentó un precedente para todos los municipios.

Prospectiva del derecho a la información pública en Michoacán

*Ana María Martínez Cabello**

En primer lugar debo reconocer la importancia de organizar este tipo de eventos, donde nos congregamos integrantes y representantes de organismos públicos autónomos para discernir, compartir y avizorar amenazas y fortalezas de nuestro quehacer institucional; y en segundo lugar, quiero agradecer la atenta invitación que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) me extendió para compartir, en esta interesante Mesa de los Organismos Públicos Autónomos de México y Reforma Legislativa, la situación que guarda el acceso a la información en nuestro estado: Michoacán.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental porque protege un bien jurídico y garantiza el que las personas puedan saber y acceder a información importante, tanto para su desarrollo personal como comunitario y porque sobre él descansa la consolidación de un sistema democrático al cumplir con la función de que todas las personas que quieran, puedan conocer el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan todas y todos los servidores públicos y autoridades elegidas democráticamente mediante el voto popular. Además, es un componente esencial de nuestra aún incipiente demo-

* Comisionada presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

cracia, la cual aspiramos a consolidar como forma de gobierno y como forma de vida, por lo que debemos, de manera comprometida, apostar a construir un Estado que no sólo garantice un verdadero Estado de derecho, sino la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

En Michoacán disfrutamos de una ley de acceso a la información desde el 28 de agosto de 2002 y de la posibilidad de hacer efectivo este derecho desde febrero de 2003. Para fortalecer este derecho el 20 de Julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, Entidad, Órgano, y Organismo Federal, Estatal y Municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las Leyes. En la interpretación de este derecho prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las Leyes.
- III. Toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicaran a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este decreto, a más tardar en dos años de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a 70 mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Así, el acceso a la información se convierte en una garantía individual de todas las personas que vivimos en este país al imponer una serie de condiciones obligatorias para todo gobierno y toda institución pública de México en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que, el ejercicio de gobierno y la función pública estarán sujetos a criterios de máxima publicidad.

Esta adición señala la necesidad de que las legislaturas locales en el ámbito de su competencia realicen las modificaciones precisas a su ley de acceso a la información a más tardar el 20 de julio de 2008, las cuales deben contemplar, entre otros aspectos, la protección de datos personales; la obligatoriedad de los distintos poderes y niveles de gobierno de garantizar el acceso a la información completa y actualizada a través de los medios electrónicos disponibles; a organizar y preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados para su publicación y fácil acceso; y el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expe-

ditos, los cuales se sustanciarán ante órganos especializados e imparciales con autonomía operativa de gestión, presupuestaria y de decisión, buscando que todas las leyes de acceso a la información en el país guarden coherencia y consistencia con estos criterios generales.

Derivado de esta coyuntura las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) con representación en el Congreso del Estado de Michoacán han presentado iniciativas de ley, buscando que la ley de la materia, sea modificada de manera integral, o sea que no sólo contemple aspectos que mandata nuestra Carta Magna, ya que las propuestas de las tres fracciones proponen la abrogación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LAIPEMO) y la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LETAIPEMO).

Por lo que esta ponencia se basa en el análisis de las propuestas de reforma hechas por las distintas fracciones a cada uno de los capítulos de nuestra ley vigente.

Capítulo primero. Disposiciones generales

PAN y PRD

- Proponen que la ley sea reglamentaria del artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

PAN, PRI y PRD

- Están a favor del principio de máxima publicidad de la información (el PRI agrega la gratuidad y la prontitud en el proceso de solicitud y acceso a la información pública).
- Establecen la NO necesidad de acreditar derecho subjetivo, legitimación activa o interés jurídico sustentado en algún derecho sustantivo que motive el pedimento, dejando a salvo los casos de datos personales en posesión de las entidades públicas, los cuales deberán ser protegidos por ley.

- Señalan la excepción de que los extranjeros puedan acceder a información política, (el PRD abre la posibilidad de que cualquier persona, y no sólo los que tengan calidad de ciudadanos con nacionalidad mexicana, pueda acceder a la información en materia política).
- Amplían los datos personales protegidos como: información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física identificada o identificable; cuenta personal de correo electrónico; huella digital; ADN; la fotografía o número de seguridad social; el Registro Federal de Contribuyentes; folio y clave de elector u otras análogas que afecten su intimidad.

PRD

- En la conceptualización de sujetos obligados incluye las figuras de comité de información y unidades de información.
- Propone transformar a la Comisión en Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (Itaimich), dando con esto la oportunidad de recibir financiamiento estatal, nacional e internacional para el cumplimiento de sus atribuciones.

Capítulo segundo. De la información mínima que debe ser difundida de oficio por los sujetos obligados

PAN y PRD

- Amplían la obligatoriedad de publicitar las actas, acuerdos, minutas y demás constancias que contengan las discusiones y decisiones de directivos del sujeto obligado y que sean de interés público.

PRI

- Propone publicitar la situación patrimonial; bienes muebles; vehículos; convenios con organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, partidos políticos e instituciones de enseñanza privada; calendarios de reuniones de consejos, de gabinetes y de

cabildos; sesiones plenarias; contenido y versión de contratos, convenios y condiciones generales de trabajo; montos por concepto de cuotas sindicales, prestaciones económicas o en especie que se hayan entregado a los sindicatos, con el nombre de quien recibe y el responsable de ejercerlo; informes de los trabajos realizados por despachos de consultoría privada; así como estadísticas e índices generales de delincuencia (en los casos que proceda); viáticos; gastos de representación; asimismo describe los distintos tipos de licitación y su contenido.

- Incluye los mecanismos de participación ciudadana y el padrón de proveedores y contratistas salvo los datos con clasificación de reservados o confidenciales.

En la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo proponemos que todos los sujetos obligados por esta ley aporten y conformen un Sistema de Información Básico Estatal (SIBES), que contenga mínimamente información pública de oficio, el cual será revisado y monitoreado por la CEAIPEMO.

Capítulo tercero. De la promoción de la cultura del derecho al acceso a la información pública

PRI

- Los sujetos obligados deberán de publicar la relación de solicitudes de información de los gobernados, y las respuestas que emitan a los solicitantes, salvo los datos que se clasifiquen.

Aborda de manera clara y novedosa las obligaciones de transparencia: del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, municipios, Instituto Electoral y Tribunal Electoral como dictámenes de las cuentas públicas del Estado, montos asignados a grupos parlamentarios, estadísticas e indicadores en la procuración de justicia, resoluciones que hayan causado estado o ejecutoria,

sin hacer públicos los datos personales de las partes, salvo consentimiento por escrito de las mismas; acuerdos del Pleno y del Consejo de la Judicatura, informes que presenten los partidos políticos y quejas resueltas por violaciones a la ley electoral.

Esta especificidad nos parece adecuada, aunque queda pendiente contemplar a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y al recientemente creado Tribunal de Justicia Administrativa.

Capítulo cuarto. De la información de acceso restringido

PRD

- Considera información reservada la así clasificada mediante acuerdo del titular de cada uno de los sujetos obligados, previo dictamen de procedencia emitido por el Itaimich.

PAN, PRI y PRD

- Clasifican como reservada la información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa o legislativa, el ámbito legislativo es incluido sólo por el PAN.

PAN

- La clasificación de la información deberá fundar y motivar el acto concreto citando la norma en que se apoya y explicando las circunstancias especiales o razones particulares que motivaron su clasificación.

En los plazos de la información clasificada como reservada, actualmente la ley contempla dos periodos, el primero por 12 años y de subsistir las causas que motivaron su clasificación, podrá ampliarse hasta por 12 años más, no rebasando en ningún caso los 24 años la reserva. En este sentido las propuestas son distintas:

PAN, PRI y PRD

- Proponen la reserva de cinco a siete años, y de subsistir las causas de tres a seis años, *sin rebasar los doce años*.

Capítulo quinto. Del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública

PAN, PRI y PRD

- Incorporan el que la solicitud pueda hacerse por escrito o a través de algún medio o sistema electrónico.
- Establecen que la solicitud de información se conteste en un plazo de 10 a 15 días pudiendo prorrogarse hasta 15 días más.

PRD

- Propone que las unidades de información auxilien a los particulares que no sepan leer ni escribir, hablen lengua indígena o se trate de una persona que pertenezca a un grupo vulnerable. Y también describe los principios que deben regir este procedimiento: máxima publicidad; simplicidad y rapidez; gratuidad del procedimiento; costo razonable de reproducción de la información; suplencia de las deficiencias de las solicitudes; y auxilio y orientación a los particulares.

Capítulo sexto. Del ejercicio del derecho de protección de datos personales en posesión de las entidades públicas

PAN, PRI y PRD

- Contemplan en la primera sección que los datos de carácter personal únicamente deberán ser utilizados para los fines que fueron creados, señalan los conceptos de consentimiento, información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad, mismos que deben ser observados por los sujetos obligados, de igual forma se especifica, que deberán garantizar el acceso, la rectificación, la corrección y la oposición de los datos personales.

PRD

- Incluyó dos secciones más a este capítulo: sobre derechos en materia de protección de datos personales y procedimiento para el ejercicio de los derechos en materia de datos personales, cubriendo la inexistencia de una ley en esta materia en el Estado.

Capítulo séptimo. De la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

PAN, PRI y PRD

- Proponen que la Comisión o Instituto sea un órgano constitucional autónomo, independiente en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios, quedando conformada por tres comisionados o consejeros con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y que duren en el cargo de cuatro a cinco años, pudiendo ser reelectos.
- Proponen que la Comisión realice a petición de parte o de oficio, investigaciones en relación con las quejas sobre violación de la presente Ley, aplique en su caso la sanción correspondiente, sin perjuicio de emitir recomendaciones vinculatorias y enviarlas a las contralorías de los poderes del Estado, a la Auditoría Superior de Michoacán y/o al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

PAN y PRI

- Proponen quitarle la atribución al Ejecutivo de conformar la terna de candidatos a comisionados y enviarla al Legislativo y que la Junta de Coordinación Política conforme las ternas y las someta a sesión. Lo cual nos parece que para fortalecer un Estado democrático son necesarios los pesos y contrapesos y que esta importante designación quede en el poder Ejecutivo y Legislativo, lo cual vendría a darle mayor autonomía al organismo.
- Quitan la restricción que para ser comisionado no haya trabajado o colaborado en medios de comunicación durante

los dos años previos al día de su designación (el PRD deja vigente esta restricción). De esto mucho se habló desde 2002 con la promulgación de la LAIPEMO que establece esta restricción y que se sustenta en la ventaja manifiesta que puede tener un trabajador de cualquier medio de comunicación al tener un cargo privilegiado para acceder a información de primera mano sobre el resto de la población o de los trabajadores de los distintos medios.

- Proponen la creación de la figura de secretario general. Aunque para la Comisión es preocupante ya que si esta figura no llegara a funcionar y en su lugar se requiere un secretario técnico o un ejecutivo se tendría que reformar la ley. Lo mejor y para dar un pleno ejercicio autónomo a la Comisión, se debe dejar a los comisionados la libertad de crear la estructura necesaria para cumplir exitosamente las atribuciones.

PRI

- Propone que el Legislativo nombre al presidente de la Comisión y reduce la edad para ser comisionado a 25 años. (PAN y PRD proponen que se nombre por sus pares).

PRD

- Propone transformar a la Comisión en Instituto y facultarlo para gestionar y recibir fondos estatales, nacionales o extranjeros para el mejor desarrollo de sus atribuciones.

Capítulo octavo. Omisiones en el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados

PAN y PRI

- Este Capítulo es totalmente nuevo y le da fuerza y alcance legal a las resoluciones que emite la Comisión, quien deberá notificar por escrito a los sujetos obligados de las omisiones en que incurran para que las subsanen.
- Establecen que en caso de que permanezca la negativa del sujeto obligado, la Comisión podrá acudir al Tribunal de

Justicia Administrativa para que conozca y resuelva de manera definitiva sobre las responsabilidades de los sujetos obligados.

Capítulo noveno. Recursos de inconformidad y revisión

La ley vigente contempla que el recurso de inconformidad se puede interponer ante el sujeto obligado que negó la información y sólo de seguir negándola, se puede interponer el recurso de revisión ante la Comisión, y las propuestas son:

PAN y PRI

- Proponen que sigan estos recursos y reducen el tiempo de respuesta.

PRD

- Propone suprimir el recurso de inconformidad y que el promovente pueda, una vez que el sujeto obligado le niega la información, acudir directamente a interponer el recurso de revisión ante la Comisión o Instituto.

PRI

- Contempla la creación del recurso de apelación, el cual puede interponerse ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, cuando se niegue el acceso a la información, se declare inexistente, se clasifique como reservada o confidencial, en modalidad distinta o incompleta y en caso que la resolución del recurso de revisión le cause agravio al promovente, contemplando las formalidades del procedimiento que en el Código de Justicia Administrativa se consignan y aplicando como norma supletoria al Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Capítulo décimo. De las responsabilidades y sanciones administrativas

PAN, PRI y PRD

- Describen de manera puntual las responsabilidades administrativas en que incurren las y los servidores públicos por no cumplir con las obligaciones que mandata la Ley de Acceso a la Información, como usar, sustraer, inutilizar, divulgar o alterar información, actuar con negligencia o mala fe, demorar injustificadamente la entrega de información, entregar información falsa, entre otras; independientemente de las que procedan del orden civil o penal.

PRD

- Contempla medios de apremio a quien desacate una resolución de la Comisión, que van desde el apercibimiento, la amonestación privada, amonestación pública hasta multa de 50 a 100 días de salario mínimo general diario vigente en el Estado. Aunque no aclara el destino de estos recursos.

Esto es a grandes rasgos lo que tenemos en perspectiva para la reforma de nuestra Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán. Como pueden ver, hay propuestas de avanzada y por demás interesantes, también hay serias amenazas a la autonomía de la Comisión, esperamos y hacemos votos por que se llegue a un consenso en el Congreso del Estado para tener una reforma integral que fortalezca la autonomía de la Comisión y garantice este derecho a la sociedad michoacana. Por parte de la CEAIPMO haremos llegar nuestros comentarios y sugerencias al Congreso esperando sean tomados en cuenta como un referente de quien se encarga de cumplir y hacer cumplir esta ley en Michoacán.

La autonomía de los organismos electorales

*Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos**

Iniciaba la década de los noventa y por primera vez en México la organización de las elecciones se convirtió en una responsabilidad de ciudadanos y no del gobierno, fue un momento fundacional en nuestra accidentada transición a la democracia.

El reclamo democrático, que desde hacía décadas venían haciendo el movimiento ciudadano y los partidos de oposición, cobró vida en una nueva institución electoral, esto significó un cambio cualitativo en nuestro sistema político pues se abrió un cauce institucional a la pluralidad existente en la sociedad y dio aliento a nuevas vías de participación ciudadana.

A casi tres lustros de esa fecha histórica se reconoce que la ciudadanización y la autonomía de los órganos electorales fueron dos ejes sobre los que transitó el cambio político en las últimas décadas del siglo XX.

Las mutaciones del sistema político ocurridas en las postrimerías del fin de milenio se deben en buena medida a la ciudadanización de las instituciones electorales.

Sus efectos democratizadores están a la vista: se ha consolidado un régimen plural de partidos, la competencia electoral es innegable, no hay ganadores predeterminados, la alternancia ha tomado carta de residencia, en las instituciones del Es-

* Consejero presidente del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí.

tado se ejerce un poder compartido entre las distintas fuerzas políticas, la influencia de nuestro parlamento genera efectivos frenos y contrapesos entre poderes, y nuestra democracia se consolida con la presencia de una ciudadanía emergente y en vías de consolidación.

Las instituciones electorales dirigidas por ciudadanos han intervenido de manera relevante en la definición de las reglas del juego para acceder a la representación política; se han convertido en garantes de procesos comiciales democráticos y han sido espacio de negociación entre los partidos políticos, también han alentado una nueva forma de participación ciudadana en el ámbito político.

Por todo ello, es necesario echar una mirada retrospectiva para observar los avances aportados por los procesos de ciudadanización en el terreno electoral y así identificar los nuevos retos –y también las amenazas– que permitan consolidar estos espacios de intervención ciudadana, ya que su eventual erosión o posible desprestigio comprometen el futuro de nuestra joven democracia.

Es importante recordar que las instituciones electorales son producto de múltiples reformas legislativas, en el ámbito federal destacan dos por los efectos que tuvieron en el proceso de cambio político.

La primera de ella es la reforma de 1977 que derivó en el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público. La segunda fue la de 1994, que incorpora a la Carta Magna la figura de consejeros electorales.

Estas dos reformas sustantivas introducen nuevos actores a la negociación política, amplían las vías de participación de los ciudadanos y provocan un cambio cualitativo en el sistema electoral.

La parte sustantiva de estas reformas consistió en que los órganos electorales lograron transitar de la subordinación a la autonomía.

Con la ciudadanización el gobierno quedó fuera de los órganos electorales, a partir de entonces la responsabilidad electoral recaía exclusivamente en las y los consejeros ciudadanos

que de manera colegiada hacían valer los criterios establecidos en la ley.

Por ello afirmamos que las instituciones electorales se convirtieron en una construcción institucional que ha sostenido una buena parte del proceso de democratización de nuestro país.

Este fortalecimiento de nuestra vida democrática ha tenido como base tres elementos centrales:

1. La limpieza de las elecciones y sus resultados.
2. La imparcialidad y autonomía con que se ha conducido la autoridad electoral.
3. El poder compartido entre diferentes fuerzas políticas que ha generado un sistema de frenos y contrapesos en el aparato de Estado.

Los cambios alcanzados hasta ahora son irreversibles, quienes nos desempeñamos como consejeros electorales hemos asumido el compromiso de servir a la sociedad y a las instituciones.

Es cierto que fuimos designados por grupos parlamentarios que son la expresión partidista en los congresos locales, pero causaríamos un daño irreparable a nuestra democracia si nuestro desempeño tuviera un sesgo partidista.

Nuestra identidad y origen es ciudadana, somos ciudadanos con un encargo político, pero apartidistas, actuamos apegados a una ética de responsabilidad que nos orienta a actuar con imparcialidad y autonomía, con apego a la legalidad y en favor de un Estado democrático.

La intervención ciudadana en lo electoral repercute en la representación nacional, en la formación de los tres poderes e inaugura vías de participación ciudadana en espacios políticos.

En estos 15 años de existencia, la ciudadanización de los órganos electorales ha cumplido con el encargo de dar credibilidad a los comicios.

Los consejeros ciudadanos no necesariamente deben ser expertos en materia electoral, pero tampoco son un agrupamiento de improvisados, somos ciudadanos comprometidos con la sociedad y participamos en las funciones y decisiones políticas, así fue pensado nuestro diseño institucional.

Nuestro desempeño puede no agradar a algunos, somos los árbitros de la contienda y en ocasiones nuestras decisiones pueden no ser bien recibidas, pero hay evidencia suficiente para acreditar que nuestras resoluciones siempre han sido tomadas con imparcialidad, autonomía, legalidad, transparencia y de forma colegiada.

En nuestras instituciones no hay cabida para decisiones unipersonales, somos un equipo, honramos la diversidad que nos define y nunca nos prestaríamos al juego de facciones o grupos de interés.

Todas y todos tenemos un papel que desempeñar en el guión de la democratización política de nuestro país, nuevos retos se presentan en el horizonte de nuestra democracia, temas emergentes imponen la agenda futura de los procesos democratizadores.

Debemos alentar un debate inteligente, penetrante y productivo que engendre una nueva generación de reformas electorales y cuyo eje central debe enfocarse en incrementar las fortalezas del árbitro de la contienda.

Debilitar la capacidad de arbitraje de la autoridad electoral, invadir su autonomía o intentar su sometimiento por la vía de control presupuestal sólo debilita su función de garante de comicios confiables, legítimos y equitativos.

La autoridad electoral no puede cumplir su papel de árbitro electoral si no cuenta con la confianza de los partidos políticos cuyo comportamiento regula.

Es indispensable una relación abierta de los consejeros electorales con los partidos políticos que permita en un marco de respeto, independencia y autonomía, canales de comunicación fluidos entre autoridad electoral y los propios partidos.

Independencia, imparcialidad y confianza son atributos importantes de cualquier autoridad electoral.

Independencia significa protección frente a la presión de los partidos y actores externos y por ello se debe proteger a los consejeros electorales de presiones políticas (ser removidos sólo por la vía del juicio político y no por revanchas).

Es necesaria la protección contra presiones presupuestales (autonomía presupuestal) y de invasión de sus facultades (contar con legitimidad para interponer controversias constitucionales).

Recuérdese que en 2007 el Instituto Federal Electoral (IFE) interpuso una controversia en contra de la Cámara de Diputados por haberle recortado recursos y violentar su autonomía; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una votación de seis por el *no* y cinco por el *sí*, consideró que el órgano electoral no tiene facultades para ese pleito legal.

No deben ser aprobadas reformas que provoquen una vulneración de la actuación de los consejeros electorales o que los tengan sometidos a una permanente presión o amago.

Es el caso de la reciente reforma electoral federal en la que se ha limitado la independencia del IFE debido a que los partidos políticos con representación en el Congreso han decidido nombrar a un contralor que puede inhibir las decisiones de los consejeros.

Medida innecesaria ya que el IFE es auditado cada año por la Auditoría Superior de la Federación, es decir, rinde cuentas puntualmente. ¿Se podría imaginar algo semejante en cualquiera de los órganos constitucionales autónomos que existen en México? ¿Sería aceptable un contralor semejante en el Banco de México, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos o en las universidades autónomas de los estados?

La existencia de esta contraloría puede convertirse en un retroceso ya que significa una violación a la autonomía del IFE. Ahora los partidos políticos están en condiciones de ejercer presión cotidiana sobre la autoridad electoral. En los hechos, la contraloría se convierte en una espada de Damocles que pende siempre sobre la cabeza de los consejeros electorales.

Si en verdad se quiere fortalecer a la autoridad que regula la competencia política, este tipo de regulaciones que atentan contra la autonomía deben evitarse en las próximas reformas a las leyes estatales en materia electoral.

Reformas legales y fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública

*Arelí Cano Guadiana**

El Estado, y con él la democracia, ha experimentado grandes cambios pues, en la práctica y no siempre en los textos, se han rebasado las doctrinas tradicionales, han evolucionado tanto que ya no es suficiente con disponer de reglas claras que garanticen la transmisión pacífica del poder. Quiero decir con ello que mientras otros acontecimientos han venido trascurriendo, surgen nuevas concepciones, principios e instituciones para poner al sistema político a tono con los tiempos actuales, tiempos en los cuales la distribución y control en el ejercicio del poder adquieren relevancia en la búsqueda de un equilibrio entre las funciones propias del Estado y la atención eficaz de necesidades de la sociedad.

En este sentido, se ha experimentado una radical transformación en la división del poder, pues la estructura política tripartita concebida desde los albores del Estado moderno ha dado un paso más allá, para crear nuevas autoridades y organismos cuya característica principal radica en atender funciones relevantes del Estado, sin depender de las orientaciones, decisiones o directrices de la suprema autoridad de los depositarios del poder público clásico.

* Comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Así, en algunos países de América Latina como Colombia, Brasil, Costa Rica y México ha sido voluntad del constituyente prever la creación de este tipo de instituciones. En Colombia, por ejemplo, se dispuso la creación del Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, empero a estos se han sumado, por vía jurisprudencial, otros organismos como la Comisión Nacional de Servicio Civil y las universidades oficiales a las que se les ha dado el carácter de autónomos.¹

Por su parte, en países europeos como España, Francia e Inglaterra, se dan las llamadas administraciones independientes, las cuales surgen al lado de la administración institucional común; es decir, como entidades jurídicas y políticamente fuera del control del gobierno, ya que dichas entidades cumplen con funciones administrativas del Estado, cuyo campo de acción se enmarca en áreas económicas o sociales que por su sensibilidad requieren de la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en las decisiones.²

En México, la reforma del Estado no ha sido ajena a esta nueva concepción de distribución del poder, pues en las dos últimas décadas, como resultado de diversas reformas constitucionales, fueron creados: el Instituto Federal Electoral, como un órgano autónomo constitucional capaz de brindar credibilidad y certeza a los procesos electorales; el Banco de México como una institución autónoma, reguladora de la política monetaria y encargada de procurar la estabilidad financiera, el sistema de pagos y el fortalecimiento del desarrollo nacional; la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo auxiliar de la defensa de las libertades y derechos fundamentales frente a los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los emitidos por el Poder Judicial de la Federación, así como los provenientes de asuntos electorales, laborales

¹ Ileana Marlitt Melo Salcedo, "Los Órganos Autónomos e Independientes", en *Civilizar*, revista electrónica de difusión científica, núm. 5, Bogotá, Centro de Estudios Académicos, Universidad Sergio Arboleda.

² *Idem*.

y jurisdiccionales; y recientemente, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como un organismo con autonomía técnica y administrativa, responsable de generar, integrar y proporcionar a la sociedad el servicio público de información estadística, geográfica y económica del territorio nacional.

Empero, esta ola no se detiene allí, nuestra realidad política y social llevó a reproducir los esquemas de creación de órganos constitucionales autónomos en cada una de las entidades federativas como formas de control del Estado y como un sistema de responsabilidades públicas que le permiten existir y subsistir al paso de sus transformaciones.

En este proceso de evolución del Estado se encuentran los órganos garantes del ejercicio del derecho de acceso a la información, pues como se recordará, durante casi tres décadas, derivado de la reforma constitucional de 1977, la transparencia en nuestro país fue tan sólo la referencia a la frase: *El derecho a la información será garantizado por el Estado*, y que, dada la ausencia de una regulación específica, mediante criterios interpretativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la noción de este derecho pasó de ser reconocido como garantía social correlativa a la libertad de expresión de los partidos políticos³ a adquirir el carácter de garantía individual, generando con ello, un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados.

No obstante, fue hasta 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuando se da el reconocimiento formal de este derecho e inicia todo un proceso de cambio para transparentar el ejercicio del poder público.

Actualmente las 31 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con legislaciones propias en materia de transparencia, así como con órganos garantes del derecho, lo que proporciona a todo individuo la posibilidad de conocer y eva-

³ Amparo de revisión RA-1601/82.

luar de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública, a lo largo y ancho del territorio mexicano. Ello, sin duda constituye un rasgo necesario para la realización del Estado democrático.⁴

Evidentemente, la evolución de la norma y la institucionalización de su aplicación muestran un saldo positivo, pues con la reciente reforma al artículo 6° de nuestra Carta Magna, la obligación de establecer en cada una de las entidades federativas las estructuras necesarias que permitieran el adecuado desarrollo de la garantía constitucional de acceso a la información, en el ámbito de su esfera territorial, dejó de ser una referencia implícita derivada de los criterios interpretativos y jurisprudenciales de la SCJN, para convertirse expresamente en una realidad normativa.

Ahora, el artículo 6°, párrafo segundo, fracción IV de la Constitución, dispone que la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- IV. Establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

De lo anterior se desprende que el órgano reformador en uso de su facultad, previó la creación de órganos especializados garantes del derecho, dotados de autonomía e independencia de los poderes públicos, en cuyos casos, las funciones encomendadas son realizadas con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan.

No obstante que la Carta Magna ha establecido requisitos mínimos y ha otorgado plenas facultades para que en cada una de las entidades federativas se fijen las normas y estructuras

⁴ Sergio López Ayllón, *Democracia y Acceso a la Información*, (Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de justicia electoral), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

que regulen el ejercicio del derecho, es necesario reflexionar acerca del alcance que tiene dicho precepto constitucional y, en consecuencia, el papel que juega la autonomía de los órganos garantes en la función de promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo cuando en la práctica se ha demostrado que a pesar de que las leyes de transparencia constituyen un buen instrumento jurídico para favorecer la apertura informativa, en algunas entidades federativas continúan los intentos por obstaculizar el eficaz y completo acceso a la información pública.

De acuerdo con el Dictamen de Reforma al artículo 6º, entre los motivos que llevaron al legislador a disponer expresamente la necesidad de integrar órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, de gestión y de decisión, se encuentra el hecho de que la experiencia tanto nacional como internacional muestra que existen razones múltiples por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, lo que obliga no sólo a la implementación de procedimientos ágiles de revisión, sino al igual que en el caso de las solicitudes de acceso, a promover el uso de medios electrónicos para lograrlo.

Por otra parte, el legislador señaló que dado que las resoluciones deben ser vinculantes para los entes públicos, es necesario que los tomadores de decisión cuenten con el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten, aunado al hecho de que tanto en la integración como en su operación, debe garantizarse que los órganos u organismos responsables de tutelar el derecho de acceso no respondan a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad, brindando certeza de que actuarán de manera imparcial, profesional y objetiva.⁵

⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2207-II, 6 de marzo de 2007.

En este orden de ideas, para garantizar la protección y ejercicio de ese derecho fundamental no basta con disponer de marcos normativos avanzados y vanguardistas, sino que es primordial fortalecer a los órganos responsables de la tutela del derecho dotándolos de atribuciones plenas para instruir y vigilar el cumplimiento de la norma.

Sin duda, uno de los problemas que han enfrentado los organismos autónomos en materia de transparencia es el constante cuestionamiento respecto de la potestad reglamentaria que ostentan sobre materias específicas que favorecen los principios de transparencia, pero también con relación al mandato constitucional de control de los actos que expiden.

Sobre este aspecto, la SCJN ha sostenido que de acuerdo con la doctrina constitucional moderna, es posible la creación de órganos o entidades distintas a los tres poderes tradicionales que, independientes de ellos, lleven a cabo funciones que no pueden encuadrarse dentro de las atribuciones legales del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, formando un todo armónico en el sistema jurídico mexicano. En síntesis, se trata de extender y fortalecer la estructura tripartita de pesos y contrapesos para asegurar la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, el hecho de que existan autoridades que gozan de una amplia autonomía o independencia para el ejercicio de sus funciones, no significa que sus actos o decisiones rayen en la arbitrariedad e ilegalidad, motivo por el cual sus actuaciones no pueden exceder los límites constitucionales y, por tanto, contra dichas resoluciones, siempre quedará a salvo el derecho de recurrir ante los tribunales federales para interponer los medios de control constitucional que consideren idóneos.

Otro aspecto que debe ser observado en el fortalecimiento de los órganos de transparencia es, sin duda, el relativo a la capacidad que deben ostentar para administrar el patrimonio que les es asignado mediante el presupuesto de egresos, no sólo porque la autonomía de gestión presupuestaria constituye en sí misma un cualidad que les ha sido reconocida por el artículo 6° constitucional, sino también porque en la medida en que dichos órganos sean dotados de facultades para darle continuidad

al proceso de formación y consolidación de su base material y de su infraestructura se podrá brindar un mejor servicio a la ciudadanía, pero también se dispondrá de condiciones que favorezcan la generación de sinergias para un mejor desempeño de los sujetos obligados.

Sobre este aspecto, debe indicarse que de acuerdo con las últimas reformas al Código Financiero del Distrito Federal, los órganos autónomos del Distrito Federal han visto reducida su autonomía financiera, pues mientras que en la reforma de 2003 se dispuso como obligación que los órganos autónomos informaran al órgano legislativo sobre los fondos o recursos provenientes del Gobierno del Distrito Federal y los rendimientos que al término del ejercicio anterior conservaran, y se estableció la posibilidad de que dichos órganos propusieran su posible aplicación y destino. A partir de la reforma de 2006 esta potestad quedó limitada sólo a la obligación de informar y devolver a la Secretaría de Finanzas los recursos o fondos presupuestales que no hayan sido devengados durante el ejercicio fiscal al que correspondan.

Evidentemente, ello representa un esfuerzo por procurar que el manejo y aplicación de los recursos públicos asignados atienda a los principios de eficiencia, eficacia, racionalidad y transparencia que demanda la función pública; no obstante, me parece que cuando un organismo autónomo se encuentra en proceso de construcción y desarrollo institucional, la posibilidad de proponer al órgano legislativo el destino de los recursos remanentes puede representar una oportunidad para la conformación y consolidación del patrimonio inmobiliario de dichos entes, lo cual, en el mediano y largo plazo, se traduciría en la correcta aplicación de una política racionalidad y austeridad, que redunde en el ahorro de recursos.

Sin duda, dotar de plena autonomía a las instituciones de transparencia significa reconocer, por su naturaleza jurídica, que: 1) están configuradas directamente por la Constitución o en la ley; 2) mantienen con los otros órganos del Estado relaciones armónicas de coordinación; 3) cuentan con independencia administrativa y financiera; y 4) atienden funciones del Estado

que deben ser eficazmente garantizadas en beneficio de la sociedad.

Aún y cuando la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada el 28 de marzo de 2008, atiende los principios previstos por el artículo 6° constitucional; con el ánimo de fortalecer el marco de atribuciones del Instituto de acceso a la información pública local, es necesario reflexionar sobre la pertinencia de incorporar al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) las bases normativas que dan sustento al ejercicio de este derecho.

Con ello, se brindaría una mayor coherencia y estructura a las normas jurídicas que regularan su aplicación, ya que si bien, actualmente, el derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal se encuentra regulado por una ley que atiende a la garantía contenida en el artículo 6° de la Ley Suprema, la incorporación del tema en el marco regulador del régimen interno del Distrito Federal permitiría avanzar en el fortalecimiento de la autonomía del órgano garante ya que, sin afectar el principio de división de poderes que reconoce la Constitución y el propio EGDF en los órganos de gobierno del Distrito Federal, se brindaría una mayor seguridad jurídica a los gobernados respecto del ejercicio de su derecho de acceso.

Entre los aspectos normativos que se propone incorporar al texto del EGDF se encuentran los relativos a:

- 1) El reconocimiento expreso de un órgano público, autónomo especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de promover la transparencia, difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública en la ciudad de México.
- 2) La forma, el mecanismo y el tiempo de designación de los integrantes del Pleno del Instituto, así como su naturaleza ciudadana, con lo cual, sin ser la panacea para un buen funcionamiento, se favorece un manejo más objetivo e imparcial respecto del cumplimiento de sus atribuciones.
- 3) Los fines y principios que rigen el ejercicio de este derecho fundamental, la transparencia y la rendición de cuentas, así

aquellos que debe regir la organización y funcionamiento del órgano garante.

- 4) El carácter vinculante de las resoluciones que emita el órgano de transparencia para todas y todos los sujetos obligados por la ley de la materia.

Finalmente, contar con instrumentos jurídicos, institucionales, humanos y materiales para poner en el centro de la vida pública el tema de la transparencia, permitirá no sólo hacer expedito el derecho de acceso a la información, sin también crear la atención de la ciudadanía en torno a las decisiones públicas, con una pedagogía social que contribuya a la formación de una verdadera cultura de la transparencia.

La reforma constitucional de 2008: ¿Un atentado a la autonomía del Instituto Electoral del Estado de México?

*Gabriel Corona Armenta**

Algunas consideraciones sobre los organismos autónomos

La división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial de nuestro país responde básicamente a la necesidad de equilibrar los poderes de la Unión y evitar que uno solo ejerza la dirección de todo un país, lo cual puede debilitar la democracia.

En muchas ocasiones esta división no es suficiente y tienen que surgir otro tipo de organismos que, como su nombre lo dice, gozan de autonomía, esencialmente en el ámbito financiero, jurídico, administrativo, partidista y de los poderes de la Unión, ya que no dependen de ninguno de los poderes tradicionales.

Cuando se habla de la relación entre el Ejecutivo o cualquiera de los poderes de la Unión y los organismos constitucionales autónomos, no hay ninguna relación de dependencia. Por supuesto hay interacción entre ellos, pero ninguno de estos organismos depende de alguno de los tres poderes.

En una de sus jurisprudencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que son las características de los órganos autónomos: su fundamento constitucional; las relaciones de coordinación con otros órganos del Estado; su autonomía e

* Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

independencia funcional y financiera; y las funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas por ellos en beneficio de la sociedad.

La existencia de los órganos autónomos se establece en las normas constitucionales. Se les da garantía de actuación e independencia en su estructura orgánica, para alcanzar los fines para los que fueron creados. La creación de este tipo de órganos no altera ni destruye la teoría tradicional de la división tripartita de poderes, pues su misión radica en que, dentro del Estado, atienden funciones tanto estatales como de la sociedad en general, convirtiéndose en nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Reforma constitucional en el Estado de México

La LVI Legislatura del Estado de México aprobó el 18 de marzo de 2008 la Reforma Constitucional en Materia Electoral que tiene como objetivo preparar, organizar y desarrollar de manera clara, transparente, objetiva y precisa los procesos electorales que se llevarán a cabo en 2009. En tal sentido, se adicionaron párrafos y se reformaron diversos artículos de la constitución local, sobre temas de importancia electoral.

La reforma electoral creó tres dependencias técnicas básicas para el funcionamiento, organización y fiscalización de los recursos que utilizan el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y los partidos políticos: la Secretaría Ejecutiva General, la Contraloría General y el Órgano Técnico de Fiscalización.

La desaparición de la Dirección General y la Secretaría General del IEEM, para crear un sólo órgano, denominado Secretaría Ejecutiva General, es un cambio estructural. Sin embargo, la forma para designar a su titular puede ser un retroceso para la autonomía del IEEM, ya que será nombrado por los legisladores, lo cual ocasiona que este cargo quede subordinado a la legislatura y no al Consejo General del órgano autónomo.

Un nombramiento de esta naturaleza tiene dos efectos fundamentales: uno es su alto grado de autonomía, dado que es

electo por la legislatura y en la norma constitucional no se establece su dependencia del Consejo General; otro, que reunirá las facultades de los dos órganos a los que sustituye, por lo cual puede surgir un segundo órgano de poder dentro del IEEM, equiparable en más de un sentido al propio Consejo General.

La existencia de estas dos estructuras de poder interno podrían ser un elemento que dificulte la buena marcha de la institución. Conviene esperar su regulación legal para determinar sus verdaderos alcances en el código electoral respectivo. Si el código no precisa esas facultades, podemos tener en el IEEM dos cabezas: el secretario ejecutivo general y el Consejo General. Un choque entre ellos por facultades concurrentes o incompatibles produciría un enfrentamiento permanente.

La concesión de facultades excesivas al secretario ejecutivo, que en algunas materias lo coloquen por encima del Consejo General, no contribuiría a la eficacia de la institución, ya que de acuerdo con la reforma constitucional, el secretario ejecutivo no rendirá cuentas al Consejo General sino que, siendo nombrado por la Cámara, podría considerarse que sólo rendiría cuentas a ella.

Este mismo problema surge con la Contraloría del Instituto. Se debe estar pendiente de sus funciones y atribuciones en la ley secundaria, sobre todo en materia de rendición de cuentas, para que no debilite la autonomía del IEEM.

Finalmente, la reforma electoral estatal propone la renovación parcial del órgano máximo de dirección, el Consejo General. Este año, la legislatura local habrá de nombrar tres nuevos consejeros electorales, así como a los titulares de los órganos administrativos ya citados en párrafos anteriores. Sólo continuarán en el cargo el consejero presidente del Instituto y tres consejeros, hasta septiembre de 2009, es decir, una vez que concluya el proceso electoral local del año siguiente.

En estricto sentido, no podemos hablar de un escalonamiento en la renovación de los consejeros. El escalonamiento real no se da. Los diputados tendrán el mismo problema para designar a los próximos consejeros, una vez que haya terminado el proceso electoral de 2009. Sólo es un escalonamiento

coyuntural. Se nombrarán consejeros por un año y en 2009 se renovarán a los siete consejeros que integran el Consejo General del IEEM.

Reflexión final

La forma de designación de los consejeros electorales vulnera la autonomía del órgano electoral, en virtud de que se realiza a propuesta de los partidos políticos y eso pudiera provocar que durante la gestión de los consejeros se ejerza presión de los grupos parlamentarios hacia los consejeros.

En los hechos, lo que tenemos en el momento son organismos autónomos limitados por las presiones partidistas. Parece que los intereses y la lógica de actuación de la clase política no permite el funcionamiento autónomo de estas instituciones, que resultan incómodas para muchos actores políticos opuestos a la ciudadanización de los órganos electorales.

Reformas que tiendan a consolidar la autonomía, independencia y autoridad moral

*Dorangélica De la Rocha Almazán**

En la actualidad, la gran mayoría de los estados de la república ya dieron inicio al proceso legislativo para llevar a cabo las adecuaciones a sus respectivas leyes de acceso a la información.

Con la reforma al artículo 6° constitucional, en materia de acceso a la información y transparencia, se pretende que el derecho sea ejercido por las personas de manera uniforme, con ciertas bases y principios.

Así pues, el constituyente permanente establece como una obligación para la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, en sus respectivas competencias, el establecer órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Con la especialización se logra que los integrantes de estos órganos u organismos cumplan con un perfil que refleje el conocimiento en la materia, para que al tomar decisiones comprendan y tengan los elementos suficientes para valorar apropiadamente los casos que se les presenten. Además, a estos organismos les supone el conocimiento exclusivo de la materia, por lo que no deberá existir, en las leyes secundarias, órganos u organismos distintos a ellos ni facultados para resolver controversias en la materia.

* Comisionada presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa.

La imparcialidad conlleva a garantizar una actuación despersonalizada de los asuntos a resolver, lo cual permite tomar decisiones acertadas, dejando las consideraciones subjetivas, ejerciendo el entendimiento y el sentido común, en forma prudente y justa. Este ejercicio no debe responder a consignas directas o indirectas que trastocuen la manera de actuar de los integrantes de los organismos garantes, cuyo proceder debe ser profesional y objetivo. Y, sobre todo, apegado a derecho.

La independencia y autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión son elementos necesarios para construir una verdadera autonomía de acción. La subordinación jerárquica no debe existir en la conformación de estos organismos garantes. Ellos, en forma independiente, deben desarrollar las funciones que por ministerio de ley le son encomendadas.

Por tanto, esta autonomía se logra con la administración responsable del organismo; con el ejercicio eficaz y transparente del presupuesto asignado; y, actuando con base en la legalidad y con juicio independiente, al margen de las demás autoridades.

Al quedar establecido en el texto del 6° constitucional la obligación de crear órganos u organismos garantes del acceso a la información, se advierte un conflicto que pudiera presentarse al momento de que nuestros legisladores adecuen nuestras leyes de transparencia o de acceso a la información, por las siguientes razones.

Si bien es cierto que la fracción IV del párrafo segundo del artículo 6° constitucional dispone la obligación de crear órganos u organismos especializados que sean capaces de resolver las controversias surgidas por el ejercicio de este derecho, también es cierto que existen diferencias entre una y otra de las figuras jurídicas citadas, y que esto podría mermar la autonomía plena de decisión que se busca con esta reforma.

Es decir, en términos de los dictámenes elaborados y aprobados por nuestras cámaras de representantes, se establece que los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia, además que constituyen un reparto de competencias públicas, por lo que se crea una persona de derecho público, con

personalidad jurídica, recursos propios y poderes de decisión; un ejemplo sería la creación de institutos o comisiones de acceso a la información, autónomos de cualquier poder público.

Asimismo, establece que los órganos serán entes públicos dentro de la misma persona pública pero dotados de facultades específicas para su actuación, decisión y con carácter imparcial.

Es aquí donde el legislador tiene la opción de crear entes públicos garantes del derecho de acceso a la información con la figura del órgano que, por definición, no encuentra la autonomía plena que se busca por estar sujeto o subordinado al mismo poder público que lo crea. Ejemplo, que cada poder ejecutivo, judicial, legislativo, o los propios organismos constitucionales autónomos tengan su propio órgano garante.

Esto último llevaría a romper con algunas de las características que deben tener estos órganos. Se ha visto en la práctica que cuando se impugna una respuesta a una solicitud de información ante una *autoridad* dependiente de la misma persona pública, ésta no cuenta con la suficiente independencia de decisión, por perseguir los mismos intereses que busca proteger su superior, es decir, son instancias que se convierten en juez y parte.

Además, establecer este modelo en las entidades federativas llevaría a la creación de diversos órganos garantes, por lo que seguramente no existiría uniformidad de criterios para aplicar las normas jurídicas contenidas en las leyes, al momento de resolver las controversias planteadas. Esto supondría un paso atrás al terreno que se ha ganado a través de la evolución positiva que ha tenido el derecho de acceso a la información en nuestro país.

El constituir entes públicos garantes del acceso a la información con la figura de *órgano*, no garantiza la independencia o imparcialidad con que deben actuar los garantes de éste derecho, por lo que es necesario pugnar por la creación o subsistencia de organismos que administren específicamente el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, dotados de personalidad jurídica, autonomía presupuestal y de decisión, que sean imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión en su actuar cotidiano.

Además de las características establecidas en el texto constitucional, consideramos que es necesario que las legislaturas de los estados eleven a rango constitucional el reconocimiento de estos organismos garantes.

Otro punto a destacar es el objetivo de ampliar el número de sujetos obligados para que abarque todos los poderes públicos, incluyendo a los partidos políticos y a todas y todos aquellos que ejercen un presupuesto público, que manejan dinero del pueblo, pues esto ya sucede en algunas entidades federativas, como es el caso de Sinaloa.

Esto vendría a reforzar la autonomía que se pretende adquirirían los organismos garantes de acceso a la información, porque se consolida a los institutos o comisiones como los organismos rectores especializados en esta materia en cada estado de la República y de esa manera, no exista entidad pública que escape de la potestad de los organismos garantes.

El actuar del organismo garante siempre debe estar basado en el principio de legalidad, que hace a un organismo ser responsable de sus actos. Todos los actos que de él emerjan deben estar debidamente fundados y motivados, en función de las leyes aplicables a los casos concretos, y así garantizar, tanto a las personas como a las entidades públicas, que sus resoluciones se encuentran dictadas conforme a derecho.

Por esa razón, la relación que debe existir entre el organismo garante y los sujetos obligados debe ser institucional y de respeto al cumplimiento de las leyes.

La fuerza de estos organismos garantes siempre estará sustentada en la calidad de sus actuaciones, frente a la defensa del derecho que ellos representan. Base de esta credibilidad será la coherencia sobre el ser y el hacer, cumplir a cabalidad sus atribuciones sin distingo alguno, ante las autoridades que sean parte en la resolución de cada caso concreto. Por esa razón, es muy importante que los integrantes de estos organismos garantes tengan definido qué es lo que buscan y protegen.

Los miembros de estos organismos deben estar convencidos de luchar siempre por el objetivo que se persigue, que es la tutela del derecho de acceso a la información y la protección

de los datos personales en poder de las entidades públicas. Como consecuencia, esta actitud de servicio ayuda a consolidar nuestro sistema democrático y a mejorar la calidad de vida de las personas.

Otro punto no menos importante, que guarda relación con la autonomía e independencia del organismo garante, es la inamovilidad de sus integrantes. El otorgarles esta característica vendría a fortalecer la libertad con que pueden actuar sus integrantes en cumplimiento de las tareas, que por ley le son asignadas. Hay que recordar que, desafortunadamente, ninguna persona que ejerce el servicio público está exenta de ser sujeto de presiones de índole político, que tengan como finalidad desvirtuar la esencia del servicio público que se presta.

Esta inamovilidad no debe ser absoluta. Debe establecerse un mecanismo similar al que se sujetan los titulares de los poderes públicos u organismos autónomos constitucionales por la comisión de faltas u omisiones, durante el ejercicio de sus funciones, en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como lo serían las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales contenidas en la Constitución federal o local (estatal), o las leyes que de ellas emanen, etc., o en específico, cuando sistemáticamente vulneren los objetivos que persiguen y protegen las leyes de transparencia o acceso a la información, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otro lado, recordemos que la principal función de los organismos garantes es la resolución de las controversias que se presentan durante el ejercicio del derecho social de acceso a la información. Por esa razón es importante, como ya lo habíamos establecido, que las decisiones que tomen sus integrantes sean siempre sujetas al principio de legalidad.

A juicio personal, estimo que estas resoluciones deben de tener el carácter de definitivas ante las personas y ante las entidades públicas involucradas, entendiendo que la definitividad en la protección de este derecho, como de otros derechos fundamentales, recae en el Poder Judicial de la Federación; es decir, que de manera expresa debe establecerse en las leyes que

las resoluciones emitidas por los organismos garantes sean de carácter definitivo, y que no admitan recurso de impugnación alguno, salvo los mecanismos de protección constitucional.

No se puede concebir que dentro de las leyes secundarias existan procedimientos de impugnación que tengan como finalidad revisar las actuaciones de los organismos garantes del acceso a la información, esto con seguridad inhibiría el ejercicio de este derecho.

Además, sería contrario al mandato constitucional que establece que los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión sean expeditos. Miguel Carbonell ha señalado que para ser eficaz el ejercicio de la jurisdicción, éste debe ser tan rápido como lo permitan los derechos procesales de los justiciables.

En consecuencia, podemos concluir que las entidades federativas a través de sus legislaturas, deben optar por la creación o subsistencia de organismos garantes especializados en el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, cuya actuación siempre estará sometida a la imparcialidad, ejerciendo en su interior una verdadera autonomía de operación, presupuestal y de decisión; elementos que le permitirán forjar su propia autoridad moral. Deberán mantener bajo su vigilancia a todos y cada uno de los poderes públicos estatales y municipales, incluyendo sus dependencias, organismos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos públicos y cualquier otro ente público que haya sido creado por las legislaturas de los estados. La inamovilidad de sus integrantes y la definitividad de sus resoluciones son aspectos necesarios que conllevan al fortalecimiento de la autonomía de acción de estos organismos. Desde luego, lograr que cada estado de la república eleve a rango constitucional el reconocimiento de estos organismos garantes supondría la consolidación de su autonomía plena.

Naturaleza jurídica del órgano regulador de las telecomunicaciones en México

Ramiro Robledo López*

Existe el régimen de centralización administrativa donde se ubican los entes desconcentrados, los órganos del Estado se agrupan colocándose unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal que entre todos exista un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de ínfima categoría. La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación descrita constituye lo que se denomina *relación de jerarquía*.

Por otra parte, en el régimen de descentralización, los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos. En los actos que los órganos descentralizados realizan, las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la oportunidad del mismo. Este control no puede realizarse de oficio, sólo a petición de la parte interesada.

Ahora bien, en atención a las ideas anteriores, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) fue creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con base en las garantías constitucionales

* Director de proyectos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

contenidas en los artículos 25, 27 y 28, así como en las disposiciones legales siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

ARTÍCULO 1°. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada [...]

ARTÍCULO 2°. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado.
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

ARTÍCULO 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: [...]

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
[...]

ARTÍCULO 36. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
[...]

- II. Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos.
 - III. Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones;
- [...]

Partiendo de los anteriores fundamentos, se creó la Cofetel mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995, y su característica como órgano desconcentrado de la SCT se plasmó en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el cual dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 9-A. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

[...]

La administración pública centralizada en su estrato ejecutivo, interfiere en los ámbitos que necesitan estrictamente una relación de jerarquía y de dirección política, tales como economía, salud, gobernación, seguridad nacional, desarrollo social, política tributaria, etcétera.

En tal tenor, no podría la administración pública descentralizada ser la encargada de la regulación de las telecomunicaciones en México, ya que es una función exclusiva de la administración pública centralizada del Estado; puesto que son

las telecomunicaciones el sector de la economía mexicana que crece a mayor velocidad, por lo tanto necesita de una exigente e incluso estricta regulación, con el objeto de promover la competencia y la liberalización del mercado.

Al ser las telecomunicaciones un sector con una elevada economía de escala implícita en su operación, hace que dicho mercado tenga una tendencia mundial oligopólica, puesto que sólo los grupos con grandes recursos económicos tienen la posibilidad de invertir en tales infraestructuras; de ahí la necesidad de que sea la administración pública centralizada en su *función política y económica*, la encargada de promover la competencia en el mercado, en donde el número de compradores y vendedores sea tal que uno sólo de ellos no pueda influir en el precio del mercado, asegurando con esto el equilibrio de los competidores, sin que se convierta en un castigo para los ganadores ni en una protección a los perdedores.

Asimismo, la administración pública centralizada, en su *función económica y de desarrollo social*, es la única que puede en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos y/o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Nación (como el espectro radioeléctrico) ya que es el Estado a través del Poder Ejecutivo –legitimado mediante el voto ciudadano– el órgano autorizado para intervenir y disponer del uso de los bienes de la Nación.

Por otro lado, las telecomunicaciones influyen en la *seguridad nacional*, dado el avance tecnológico es cada día más fácil intervenir, bloquear, descifrar las telecomunicaciones, y es la administración pública central, en sus funciones de *gobernación y seguridad*, la encargada de elaborar políticas de seguridad nacional.

Cabe añadir que aunque la Cofetel pertenece a la administración pública centralizada, no es sujeta de vulnerar la libertad de expresión ni el derecho de acceso a los medios de información, ya que no es un órgano regulador de contenidos.

En conclusión, la relación jerárquica del órgano regulador de las telecomunicaciones dentro del Poder Ejecutivo, en un país con las características del nuestro, es hoy la más viable para garantizar un mercado libre, competente y seguro.

Autonomía

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

Hablar de autonomía implica el ejercicio de las actividades para las cuales fuimos creados con facultades operativas, de gestión y de decisión, conforme a la naturaleza de cada órgano.

Así tenemos que cada órgano autónomo tiene establecida una función específica, determinada por la ley; que no lo coloca por encima de los otros, aun cuando su función sea tan relevante como preservar el derecho, los derechos humanos o laborales, la transparencia, la fiscalización, la capacitación, la democracia, etc. Pensar lo contrario genera una idea de supremacía, fuera de la ley, que se traduce en exceso por encima de los demás autónomos.

En efecto, fortalecer la autonomía implica generar un frente común para que cada uno de los órganos autónomos robustezca su actividad, su presencia y su actuar. Si todos los entes autónomos fortalecen su actuación, la actividad para la que fueron creados cumplirá su función; lo que, a su vez, fortalece a cada uno de los tres poderes, sobre los que descansa nuestro sistema de gobierno, y a las instituciones que los conforman. Para ello, se requiere que actúen con la independencia requerida y que se administren y conformen para cumplir su fin, sin que su actuar obedezca a fines ajenos a su naturaleza y al derecho que deben preservar.

* Contralora general del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Sin embargo, como se ha manifestado ya en anteriores congresos, la autonomía no significa *autoarquía*; ser autónomo no representa manejarse libremente, sin sujeción a la normatividad básica que rige a la administración pública; es decir, para administrarse, todos los órganos autónomos, incluidos los judiciales –como en el caso del Distrito Federal–, deben homologarse a la normatividad establecida, –aun cuando generen la propia–, su registro debe hacerse dentro de la normatividad contable gubernamental, pues no debemos olvidar que todas y todos ejercemos gasto público y la presupuestación debe rendir cuentas, las cuales, a su vez, deben reflejar, a través de indicadores, el resultado del ejercicio de la actividad.

Al elaborar la normatividad que establece las facultades de cada órgano autónomo, se deben fortalecer nuestras actividades, a partir de nuestras semejanzas, con diferencias sólo de funciones, lo que hará que nuestros ciudadanos beneficiarios obtengan mejores resultados en la tutela de sus derechos, frente al ejercicio del gobierno, lo cual implica realmente obtener un presupuesto suficiente, que pueda ejercerse con libertad para programar las actividades traducidas en metas relacionadas con la función para la cual fueron creados, pero sin que se entienda que ese ejercicio debe hacerse fuera del marco general uniforme que debe existir administrativamente, dentro del cual, todas y todos deberemos actuar en un contexto de transparencia y rendición de cuentas; que, además, nos da la oportunidad de fortalecernos y transitar hacia un ejercicio más moderno del quehacer gubernamental con estructuras adecuadas para ese quehacer, con personal capacitado para ello y con trámites eficientes, de tal manera, que no generen burocracia, haciendo nugatorio el derecho que se pretende defender.

En la parte sustantiva de la actividad que cada órgano autónomo debe desarrollar, para la cual fue creado, es donde se debe fortalecer la función, pero no por encima de los demás, sino a través de mecanismos que fortalezcan el respeto y la cooperación entre instituciones.

Luego entonces, si administrativamente compartimos o debemos compartir semejanzas, la naturaleza de nuestra función

sustantiva no nos debe hacer distintos; por tanto, en esa parte, debemos fortalecernos para así hacerlo con nuestras instituciones y su presupuesto.

Es verdad, se ha insistido mucho en la idea de fortalecer la autonomía con la asignación de presupuestos fijos a los órganos autónomos, pues esto, al no estar regulado genera *un estira y afloja* entre los órganos de gobierno encargados de asignarlo y los organismos autónomos, pues tal asignación y ministración ha generado una restricción o freno para los organismos autónomos o que operan con autonomía, en represalia por las observaciones o recomendaciones que éstos realizan a aquéllos; los cuales también, en ocasiones se exceden en sus observaciones o recomendaciones, con base en argumentos más allá de lo que sus atribuciones les permiten, invadiendo la esfera de otros autónomos y ordenando acciones que no siempre tienen que ver con el ente al que se le hace la recomendación, o que algunas veces implican una severa crítica al ejercicio del gobierno, politizando las cuestiones, sin con ello proteger realmente el derecho del ciudadano involucrado.

Es urgente fortalecer la autonomía a través de reformas legislativas que la establezcan y definan de manera precisa y acorde a la naturaleza de los organismos autónomos; pero es más urgente que los órganos y organismos autónomos se conozcan y coadyuven entre sí, intercambien información sobre la esencia de las funciones de cada uno y su naturaleza, para que el trabajo de revisión que se realice en defensa y garantía de los ciudadanos, no refleje un exceso de atribuciones y un desconocimiento, en algunas ocasiones, de las actividades sustantivas de los otros.

Erigirse como organismos protectores y garantes de los derechos de los ciudadanos, frente al ejercicio del gobierno, sobredimensionando la importancia de la función que se tiene como órgano autónomo, no implica supremacía sobre los demás ni menos aún, arbitrariedad con violación a la normatividad y funciones de las Instituciones ya establecidas, pues ello desnaturaliza la labor de garante, debilita las relaciones entre instituciones y genera represalias presupuestales.

El proponer la autonomía presupuestal a través de asignaciones fijas no debe contener la intensión de una independencia que permita obrar por encima de los poderes establecidos, con el pretexto de que éstos limitan el quehacer de los autónomos. La tendencia tampoco debe ser, crear y crear organismos autónomos. Los que existen deben fortalecer su función para lograr que el estado funcione respetando los derechos, para que no se haga necesario seguir fomentando la creación de instituciones que tengan que estar vigilando ese quehacer gubernamental. Lo ideal es que todas y todos los que integramos órganos de gobierno y organismos autónomos generemos una conciencia y una cultura de respeto a los derechos de los gobernados, que es para quienes está dirigida nuestra función.

La propuesta es, entonces, fomentar el intercambio y la cooperación, para fortalecer la autonomía a través de la actividad que cada uno tiene encomendada, para que realmente la ciudadanía tenga la plena convicción de que sus derechos están garantizados, sin necesidad de que instituciones como la que representamos se desgasten en ello, olvidándose de su razón de ser.

Un buen ejercicio y principio de ello ha sido la organización de estos eventos a los cuales agradezco haber sido invitada.

La sociedad transparente del siglo XXI actualiza la sociedad democrática. El caso del Info-DF Acerca de reformas capitalinas para consolidar autonomía, independencia y autoridad moral

*Salvador Guerrero Chiprés**

Los valores y capacidades operativas de los organismos públicos autónomos garantes de la transparencia emanan de un equilibrio resultante entre su independencia presupuestal y la autoridad moral que adquieren al demostrar que son capaces de exigir la rendición de cuentas a los entes públicos obligados y de ser voz de la persona –antes que del ciudadano– invisible, múltiple e indispensable.

La autonomía e independencia de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, la no afiliación a los actores políticos, el distanciamiento pero también el conocimiento de los intereses institucionales y políticos de los mismos, contribuyen a delimitar las capacidades verificables de los órganos garantes. Actuar a favor de la ciudadanía en la interpretación puntual del principio de máxima publicidad permite credibilidad y fortalecimiento de la autonomía así como una coordinación socialmente útil con las instituciones con comportamientos legítimos y legales de Estado. Una coordinación *tú a tú* que debe generarse con la sociedad civil y la opinión pública.

Los órganos garantes, dirá *perogrullo*, vigilan la transparencia y la constitucionalidad del derecho de acceso a la información. No pueden hacerlo sin autonomía, independencia y

* Comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

autoridad moral. Ellas se ganan cada día.

El fortalecimiento de esas cualidades, sin embargo, no ocurre en los órganos del Estado. Tiene lugar a partir de la interrelación constituida con la sociedad civil, los organismos civiles que auténticamente reivindican el empoderamiento del ciudadano, y en general con el individuo, con la persona, en el sentido más amplio, es decir, cualquier sujeto de deberes y derechos sin restricción alguna ni de edad, situación penal u origen geográfico.

En ese sentido amplio, la probabilidad de construcción de la persona en una *sociedad de la transparencia* ocurre en este momento, de manera privilegiada en la capital del país. Cuando hablamos en el siglo XXI de sociedad de la transparencia hablamos, en abstracto, de una sociedad democrática y, empíricamente, de una ciudad de la democracia. No existe una ciudad plenamente democrática sino una ciudad con la potencialidad de un proceso de plena democratización a través de la transparencia como política pública y la defensa de los derechos humanos como instrumentos de movilización.

Por ello, se propone compartir el avance de todos los órganos garantes de la transparencia, de los organismos electorales y de los derechos humanos en un proceso amplio de consolidación de valores políticos registrables y universalizables.

La autoridad moral de los órganos garantes está asociada con la finalidad de contrarrestar la secrecía, discrecionalidad y manipulación en el manejo de la información pública en poder de los entes públicos pero también con la calidad de su gestión interna y del conjunto y calidad de sus servicios de apoyo.

Constantemente debemos preguntarnos lo siguiente: ¿Cómo asegurar la rendición de cuentas y la autonomía institucional? ¿Cómo contribuir al crecimiento del individuo en general y del ciudadano en particular en la relación entre la sociedad y el Estado?

En la nueva normatividad de leyes de acceso a la información, el 28 de mayo de 2008, en el Distrito Federal, entró en vigor la nueva ley de transparencia. Incluye como nuevos entes obligados directos a los partidos políticos, y a los sindicatos

como indirectos.

De manera inaplazable, los partidos políticos tendrán que comprender que su vocación democrática está ligada a su capacidad de ser transparentes, y comprometerse con la rendición de cuentas y, en consecuencia, a su disposición para someterse al escrutinio ciudadano.

La credibilidad y la cercanía de los partidos políticos estarán ligadas a su capacidad de hacer valer la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Ante estas nuevas disposiciones que obligan a los partidos políticos y, parcialmente, a los sindicatos a rendir cuentas, el reto es establecer procesos de crecimiento de la autoridad de todas las instituciones y de los individuos en su relación con ellas, siendo como son mediadoras del Estado.

Se busca contrarrestar los asomos de crisis de credibilidad hacia las instituciones públicas y de las retóricas que comunican solamente *crisis de las instituciones*; contribuir a superar los desafíos de las instituciones y a corresponder con las expectativas de los ciudadanos. Se pretende el encuentro virtuoso de la credibilidad, la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos en los tres niveles. Todavía más, se busca incrementar nuestras capacidades de interacción como representantes de un poder cuasi jurisdiccional, complementario del proceso democrático que es el proceso de construcción de la transparencia de la sociedad.

El Distrito Federal se convirtió el 28 de mayo en la primera demarcación territorial en posicionarse a la vanguardia, a nivel federal y local, en consagrar una *nueva generación de leyes* que enmarca el sexto constitucional. Esta nueva ley heteroaplicativa aglomera 113 entes obligados, incluyendo a los ocho partidos políticos con registro. Es ya, y por ahora –esperemos que a la brevedad otras normatividades superen a la nuestra en un proceso de innovación permanente– la normatividad positiva y vigente de mayor alcance en materia de transparencia.

En lo que respecta a la identidad institucional, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) ha sido capaz de una relación al exterior que es equilibra-

da y respetuosa, autónoma y eficaz de hacer valer la ley de transparencia. Al interior, el instituto como muchos de las demás instituciones hermanas, planteamos que la colegialidad de las decisiones es la variable dinámica de autorregulación y proyección de nuestra credibilidad y autonomía.

El instituto ha manifestado que lo más importante es que cualquier ánimo faccioso sea abrumado y desbordado por la calidad de las respuestas que las oficinas de información pública y el propio pleno del Info-DF determinan y presentan en la esfera pública. Así respondemos cuando desde algunos sitios se nos conmina a no permitir el abuso de la ley por intereses facciosos. Respondemos: “existen, existirán, pero nosotros debemos ser promotores de todos aquellos que no lo son y que en proporción y términos absolutos los minimizarán”.

En este contexto hay partidos políticos y ciudadanos que son capaces de construir políticas públicas por encima de la denostación y de la polarización. El Info-DF claramente reivindica su ánimo profesional y técnico por encima de las facciones, y fortalece su independencia y autonomía como órgano garante del derecho de acceso a la información.

Las solicitudes más destacadas de acceso a la información que el pleno del Instituto ha resuelto recientemente abordan temas notoriamente publicitados como el de las playas artificiales, la pista de hielo instalada en el centro de la ciudad, el caso de los contratos de Ahumada, los contratos colectivos de trabajo.

En el recurso de revisión de la pista de hielo instalada en el zócalo de la ciudad de México, el pleno del Info-DF ordenó a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal entregar la información requerida por el particular. La resolución emitida obligó al gobierno capitalino a entregar la información solicitada.

El pleno del Instituto determinó que aún cuando hubo deficiencias en las preguntas del solicitante, la administración capitalina deberá revocar su respuesta, que fue negativa en principio, y, ahora, proporcionar los datos.

En cuanto al recurso de revisión de las playas artificiales el pleno del Info-DF ordenó al Gobierno del Distrito Federal en-

tregar la información que detente y se haya generado hasta el momento sobre la instalación de las mismas, a la ciudadana que lo solicitó.

En el caso de los contratos de Carlos Ahumada con diversas entidades públicas capitalinas, el pleno del Instituto, por unanimidad ordenó a la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal realizar una búsqueda exhaustiva de la información que fue solicitada por un ciudadano con relación a cada uno de los contratos, convenios, acuerdos o cualquier instrumento similar que haya celebrado o pretenda celebrar con Carlos Agustín y Roberto Aníbal Ahumada y 42 diversas empresas vinculadas con los mismos.

En otro recurso de revisión, presentado con posterioridad, se ordenó a la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal una búsqueda exhaustiva de los contratos que pudieran haber firmado con las empresas de los hermanos Carlos y Roberto Ahumada Kurtz. Asimismo, por la presentación de diversos recursos de revisión, se ordenó a diversas demarcaciones políticas administrativas del Distrito Federal realizar una búsqueda exhaustiva de los contratos firmados con empresas ligadas con Carlos Ahumada.

En el recurso de revisión de los contratos colectivos de trabajo, el pleno del Instituto, por unanimidad, resolvió revocar una respuesta que había otorgado la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y se ordenó la entrega de las copias certificadas del contrato colectivo de trabajo y las modificaciones hechas al mismo, que se encuentren depositadas en el ente público, de la empresa FAMSA metropolitano, correspondiente al periodo de 2005 a 2007.

A lo largo de muchos años los contratos colectivos de trabajo han sido parte de la oscuridad sindical. Por ello, los comisionados del Info-DF coincidieron que la información relativa a los mismos esté a disposición del público y de los trabajadores.

Debemos de insistir. La autonomía es un instrumento presupuestal, normativo, de observación de desempeño y de valoración de entrega de resultados para el gran propósito de

contribuir con la política pública de transparencia, en particular, a disminuir la inequidad en las opciones que tienen los mexicanos para vivir mejor en un contexto francamente desigual desde el punto de vista socioeconómico y sociopolítico.

Por todo lo anterior, en esta variable de construcción de un sistema político, la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en un ejercicio sustantivo en el combate a la opacidad y de construcción democrática. Son a su vez instrumentos para constituir *la sociedad de la transparencia*. La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal contribuye a contrarrestar las expresiones de descrédito hacia las instituciones públicas, y, en consecuencia, fortalece la gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos.

Para el Info-DF, esta capacidad verificable se basa en la defensa de la autonomía, independencia, autoridad moral y, sobre todo, en la eficacia institucional a que estamos todas y todos obligados a cumplir diariamente.

Síntesis

*María Elena Pérez-Jean**
*Sergio Alfredo Montoya***
*Jorge Andrés López Espinosa***

*Marco Vinicio Gallardo Enríquez****

En la mesa de trabajo de OPAM y Reforma Legislativa se presentaron 12 trabajos que fueron expuestos por Esthela Damián Peralta quien es diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal e integrante de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Alfredo Delgado Ahumada del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, Cécile Lachenal de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., Eloy Dewey Castilla del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, Ana María Martínez Cabello de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, Rodolfo Aguilar Gallegos del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, Areli Cano Guadiana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Gabriel Corona Armenta, del Instituto Electoral del Estado de México, Dorangélica de la Rocha Almazán, de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa, Ramiro Robledo López de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Elsa Bibiana Peralta Hernández del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Salvador Guerrero

* Consejera del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

** Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

*** Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Ciprés del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por su parte, José Eduardo Lomelí Robles de la Comisión de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí motivó un debate entre las y los participantes de la mesa al señalar que todavía se sigue discutiendo al interior de los organismos públicos autónomos de México (OPAM) qué es la autonomía, cuando la pregunta fundamental es para qué sirve ésta a la ciudadanía. Expuso que “la autonomía no es un fin en sí mismo, sólo constituye un medio si construye confianza e invita a la ciudadanía a usar los derechos que promovemos”.

Entre los temas abordados en la mesa se encuentran los relativos al impacto de la corrupción en el servicio público y la reforma política del Distrito Federal. Al respecto se destacó la necesidad de fortalecer la autonomía de los órganos fiscalizadores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), para ello el principal obstáculo es que el Distrito Federal no cuenta con una constitución por ser sede de los poderes federales, así la ALDF no tiene autonomía para legislar sobre asuntos de su territorio. Se requiere trabajar para que el Distrito Federal cuente con instrumentos de gobierno interior que garanticen la congruencia de sus políticas públicas. Por ello algunos asambleístas siguen impulsando una reforma constitucional al artículo 122, para darle el carácter de entidad federativa y plena autonomía con una constitución propia. Por otra parte, el artículo 109 no faculta a la ALDF para legislar respecto a responsabilidades de las y los servidores públicos; sin embargo, no se trata de lanzar reformas aisladas, lo que hace las transformaciones más complejas ya que en este proceso para ampliar facultades a la ALDF se busca que vaya aparejada la reforma política del Distrito Federal.

La presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, Esthela Damián Peralta, indicó que en México durante 2007 se realizaron 197 millones de actos de corrupción en el servicio público, lo que significó que la ciudadanía gastara 27 mil millones de pesos destinados al pago de “mordidas”. En este contexto afirmó que “la acción

fiscalizadora y la transparencia no tienen sentido si las instituciones encargadas no realizan acciones donde la claridad de la norma proporcione certeza a los gobernados y obligue a las y los servidores públicos a ser eficientes y honestos”.

En relación con los riesgos que representa la tendencia a fusionar a los organismos públicos autónomos (OPA), se dijo que en México éstos representan una oportunidad para las legislaturas de ponerse a la altura de los tiempos democráticos. Por desgracia, se plantean acciones retrógradas, como la posibilidad de fusionarlos o desaparecerlos; por ejemplo, en el caso de Querétaro, se pretende fusionar los OPA dedicados a los derechos humanos y el de acceso a la información pública, ello denota un claro retroceso impulsado por actores políticos afectados por este tipo de organismos. En la reforma del Estado los OPAM no pueden pasar inadvertidos, sino convertirse en la punta de lanza para fortalecer la democracia.

También, el Instituto Electoral de Jalisco ha sido vulnerado en su autonomía con recientes reformas impulsadas por el Congreso. En Jalisco ya se empieza a estudiar la posibilidad de fusionar el ente de acceso a la información y el electoral. Lo positivo es que hubo reacciones sociales que están en desacuerdo y se han manifestado públicamente.

Ante este panorama es necesario poner atención a los fundamentos legales, sociales y políticos que crearon los OPAM, además de fortalecer la autonomía, la profesionalización y la transparencia. Así, cuando haya presiones para fusionarlos, se puede apelar a la especialización técnica y a la profesionalización de este tipo de organismos.

Respecto a la importancia de fortalecer la autonomía y el peso moral y político de los organismos públicos de derechos humanos, se discutió sobre el valor que tiene la autonomía para crear pesos y contra pesos con el poder público a través de la rendición de cuentas. En el caso de los organismos públicos estatales de derechos humanos, todavía hay siete que no cuentan con autonomía plena, por lo que hace falta impulsar las reformas necesarias para garantizarla.

Se destacó que la autonomía legal es sólo un aspecto de la autonomía. Por ejemplo, hace falta trabajar en la independencia y en la calidad moral de sus titulares. En Oaxaca se reformó la Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos a finales de 2007 al conferirle plena autonomía, romper el lazo orgánico con el gobierno y los otros poderes del Estado y con avances en el procedimiento de elección de su presidente y de su consejo en el que ya no hay intervención directa del Ejecutivo. Se comentó también sobre la importancia de fortalecer la autonomía presupuestaria y la profesionalización de su personal, para mejorar el desempeño de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH).

Otro de los ámbitos de interés, abordados en la mesa de Reforma Legislativa, fue la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de organismos de acceso a la información pública: el caso de Coahuila. Al respecto, el consejero presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública compartió su experiencia a través de dos casos recientes. El primero, consistió en la intervención de la SCJN ante la negativa del gobierno municipal de Torreón de acatar un fallo del Instituto. El gobierno municipal argumentó que tenía su propio instituto de transparencia. Se presentó una controversia constitucional y la SCJN resolvió que el gobierno municipal no podía innovar en materia de acceso a la información, porque está reservada para la entidad federativa. Como consecuencia inmediata se abrogó el reglamento del municipio de Torreón y sentó un precedente para todos los municipios del país. En conclusión, los OPAM guardan autonomía de los poderes primarios pero ello no significa que no sean parte del Estado. El segundo caso, fue la reforma al artículo 49 del Instituto, donde se reglamentó que los consejeros eligieran por voto secreto al presidente del Consejo para estar en el cargo por dos años y pudiendo ser ratificado para un segundo periodo. Cuando entró la reforma no se ratificó al consejero presidente en funciones, por lo que éste recurrió a la justicia a través de un amparo que le concedió la razón, sentando también precedentes en la materia.

En relación con las iniciativas de reforma en materia de acceso a la información pública en Michoacán, se realizó una minuciosa descripción de las distintas iniciativas de los partidos políticos representados en el Congreso local, para derogar la actual y legislar una nueva ley sobre transparencia y acceso a la información pública. Como resultado de su revisión se concluyó que hay propuestas de avanzada y otras que amenazan la autonomía de la Comisión, por lo que están en proceso de discusión y análisis en el Congreso michoacano con el fin de llegar a acuerdos que logren el fortalecimiento de la Comisión o Instituto de Acceso a la Información Pública.

Continuando con la reflexión en relación con el fortalecimiento de los órganos autónomos de acceso a la información pública se señaló que la separación formal de poderes ha cambiado, entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La experiencia internacional muestra casos de sujetos obligados que niegan la información, por lo que se tienen que desarrollar mecanismos para garantizar el acceso a la información, con personal profesional. Por ejemplo en Francia, Inglaterra y España se han dado las administraciones independientes, fuera del control del gobierno, como un mecanismo para lograr el acceso a la información.

En nuestro país se creó en 2002 la Ley y el Instituto de Acceso a la Información Pública, que dio pie para iniciar un proceso de transparencia en todos los estados a través de la creación de órganos especializados garantes del derecho a la información, independientes de los poderes formales. Pero no bastan los marcos normativos, es necesario fortalecer a los órganos para que den seguimiento al cumplimiento de la norma; un aspecto primordial es la capacidad para administrar el patrimonio necesario para su funcionamiento. En la medida en que dichos órganos crezcan en facultades, se podrá brindar un mejor servicio a la ciudadanía. En el caso del Distrito Federal, el Estatuto de gobierno debiera incorporar el mecanismo de nombramiento y el carácter vinculante de sus decisiones, para cerrar el circuito de la transparencia y el acceso a la información pública.

Continuando con el tema de las reformas legislativas para consolidar la independencia, autonomía y autoridad moral de los órganos autónomos se recordó que, a través de distintas reformas constitucionales, se crearon organismos públicos autónomos y que la autonomía se logra con el ejercicio transparente de los recursos y con una actuación independiente del Poder Ejecutivo. Es necesario ampliar el espectro de los entes obligados. No se puede permitir que en leyes secundarias haya instrumentos para impugnar resoluciones sobre la información pública y también es necesario que se eleve a rango constitucional el reconocimiento de este tipo de organismos.

Se reflexionó sobre la sociedad de transparencia en el siglo XXI y la sociedad democrática. Se consideró que la máxima publicidad fortalece la autonomía y legitima a los órganos autónomos. La autoridad moral de este tipo de instituciones se relaciona con la eliminación de la secrecía en el ejercicio de poder. Se comentó que una reciente reforma de la Ley en materia de transparencia en el Distrito Federal, incorpora como entes obligados directos a los partidos políticos e indirectos a los sindicatos. Estas nuevas disposiciones representan el reto de hacer valer la transparencia en estos entes, es decir, eliminar los intereses facciosos que atentan contra la transparencia y el acceso de la información pública. Por eso la importancia de la especialización y la profesionalización de este tipo de organismos. Los contratos colectivos de trabajo han sido guardados en secrecía, pero en la construcción de un sistema político democrático, la transparencia es un instrumento para combatir la opacidad, lo que da legitimidad a los gobiernos.

En relación con la experiencia de la Comisión de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, se hizo una breve descripción del significado de la autonomía y se señaló la importancia de preguntarse el sentido que para el ciudadano debiera tener. Se concluyó que se esperaba que los órganos públicos fueran autónomos siempre y cuando generen confianza entre la ciudadanía y que cualquier señal de confianza hacia la ciudadanía, es válida. Se enfatizó que no hay que confundir los medios con los fines, la autonomía no es un fin

en sí mismo sólo constituye un medio, y sólo sirve si genera confianza en los ciudadanos.

Otro de los temas abordados en esta mesa se refiere a las recientes reformas constitucionales en materia electoral en el Estado de México, que sin lugar a dudas son un atentado a la independencia del instituto electoral de esa entidad. En marzo de 2008 el Congreso aprobó una reforma a la constitución local, a través de esa reforma se le atribuyó al Congreso Estatal la facultad de nombrar un secretario ejecutivo al interior del Instituto Electoral del Estado de México, por las facultades que se le asignaron, el secretario ejecutivo se configuró en un poder paralelo al Consejo General ciudadano. Por otra parte, la decisión de renovar al consejo recae en los partidos políticos representados en el Congreso, lo que vulnera la autonomía del instituto electoral. Estas reformas en materia electoral limitan la autonomía de los consejeros ya que se encuentran supeditados a las presiones políticas y por tanto a los compromisos que tienen muchos consejeros electorales. La ciudadanización está seriamente amenazada por los procedimientos de nombramiento, por lo que hay que analizar cuál es la mejor forma para asegurar su independencia.

En relación con la conveniencia de ampliar el espectro de instituciones autónomas, se analizó el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), se consideró que la creación de los órganos públicos autónomos es un retroceso de la administración pública centralizada, ya que fueron incapaces de desarrollar sus funciones correctamente. Se planteó entonces la pregunta de si lo mejor para la Cofetel es convertirse en un organismo autónomo o seguir siendo desconcentrado. La Cofetel surgió por la privatización de Telmex, para regular las telecomunicaciones. La tendencia internacional es tener organismos que regulen esto, pero que sean independientes.

La regulación de las telecomunicaciones es necesaria para garantizar competitividad y garantizar el acceso de la ciudadanía a las telecomunicaciones pero aún no se ha resuelto el debate sobre la conveniencia de regular las telecomunicaciones a través de un órgano constitucional autónomo.

En relación con el tema del fortalecimiento de la autonomía de los poderes judiciales, se dijo que el reto es el ejercicio pleno de la ciudadanía garantizado con los órganos especializados. Se consideró que cada órgano autónomo tiene una función específica que no lo coloca sobre otras instituciones. Fortalecer la autonomía implica crear un frente común, para homologar su normatividad, ya que todos ejercen gasto público. Además, se propuso uniformar la organización y procedimientos de los organismos públicos autónomos por ejemplo, los procedimientos para sancionar a sus servidores públicos.

Para finalizar se consideró que mientras no se den presupuestos fijos para los OPAM, será un contrapeso para su desarrollo, ya que en la negociación de la asignación presupuestal puede verse afectada su autonomía. Es urgente que los OPAM se coordinen entre sí para coadyuvar e intercambiar información en bien de la defensa de los derechos de la ciudadanía. La tendencia no es crear un sinnúmero de OPAM, sino fortalecer los existentes para garantizar su mandato, por ello es fundamental que se organicen este tipo de congresos. La autonomía permite que los órganos queden al margen de los vaivenes políticos –los cuales están en apogeo en el país– y garantiza un cambio importante en las legalidades.



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Mesa dos. OPAM y Reforma legislativa

Estructura de la información financiera en organismos autónomos

*José Alfredo Monterrubio Jiménez**

Información financiera ¿Qué es?

Conjunto de datos que se emiten en relación con las actividades derivadas del uso y manejo de los recursos financieros asignados a una Institución.

Es aquella información que muestra la relación entre los derechos y obligaciones de una entidad, así como la composición y variación de su patrimonio en un periodo o momento determinado.

Características cualitativas de los estados financieros

Son los requisitos que debe reunir la información financiera contenida en los estados financieros para satisfacer apropiadamente las necesidades comunes de las y los usuarios de la misma y con ello, asegurar el cumplimiento de los objetivos de los estados financieros.

Las características cualitativas, se clasifican en:

- Primarias
- Secundarias

* Presidente de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México.

Las características cualitativas primarias de la información financiera son la confiabilidad, la relevancia, la comprensibilidad y la comparabilidad.

1. *Confiabilidad*. La información financiera posee esta cualidad cuando su contenido es congruente con las transacciones, transformaciones internas y eventos sucedidos, y el usuario general la utiliza para tomar decisiones basándose en ella.
2. *Relevancia*. La información financiera posee esta cualidad cuando influye en la toma de decisiones económicas de quienes la utilizan. Para que la información sea relevante debe:
 - a) Servir de base en la elaboración de predicciones y en su confirmación (posibilidad de predicción y confirmación)
 - b) Mostrar los aspectos más significativos de la entidad reconocidos contablemente (importancia relativa)
3. *Comprensibilidad*. Una cualidad esencial de la información proporcionada en los estados financieros es que facilite su entendimiento a las y los usuarios.

Para este propósito es fundamental que, a su vez, las y los usuarios generales tengan la capacidad de analizar la información financiera, así como un conocimiento suficiente de las actividades económicas y de los negocios.
4. *Comparabilidad*. Para que la información financiera sea comparable debe permitir a las y los usuarios generales identificar y analizar las diferencias y similitudes con la información de la misma entidad y con la de otras entidades, a lo largo del tiempo.

Las características cualitativas secundarias orientadas a la confiabilidad son la veracidad, la representatividad, la objetividad, la verificabilidad y la información suficiente.

1. *Veracidad*. Para que la información financiera sea veraz ésta debe reflejar transacciones, transformaciones internas y

otros eventos realmente sucedidos. La veracidad acredita la confianza y credibilidad del usuario general en la información financiera.

2. *Representatividad.* Para que la información financiera sea representativa debe existir una concordancia entre su contenido y las transacciones, informaciones internas y eventos que han afectado económicamente a la entidad.
3. *Objetividad.* La información financiera debe representarse de manera imparcial, es decir, que no sea subjetiva o que esté manipulada o distorsionada para beneficio de algún o algunos grupos o sectores, que puedan perseguir intereses particulares diferentes a los del usuario general de la información financiera.
4. *Verificabilidad.* Para ser verificable, la información financiera debe comprobarse y validarse. El control interno ayuda a que la información financiera pueda ser sometida a comprobación por cualquier interesado, utilizando para este fin información provista por la entidad o a través de fuentes de información externas.
5. *Información suficiente.* Esta característica se refiere a la incorporación, en los estados financieros y sus notas, de información financiera que ejerce influencia en la toma de decisiones y que es necesaria para evaluar la situación financiera, los resultados de operación y sus cambios, cuidando que la cantidad de información no vaya en detrimento de su utilidad y pueda dar lugar a que los aspectos importantes pasen inadvertidos para el usuario general.

La suficiencia de la información debe determinarse en relación con las necesidades comunes que las y los usuarios generales demandan de ésta. Por lo tanto, la información financiera debe contener suficientes elementos de juicio y material básico para que las decisiones de las y los usuarios generales estén adecuadamente sustentadas.

Características cuantitativas de los estados financieros

Aparentemente es posible definir la importancia relativa de una partida en un contexto general atendiendo simplemente a su monto. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que una misma partida puede ser significativa en el contexto de una entidad pequeña y no serlo en una entidad de gran magnitud.

Los siguientes puntos pueden contribuir a definir tales criterios:

- a) La proporción que guarda una partida en los estados financieros en conjunto o bien en el total del rubro del que forma parte o debería formar parte.
- b) La proporción que guarda una partida con otras partidas relacionadas.
- c) La proporción que guarda una partida con el monto correspondiente a años anteriores y el que se estima representará en años futuros.
- d) Considerar el efecto en los estados financieros de todas aquellas partidas que individualmente no representan una proporción sustancial, pero sí en su conjunto.
- e) Existen partidas que deben presentarse por separado, o bien, en forma compensada. La evaluación de la importancia relativa en estos casos debe hacerse considerando las partidas en forma separada o compensada, según sea el caso, para evitar errores de apreciación.

Principales componentes de los estados financieros

1. *Activo*. Es un recurso controlado por una entidad, identificado, cuantificado en términos monetarios, del que se esperan beneficios económicos futuros, derivado de operaciones ocurridas en el pasado, que han afectado económicamente a dicha entidad.
2. *Pasivo*. Es una obligación presente de la entidad, virtualmente ineludible, identificada, cuantificada en términos mone-

tarios y que representa una disminución futura de beneficios económicos, derivada de operaciones ocurridas en el pasado, que han afectado económicamente a dicha entidad.

3. *Patrimonio contable*. Es el valor residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos.

El patrimonio en el balance general de una entidad con propósitos no lucrativos se debe presentar clasificado en patrimonio permanentemente restringido, patrimonio temporalmente restringido y patrimonio no restringido, de acuerdo con el establecimiento o no de restricciones por parte de los patrocinadores.

4. *Ingresos*. Es el incremento de los activos o el decremento de los pasivos de una entidad, durante un periodo contable, con un impacto favorable en la utilidad o pérdida neta o, en su caso, en el cambio neto en el patrimonio contable y, consecuentemente, en el capital ganado o patrimonio contable, respectivamente.
5. *Egresos y gastos*. Egresos. Desembolsos o salidas de dinero, aún cuando no constituyan gastos que afecten las pérdidas o ganancias. En contabilidad gubernamental, los pagos se hacen con cargo al presupuesto de egresos.
6. *Gastos*. Decremento de los activos o incremento de los pasivos de una entidad, durante un periodo contable, con la intención de generar ingresos y con un impacto desfavorable en la utilidad o pérdida neta o, en su caso, en el cambio neto en el patrimonio contable y, consecuentemente, en su capital ganado o patrimonio contable, respectivamente.

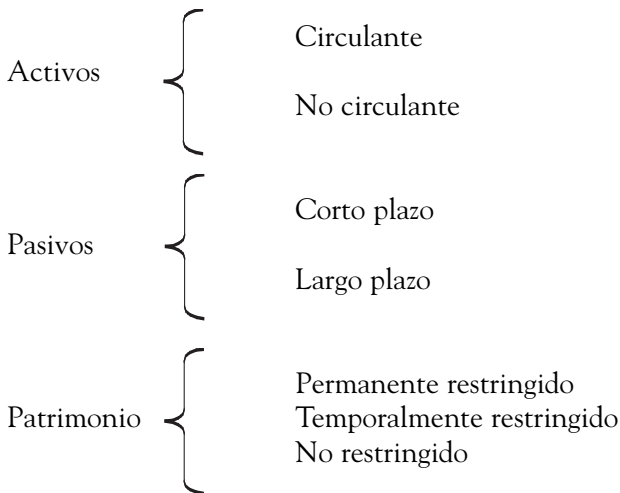
Ejemplo de estados financieros básicos de un organismo autónomo

1. Balance general
2. Estado de actividades
 - Ingresos y gastos
 - Cambios netos en el patrimonio
3. Estado de cambios en la situación financiera

Normas de información financiera aplicables

El Boletín B-16 (Estados Financieros de Entidades con Propósitos no Lucrativos) establece reglas de presentación en los estados financieros, de las entidades con propósitos no lucrativos, de sus activos, pasivos, patrimonio, ingresos, contribuciones, costos y gastos, ganancias y pérdidas, así como de sus cambios en la situación financiera, pero no especifica los criterios de reconocimiento y valuación de dichos elementos, ya que éstos se tratan en las NIF específicas.

Los activos y pasivos se clasifican en el balance general de acuerdo con su disponibilidad o exigibilidad, respectivamente.



La fiscalización del gasto público de los partidos políticos en Chiapas

Oswaldo Chacón Rojas*

En noviembre de 2004, la LXI Legislatura del estado de Chiapas aprobó, por unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del artículo 19 de la Constitución Política local, dando lugar a la creación de la Contraloría de la Legalidad Electoral como un organismo colegiado, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de una función electoral y responsable de velar por el respeto a la ley y la imparcialidad de cómo deben conducirse en los procesos los poderes públicos. El 17 de marzo y el 3 de agosto de 2005, se publicaron en el *Periódico Oficial*, el Decreto de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral y su Reglamento Interior, respectivamente.

Posterior a ello, derivado de la experiencia de dos procesos electorales vividos en los años 2006 y 2007, para elegir gobernador del Estado y miembros de ayuntamientos y diputados locales, con fecha 27 de noviembre del año inmediato anterior, la LXIII Legislatura aprobó el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas, mediante el cual se extinguió la Contraloría de la Legalidad Electoral, dando nacimiento a la Co-

* Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del estado de Chiapas.

misión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas (Cofel) como órgano constitucional autónomo y con mayores facultades.

Destaca entre las aportaciones de esta reforma constitucional, la de solicitar la participación de coadyuvantes de la labor fiscalizadora de las actividades de los partidos políticos durante los procesos de precampañas y campañas electorales; una especie de *amicus curiae*, con lo que se fortalece la vida institucional de este órgano electoral.

Partiendo de este reconocimiento, la reforma se complementó con el establecimiento de un nuevo diseño de fiscalización de gastos,¹ en correspondencia con los motivos y nuevos contenidos de la reforma electoral federal, pues dicho sea de paso, Chiapas, antes de esta reforma federal, tenía ya una regulación de avanzada, por lo que su adecuación resultó mínima.

Con estas medidas legislativas, Chiapas abrió el camino para la especialización en la fiscalización de los recursos que ejercen los partidos políticos en sus actividades ordinarias, de precampaña y campaña políticas. Esto quedó demostrado en los dos procesos electorales anteriores y en la revisión trimestral que ahora se practica a los partidos políticos, ya que anteriormente era una función que desempeñaba el Instituto Estatal Electoral (hoy Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas). Esto permite un mayor control de los gastos ejercidos por los partidos políticos y, para el caso de la precampaña y campaña electorales, la fiscalización se sujeta a los lineamientos previstos en su normatividad interna.

¹ Al respecto, resultan convenientes los comentarios de Lorenzo Córdova, quien considera que “un sistema que no prevé mecanismos que permitan revisar y transparentar el estado de los recursos de que disponen los partidos está condenado, tarde o temprano, a enfrentar una serie de dudas y problemas que erosionan su legitimidad y, a la larga, su viabilidad. Ningún país está exento de ese peligro, el riesgo de que dinero proveniente de fuentes ilegales de financiamiento pueda ingresar a las arcas partidistas, y con ello distorsionar el entero equilibrio de su sistema de partidos, es latente de no existir los seguros y las provisiones necesarias”. Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México, documento de trabajo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, pp. 2-3.

La experiencia de la revisión, control y práctica de auditorías a los partidos políticos en los periodos de campaña en 2006 y 2007, sirvieron de base para que el legislador local ampliara el margen de conocimiento y juicio de la Cofel, lo cual permite contar con mayores instrumentos jurídicos para sustanciar los procedimientos administrativos y fijar la sanción correspondiente. Asimismo, se amplió la concepción de la función electoral, tratándose de la fiscalización a los recursos públicos y privados, pues con este modelo de un cuidado a cargo de un órgano constitucional autónomo *sui generis*, la función de organizar elecciones recae en un órgano electoral distinto, por lo que los resultados de las revisiones a los partidos no corren el riesgo de politizarse a cambio de componendas al interior de los órganos electorales. Esto es así, porque la experiencia ha demostrado que las tareas de fiscalización ponen en riesgo la función primaria del órgano que organiza las elecciones, y con ello, la propia legitimidad de los procesos electorales, pues se requiere de la consulta, comunicación y cooperación constante de la autoridad electoral con los partidos políticos, para garantizar niveles adecuados de transparencia y credibilidad. Las múltiples y sensibles tareas que conlleva la organización electoral, reclaman el consenso de todos los partidos políticos para dar certeza a los resultados electorales y evitar el debate postelectoral que deteriore la legitimidad del gobierno que resulte electo. En síntesis, se requería que el órgano que organizara las elecciones fuera un espacio para la conciliación de intereses y generación de acuerdos.

Sin embargo, las funciones de fiscalización de los recursos y la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes obstaculizan la consecución de estos objetivos. El tema de la fiscalización que debería ser un asunto técnico, generalmente termina politizándose, convirtiéndose en un tema de controversia y discusión, puesto que los ejercicios de auditoría y la aplicación de las resoluciones, incomoda a cualquier entidad y los partidos políticos no son la excepción, aun y cuando estén comprometidos con la transparencia. Se trata de funciones que confrontan a los consejeros con los partidos y sus intereses, por

lo que el Consejo General termina perdiendo su función como espacio de concertación y diálogo para organizar el proceso electoral. En este sentido, al ser organizador y juez a la vez, se dificulta que el organismo electoral se convierta en un espacio de búsqueda de acuerdos.

En estas y otras razones de especialización radica el modelo chiapaneco, el cual es ya un sistema innovador que puede ser un paradigma a seguir, ya que se crearon una serie de piezas y una suma de medidas que desde diferentes puntos atacan los problemas que se originan en el cuidado de la financiación, la especialización y fiscalización del dinero en la política. Por otra parte, la separación clara de funciones ofrece mayores garantías de independencia, imparcialidad y eficacia. En principio, este diseño genera la oportunidad de descargar al órgano electoral de las vicisitudes de la fiscalización y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. De ahí que la Cofel sea el resultado del apego al principio de equidad que debe prevalecer en los procesos electorales en las entidades federativas, previsto en los artículos 41 y 116 constitucionales.

Con ello, el principio de la especialización de funciones contribuye a la eficiencia que requiere la cantidad de recursos en juego en una campaña y que exige nuevos y mejores métodos para garantizar que la contienda electoral se desarrolle dentro de un clima de mayor certeza en cuanto a las finanzas empleadas, tareas que la Cofel realiza como órgano constitucional autónomo.

En Chiapas, el marco constitucional que regula el funcionamiento y competencia de la Cofel, como órgano autónomo, responsable de controlar, vigilar y fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y los gastos de las precampañas y campañas electorales, tiene como teleología, a *grosso modo*, la protección de los recursos que el Estado otorga a las organizaciones políticas, así como los de carácter privado que utilizan en sus actividades de precampaña y campaña políticas, con la finalidad de lograr un correcto y eficiente manejo de los mismos.

La Comisión asume un papel de fiscalización preponderante dentro del Estado, por tener a su cargo una función que re-

quiere la menor politización posible con algunos de los órganos del poder que surgen precisamente de la propia participación política de la ciudadanía.

Esta importante labor, confiada a un órgano constitucional, fortalece la idea de que los órganos autónomos tienen una categoría especial dentro del derecho constitucional, precisamente porque rompen con el esquema de la teoría clásica de la división de poderes y dicha labor explica el contexto en el que surgen, pues mientras en Europa se dan como una parte de la evolución de las instituciones a nivel supranacional,² en América Latina están ligados a los procesos de consolidación de la democracia.³

Para todos es una verdad, que en los estados federales y centrales, la organización del poder encuentra su principal desafío en el diseño de las formas de control no sólo de tipo político, sino de aquellos relativos al manejo de recursos públicos, principalmente. Esta tarea, por demás difícil, encuentra sus obstáculos en un sin número de factores que impiden una real y efectiva fiscalización, ello debido a las barreras jurídicas, a las trabas políticas y a la elección, composición y estructura del órgano fiscalizador que en muchas ocasiones no garantiza una efectiva imparcialidad. Ante esta realidad, el Estado moderno transita hacia una nueva composición de sus estructuras y correlación de fuerzas, en la que la alternativa de crear órganos autónomos para tareas de vigilancia y control gubernamental adquiere una justificación democrática que promueve e incita una nueva cultura en la rendición de cuentas.

En este sentido, vemos cómo el tema de la autonomía se convierte propiamente en un bien jurídico que debe ser tute-

² Morata, Francesc, "El proyecto de constitución europea: el reto de la democracia postestatal", Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 16, 2004, pp. 279-290, en Vázquez Irizarry, William, *Hacer cumplir las leyes en la era de los órganos autónomos: reforma o abandono de la Teoría del Poder Ejecutivo*, véase: <http://islandia.law.yale.edu/sela/SELA2006/papers/William%20Vazquez%20Irizarri%20_Spanish_.pdf>.

³ Véase O' Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Contribuciones para el debate 149, 2004.

lado por todos los órganos del Estado en aras de salvaguardar la naturaleza jurídica de quien realiza una función *sui generis*, pues la tarea de fiscalizar los recursos que erogan los poderes públicos (incluidos los partidos políticos para hacer valer la equidad en los procesos electorales) es un reto que debe ser el eje central de cualquier planeación democrática.

A cuatro años de haberse creado el modelo de fiscalización chiapaneco a partidos políticos (depositado hoy en la Cofel), la labor ha consistido en el diseño, *prima facie*, de su marco normativo que ha permitido eficientar el mandato que prevé la constitución política. Bajo este supuesto, hoy la fiscalización se ha profesionalizado, toda vez que se ejecuta en forma trimestral y anual para corregir a tiempo —en su caso— los errores en los que incurrían los partidos políticos. Por otro lado, en la labor preventiva se ha diseñado un esquema de acercamiento directo con los partidos políticos y los ciudadanos, al establecer módulos de atención y delegaciones regionales, que han permitido informar, vigilar y prevenir a tiempo posibles violaciones a la ley.

En este esquema de trabajo, el fortalecimiento de la autonomía ha significado el reto principal en cada una de las tareas que la ley le confiere a la Cofel. Por ello, se tiene la firme convicción de que en la medida en que se cumpla con el mandato constitucional, diseñado por el legislador, se irá consolidando día con día la responsabilidad de fiscalizar, controlar y vigilar las finanzas de los partidos políticos en precampaña y campaña política.

Todo esto se inscribe en el contexto de que los órganos autónomos son estructurados en términos organizacionales y administrativos con facultades de reglamentación. A pesar de que existe una variedad de tareas y su implementación ha sido a raíz de los años ochenta, lo cierto es que adquieren una relevancia especial que surge por la atención posible a temas como los de carácter electoral, derechos humanos, económicos, de fiscalización, entre otros.

Sin embargo, la autonomía es funcional y su composición (nombramiento de funcionarios) y sostenimiento (asignación de

recursos) depende casi siempre de uno de los poderes del Estado, lo cual puede significar un riesgo para la imparcialidad que se pretende; es decir, la autonomía se convierte en el elemento principal que marca la naturaleza jurídica de este tipo de órganos. Por tanto, la defensa de dicha autonomía radica en la funcionalidad del órgano frente al Estado mismo. Si hablamos de materia electoral, estos órganos autónomos deben predicar la necesidad de garantizar un manejo neutral e imparcial de forma que la estructuración de los procesos mismos no genere ventajas para partido político alguno, particularmente, los que tienen acceso al poder.⁴

La problemática de que la autonomía de los órganos autónomos se defienda representa un desafío para la justicia constitucional, que deberá ampliar la legitimidad de los órganos electorales de acudir a un tribunal *ex professo* y reclamar en juicio una posible invasión de esferas que atenten contra su composición, funcionamiento o presupuesto. Ello no sólo porque la ley suprema les ha encomendado una tarea especial, sino porque dicha tarea consiste en la fiscalización de recursos de los partidos políticos para hacer valer la equidad en los procesos electorales.

Desde esta concepción, los órganos autónomos, dada su especial naturaleza, deberían estar legitimados para acudir a medios de control constitucional específicos cuando su autonomía esté en riesgo. En México, es necesario que en la controversia constitucional se amplíe la concepción de parte y se incluyan los órganos autónomos como órganos del Estado, pues debe prevalecer la necesidad de mantener los límites que la Constitución otorga a los poderes públicos y, evitar con ello, que un órgano autónomo local pueda ser objeto de invasión de

⁴ María del Pilar Hernández, “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial*, México, UNAM, No. 1, 2006, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rfj/rfj9.htm>>.

competencia, en su autonomía o en la modificación de su presupuesto por uno de los poderes públicos.⁵

Por otro lado, el acceso a este medio de control permitiría la defensa jurisdiccional de la estructura, organización y ámbitos competenciales que la Constitución define e impone a cada poder y a los órganos constituidos del Estado, en este caso, como el que otorga la Ley fundamental local a la Cofel en apego a los principios rectores en los procesos electorales, previstos en los artículos 41 y 116 fracción IV de la Constitución federal. Esto es así porque la indefinición constitucional que existe en materia electoral respecto a las controversias puede llevarnos al absurdo de que se presenten flagrantes casos de invasión de esferas sin que se resuelvan, lo cual iría en contra del sistema federal mexicano, como lo hace notar Héctor Fix Fierro: “no puede negarse que pueden haber conflictos por invasión de atribuciones y violaciones constitucionales por actos o disposiciones de la materia electoral que no puedan ser planteados bajo vía diversa, pues la controversia sería la única idónea a través de la cual pudiera defenderse la constitucionalidad, como podría suceder, por ejemplo, si se expediera un reglamento en esa materia por el ejecutivo federal”,⁶ que fuera competencia del Legislativo sea local o federal, o si se quiere, de la propia Cofel. De ahí que debemos romper ese mito o temor de la politización de la justicia, precisamente porque el análisis de un caso debe ser estrictamente jurídico.

⁵ Verbigracia, en 2006 la Contraloría de la Legalidad Electoral instauró juicios administrativos por la realización de actos de proselitismo anticipados a los tiempos que señala la ley en contra de algunos legisladores y suponiendo, sin conceder, que ellos hubiesen llevado el asunto al pleno de sus legislaturas y ésta hubiera emitido un acto mediante el cual se ordenara a la autoridad electoral dejar de conocer los asuntos, argumentando la figura del fuero constitucional, la Contraloría no hubiera podido recurrir a ningún medio de control para combatirlo.

⁶ Héctor Fix Fierro, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, en *Reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, p. 51.

Esta argumentación nos indica que la legitimidad para promover controversias constitucionales debería ampliarse y abarcar a los órganos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Banco de México y otros órganos electorales como la Cofel), esto a pesar de que por su propia y especial naturaleza, al no estar literalmente vinculados a los poderes que realizan las funciones públicas originarias, debe prevalecer ante todo la tutela efectiva del orden constitucional, ya que quienes mayores retos enfrentan en esta materia son precisamente los órganos autónomos locales que, curiosamente, surgen de una reforma constitucional apegada a la Constitución federal y no cuentan con mecanismos de control para defender su autonomía.

Por otro lado, un aspecto que pone en duda el buen desempeño de los órganos autónomos es el de la garantía de la imparcialidad que deben asumir sus titulares. Éste es un problema mayor que enjuicia el buen desempeño de la función que se realiza, más aún cuando se refiere a la materia electoral. No es casual que el diseño fundado en el nombramiento de titulares de órgano autónomos por las fracciones parlamentarias, o a propuesta del Poder Ejecutivo, lleva inmerso el riesgo de un compromiso político entre el nombrado y el nombrante, esto es, entre el titular y el partido político que hizo la mayoría o el Poder Ejecutivo que lo propuso.

Los riesgos que implica este diseño consisten en:

- a) El compromiso tácito del titular con el grupo político o poder que lo ungió.
- b) La toma de decisiones apresuradas influenciadas por el contexto político.
- c) Una valoración relativa en temas de trascendencia.
- d) Nula carrera electoral.
- e) Votos divididos.

Sin embargo, especial atención merece el hecho de crear un sistema de asignación de funcionarios electorales, mismo que debe contar con el aval de factores externos que permitan ga-

rantizar la solvencia y el perfil adecuado de quienes realizaran esta función. Para ello, es importante la participación de instituciones académicas, no gubernamentales, civiles o políticas, incluidas las dedicadas a funciones relativas a la transparencia o rendición de cuentas.

Dicho modelo debe garantizar un esquema integral, desde los requisitos formales como la edad, la residencia, la preparación profesional, hasta el proceso de selección. Es así que las fracciones parlamentarias junto con el Poder Ejecutivo deben promover la participación de ciudadanos y organizaciones especializadas para la conformación de un gran consejo elector, quien mediante procedimientos rigurosos tome en cuenta la carrera y el perfil adecuado para que los órganos electorales autónomos se constituyan.

El proceso tendría que ser cíclico y nuevamente, sin mover ni una sola asignación, el Poder Legislativo avalaría la toma de protesta respectiva. Al mismo tiempo, para fortalecer la especialización y profesionalización, los periodos oscilarían entre los siete y 10 años para los titulares de primer nivel y se diseñaría un servicio profesional que incentive la movilidad a quienes desempeñan una función menor. La rotación escalonada sería un elemento de conservación y renovación a la vez, auspiciada desde el seno del órgano decisor para garantizar, cuando menos, la seguridad de que ningún miembro del órgano autónomo tenga compromisos políticos con fuerza política alguna.

Las ventajas de un sistema con estas características serían:

- a) Compromiso ciudadano derivado de un proceso de selección abierto.
- b) Discusiones apegadas a las exigencias del marco legal y de la realidad social.
- c) Carrera profesional electoral.
- d) Mayor interés y confianza ciudadana en los órganos electorales autónomos.
- e) Votación razonada.
- f) Imparcialidad.

Ahora bien, aún y cuando se superara la forma de designación o nombramiento de los titulares o integrantes de los órganos autónomos, nos enfrentamos al problema financiero, es decir, a la asignación del presupuesto, y es que, al menos en Chiapas, en la *praxis*, la Secretaría de Hacienda es quien notifica a cada órgano el techo financiero al cual debe ajustar su anteproyecto de presupuesto que enviará al Ejecutivo, para que éste lo integre al anteproyecto general que presentará al Congreso para su aprobación.

Y es que el artículo 344 del Código de la Hacienda Pública establece que “los poderes Legislativo y Judicial, así como los Organismos Autónomos atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público estatal, formularán sus respectivos Anteproyectos de Presupuesto de Egresos y lo remitirán oportunamente al gobernador del Estado, para que éste, previo análisis de sus dependencias normativas ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos. Así también dar seguimiento puntual del ejercicio de sus recursos e informar de éstos, para su consolidación”.

De inicio se presenta el problema, pues el órgano debe ajustarse al techo financiero, con lo que se ocasiona que en la mayoría de las veces se tenga que “negociar” con Hacienda un techo distinto, que se ajuste a la realidad de las necesidades y proyectos del órgano. De esa manera, es el Poder Ejecutivo —a través de una secretaría— quien determina el presupuesto a asignar y no el Congreso, quien en todo caso sería el indicado con quien realizar la “negociación”.

Una disposición del Código que atenta contra la autonomía financiera es la contenida en el artículo 355, que señala: “Cuando en un programa o proyecto existan recursos presupuestarios no ejercidos y se haya dado cumplimiento satisfactoriamente a los indicadores y metas ahorros presupuestarios para los cuales fueron autorizados; los Organismos Públicos, deben reintegrarlos a la secretaría y pueden solicitarlos para programas y proyectos prioritarios de la misma fuente de financiamiento, con excepción de los recursos correspondientes a: servicios personales, aportaciones de seguridad social, adquisiciones, ayudas, sub-

sidios y transferencias, remanentes de recursos autorizados para refrendar proyectos y, aquellos que su normatividad lo señale”.

Otra disposición similar lo es la del artículo 464, al señalar que: “La Secretaría, establecerá normas sobre la forma y términos en que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los Organismos Autónomos deberán llevar sus registros contables, y en su caso, la forma de elaborar y enviar los informes financieros, a fin de consolidar la Contabilidad del Gobierno del Estado. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema de Contabilidad Gubernamental, los procedimientos de registro y podrá autorizar sus modificaciones o simplificación”.

En el caso particular, nos hemos topado con diversos problemas al momento de ejercer nuestro presupuesto, toda vez que el sistema de contabilidad que tenemos es controlado por la Secretaría de Hacienda, por lo que al momento de realizar ciertas operaciones presupuestales es menester contar con su autorización, previa solicitud que por escrito se le realice.

Como se mencionó, debe existir un sistema de contrapesos que permita a los órganos autónomos hacer valer su autonomía contra invasiones competenciales. Es importante recordar que tratándose de órganos autónomos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las ejecutorias recaídas a las controversias constitucionales 31/2006 y 12/2007, abordó y desarrolló los alcances de la autonomía de esos entes constitucionales, en el caso de la primera, del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF).

En esa ejecutoria se refiere que al resolver la controversia 10/2005 estableció el criterio de que los tribunales electorales poseen autonomía, lo cual envuelve varias connotaciones, como son la autonomía presupuestaria, de gestión, etcétera.

El Tribunal en pleno, en la tesis jurisprudencial 20/2007, estableció que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender

funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En ese sentido, dice la Corte que una vez que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) asignaba al TEDF una cantidad específica y dada su naturaleza de órgano autónomo que cuenta con autonomía presupuestaria para el manejo, administración y ejercicio de su presupuesto, la misma contaba con libertad para determinar el manejo de su presupuesto aprobado, es decir, la Asamblea aprobaba el presupuesto de egresos, lo que daba un monto asignado, pero quien determinaba cómo lo ejercía era el TEDF.

Se señala también que, con lo previsto por el artículo impugnado, el órgano jurisdiccional autónomo ya no podrá llevar a cabo el manejo y ejercicio autónomo de su presupuesto, pues se verá obligado a seguir las medidas establecidas, con lo cual estiman que se genera un ámbito de dependencia, ya que el TEDF estará sujeto a las interpretaciones y medidas que respecto de su presupuesto establezcan dos órganos del Ejecutivo local.

Por último, señala la Corte que de prevalecer la validez del artículo impugnado, el TEDF no tiene otra opción más que aceptar la interpretación y establecimiento de medidas conducentes que sobre su presupuesto autorizado establezcan dos órganos del Ejecutivo local, sometiéndose así a la voluntad de ellos, lo cual atenta contra la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional electoral.

Cabe hacer mención que en la misma ejecutoria, la Corte estableció que el hecho que la ALDF haya previsto que la Secretaría de Finanzas esté facultada para interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones del decreto de presupuesto de egresos, y establecer con la participación de la Contraloría General, en el ámbito de sus competencia, las medidas conducentes para su correcta aplicación, con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y disciplina en el ejercicio de recursos públicos, sí constituye una intromisión en el ámbito de competencias del órgano autónomo, ya que a través de ese precepto se permite que las depen-

dencias del Ejecutivo local se inmiscuyan en la forma en que el TEDF ejercerá y manejará su presupuesto, ya que éstas establecerán las medidas conducentes para su correcta aplicación, lo cual evidentemente podría incidir de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pudiendo generarse algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

Por lo anterior, deben impulsarse reformas que consoliden la autonomía de este tipo de órganos, para lo cual una propuesta que tiene que ver con el aspecto financiero sería el hecho que a nivel constitucional se estableciera que el presupuesto de los órganos autónomos se asignará en un inicio, con base en un porcentaje fijo respecto del presupuesto total aprobado por el Congreso y, en caso de requerir un presupuesto mayor, justificar al Congreso que dicha asignación resultaría insuficiente para cumplir con sus fines constitucionales.

Adicionalmente a ello, deben impulsarse reformas que garanticen el acceso a medios jurisdiccionales para hacer efectiva la tutela de la autonomía y evitar que cualquier otro órgano del Estado invada su esfera competencial o su vida interna.

Buenas prácticas y visión de servicio cuando se habla de acceso a la información

*Jesús Santillán Gutiérrez**

Introducción

El tema de acceso a la información puede entenderse como algo relativamente nuevo. Este argumento se fortalece si se advierte lo parcialmente reciente de la reforma constitucional (20 de julio de 2007). De manera efectiva, la tutela de este derecho no llega a México sino a partir del decreto de reforma a la Carta Magna del 6 de diciembre de 1977.¹

Este derecho, dirigido a todas las personas, es esencial en el desarrollo democrático de un país.² La posibilidad de contar con herramientas informativas permite al ciudadano común la toma de decisiones adecuadas en el ámbito diario de la vida, así como en aquellos momentos donde puede cambiar dramáticamente su desarrollo o existencia.

La norma adjetiva de la materia busca hacer efectivo ese derecho y, entre otros temas, considera a diversos entes como sujetos obligados a fin de que los mexicanos obtengan la información sobre aquellos aspectos que les pueden generar un beneficio (conocer el estado que guarda la cosa pública).

* Coordinador de Acceso a la Información Pública de la Universidad Michoacana.

¹ Dicha adición tuvo vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

² Eurípides Valdés León, finado investigador cubano, consideraba al derecho a la información como un derecho humano fundamental.

En el caso de los sujetos obligados, las instituciones de educación superior tienen un rasgo de autonomía que, principalmente para el caso de aquellas de tipo público, en ocasiones es tergiversada a través de argumentos fundados en representaciones equívocas de los términos y alcances del concepto *autonomía*.

La nueva dinámica social viene imponiendo la preocupación por la claridad en los procesos de desarrollo en todos los ámbitos, realidad a la que deben adaptarse no solamente las leyes, sino también las instituciones y los agentes encargados de llevar a cabo todas esas tareas.

Planteamiento

Es necesario contar con una nueva cultura que atienda a la actual demanda de acceso a la información y que, de la misma forma y con la misma intensidad, promueva la serie de beneficios que se pueden lograr al estar informado. No basta con esgrimir el axioma: la información es poder. La información aplicada debe ser directamente proporcional a un beneficio individual que incida en el mejoramiento colectivo de la calidad de vida.

La identificación de valores asociados al derecho a la información debe, mediante su difusión e incidencia, provocar una reflexión tanto en quien se encuentra en poder de la información como en aquel que la necesita. Como parte de la experiencia institucional es posible manifestar que la educación en este tipo de derechos permite la formación de universitarios conscientes, deliberativos y participativos.³

Posterior al diseño y construcción de un programa académico de posgrado único en su tipo: Maestría en Derecho a la Información (del cual egresará la primera generación a principios de

³ En los últimos años la Universidad Michoacana ha realizado diversas actividades de difusión del derecho a la información y cómo hacerlo efectivo.

2009), la Universidad Michoacana ha fortalecido los lazos de colaboración con las distintas entidades de acceso a la información en el Estado, especialmente la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, organismo con el cual se han celebrado varios convenios de colaboración, donde destaca el proyecto: Diplomado de Educación a Distancia El Derecho de Acceso a la Información Pública: Componente de la Democracia Mexicana. Experiencia académica e institucional notable en el país, de donde en una primera generación han egresado 92 personas, todas ellas participantes de esta nueva realidad jurídica y social.

Actividades como la anterior no pueden quedar como hechos aislados y precisan de seguimiento y de retroalimentación. Quienes son capacitados en temas como el derecho a la información son factores de cambio a su alrededor y cuando se relacionan con otros grupos de personas pueden influenciar el comportamiento tradicional respecto de la información (celo y atesoramiento).

Propuesta

Establecer, al interior de órganos públicos autónomos, dinámicas programadas de manera anual que involucren a los diversos actores depositarios de la información. Dichas dinámicas pueden partir desde el ámbito meramente informativo, en diversos niveles de intensidad, para pasar posteriormente a la discusión de los temas relevantes relacionados con el derecho a la información y finalizar con el establecimiento de ciertos principios (adoptados desde ese enfoque autónomo) que mejoren el acceso a la información dentro del órgano en cuestión. Este tipo de actividades pueden ser apoyadas, a través de la celebración de convenios institucionales, por aquellos órganos ya capacitados al respecto.

Consecuencias

A corto plazo: Despertar el interés en un tema que a la fecha sigue sin conocerse a cabalidad y que reviste capital importancia.

A mediano plazo: Capacitar, mediante la acción y el involucramiento en equipo, a las personas encargadas de hacer efectivo el derecho a la información y desarrollar un conjunto sistematizado de actitudes deseables (y propias) respecto del derecho a la información.

A largo plazo: Contribuir a la construcción de un Estado realmente democrático.

Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. El gasto público como herramienta de transparencia

María Teresa Baltazar Vázquez*

Son varias las razones que dan al gasto público un papel prioritario en el desarrollo económico, social y político de México ya que, sabiéndolo interpretar, se puede conocer cuál es el rumbo que el gobierno está imprimiendo al país. Sin embargo, la información sobre el gasto público se presenta con diversos claroscuros que impiden que se constituya como una verdadera herramienta que transparente el actuar de los funcionarios públicos en el poder y que permita a los ciudadanos pedir cuentas de manera informada en la defensa de sus derechos e intereses.

Antes de continuar, cabe aclarar que el concepto de gasto público al que me referiré a lo largo de mi intervención, tiene que ver con aquellas erogaciones que efectúa el Estado para proporcionar servicios públicos y, por lo tanto, hablaré principalmente del ejercicio del presupuesto de egresos.

El argumento base, y por demás claro, que genera esa obligación intrínseca de informar (con todo lo que esto conlleva: formar, transformar, *governar* buscando en todo momento el bien común) es porque el presupuesto se origina en los recur-

* Coordinadora de Administración y Unidad de Transparencia del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, ponencia presentada en su representación por Álvaro Gaytán Alcalá, coordinador de Procesos Jurídicos de dicho Instituto.

sos que el poder público obtiene de la sociedad. Es por lo tanto una de las máximas expresiones del poder del Estado, que decide sobre la distribución de los recursos públicos.

El gasto público se vuelve, por tanto, una vitrina que establece las prioridades y preferencias del ejercicio presupuestal. Saber interpretar, por ejemplo, un presupuesto estatal bien elaborado da la oportunidad de analizar, evaluar, juzgar y por lo tanto exigir resultados y avances que logren el desarrollo en un Estado, y lo que los ciudadanos buscan o deberán buscar en todo momento, es saber qué se hace con el recurso público, en qué se ha gastado y cual es la relación directa que tiene este gasto con su desarrollo como comunidad y como parte integral y fundamental del Estado. De ahí la importancia de recalcar por qué el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental y no sólo un *tópico de moda* que no es compartido por la mayoría de los miembros de la clase política.

A continuación, enumero algunas de las circunstancias que acontecen en Jalisco, y muy probablemente en el resto de los estados, que son más un efecto que redundancia en simulación que acciones certeras en materia de transparencia del gasto público y cuyo resultado es la desinformación de todo aquel que pretenda conocer en qué se gastará o se ha gastado ese recurso:

1. El presupuesto por sí solo no dice nada a la ciudadanía si no se acompaña de información que justifique, de manera clara, veraz y oportuna, en qué se ejerce el recurso público y sobre todo, cuáles son los resultados que se obtendrán con las decisiones del ejercicio del gasto. Y más allá de ello, se requiere desarrollar indicadores que le permitan a la sociedad saber si lo que se está haciendo es mucho o poco, justa o vagamente lo que se requiere hacer.
2. Se presenta incompatibilidad entre las metas y los objetivos de las diversas instancias involucradas en la ejecución de los programas y proyectos que acompañan al ejercicio del gasto.
3. Existe un vacío en la normatividad complementaria en materia de presentación de la información sobre el destino de

los recursos públicos. Contamos con leyes de observancia general que “obligan” a transparentar el gasto público, pero se carece de reglamentación que establezca un mínimo de principios y requisitos que se deberán cumplir cuando dicha información se deba hacer pública, por lo que tenemos entidades que únicamente informan cuál es el monto global de los recursos que han ejercido en un año, pero no lo acompañan de información que nos diga cuánto se destinó a la realización de obras públicas, a la adquisición de papelería o al pago de estímulos extraordinarios al personal.

4. Además de reglas complementarias, se requiere la homologación de los criterios tanto para el ejercicio del gasto como para la presentación pública de la información, entre los diversos poderes del Estado y las distintas entidades que operan con recursos públicos, ya que la diversidad de formas en que se presenta la información y se efectúan las erogaciones, contribuye a distanciar al Estado de la sociedad a la que se confunde con un sin número de reglas, excepciones e incluso, conceptos con diferentes acepciones.
5. Por otro lado, debido a que son las secretarías de finanzas o sus equivalentes, las que generan la información sobre los egresos estatales, existen muy altas probabilidades de que en lugar de que se elabore información presupuestal o financiera para cada una de las entidades públicas, publiquen información consolidada (en el mejor de los casos, por poderes) que poco o nada le dice a la sociedad, además de que ello conlleva el hecho de que los ciudadanos no encontrarán la información requerida directamente con la entidad de la que les interesa obtener la información, sino con un tercero que no tiene obligación de generarla por separado.
6. En el ámbito nacional, existen diversos criterios para considerar como información pública de oficio o fundamental a la información sobre el gasto público, ya que hay entidades federativas que no contemplan como tal a los gastos de comunicación social, los gastos de viaje, e incluso la cuenta pública y el presupuesto anual.

7. Si tomamos en cuenta que la información, bien presentada, es el elemento primordial de la transparencia y por consecuencia de la rendición de cuentas, es urgente, migrar de un gobierno tradicional, dogmático y paternalista, a un gobierno ciudadanizado, democrático y participativo, que permita la negociación, la contraloría social y el diálogo entre los actores públicos y la ciudadanía, para lo cual necesitan complementar la formación cívica.

El multicitado gasto público, por su naturaleza ontológica, provoca una intolerancia beligerante; en todo momento el recurso es insuficiente para cubrir e implementar todas aquellas necesidades que un Estado y la sociedad misma requieran.

Ahora bien, en la práctica, esta serie de dificultades ocasionan que el hecho de contar con un presupuesto especializado, tal y como se señaló en las líneas que anteceden, genera la falta de comunicación real entre ciudadanos y gobierno, ya que en cualquiera de los casos en que se exija conocer la aplicación y ejecución de los recursos públicos, siempre será la Secretaría de Finanzas la que genere dicha información, y por lo general jamás será esa dependencia la líder del programa o proyecto que genere el gasto, por ejemplo:

En el caso de querer saber ¿por qué? y ¿para qué? de la compra de x cantidad de patrullas, la Secretaría de Finanzas, tendrá el monto de los cheques, la Secretaría de Administración deberá tener integrado el expediente del proveedor así como el procedimiento de licitación o concurso, según sea el caso; pero únicamente la Secretaría de Seguridad Pública conocerá los alcances y resultados que orienten al ciudadano sobre la necesidad de dicha compra.

Y así, se pueden encontrar diversos casos que denotan una clara falta de vinculación entre gasto y resultados, lo que se erige como un problema para transparentar el actuar público de manera que se propicie la rendición de cuentas.

De igual forma, al no existir una normatividad aplicable al respecto, los entes públicos cumplen al presentar la información de la forma y por los medios que ellos consideren conve-

nientes, lo cual genera que por más contrapesos que existan (como lo podrían ser los órganos encargados de velar por la transparencia y el derecho de acceso a la información pública) las dependencias públicas no se encuentran obligadas a informar cumpliendo con los parámetros mínimos del principio de máxima sencillez y de fácil comprensión, dejando a los organismos autónomos sin capacidad de exigir dichos parámetros.

Lo anterior genera que el ciudadano tenga como herramienta y medio de información, con relación al ejercicio del gasto público, únicamente una serie de documentos que no son lo suficientemente claros para que tenga un conocimiento puntual de la ejecución del gasto.

De aquí se desprende la importancia de un contundente cambio estructural en la elaboración de presupuestos, programas operativos anuales, y todos aquellos documentos que de una u otra forma integren el gasto público de un Estado. Es evidente la necesidad de generar medidas y controles que permitan hacer *cruces de información* entre lo que se tiene para gastar, lo que se gasta y los resultados de dicho gasto en comparación con las políticas públicas implementadas para el desarrollo de un Estado.

El presupuesto debe proyectarse para no dejar como *herencia* deudas que pasen de generación en generación y que inflen sin sentido ni justificación el gasto público. Busquemos en todo momento que los cambios en el poder y las estructuras no den marcha atrás a lo que se pueda lograr durante una administración (sean tres o seis años, dependiendo el caso).

El esquema de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, debe ir ligado a una matriz que trabaje a la par no sólo de la simple cantidad monetaria, si no de objetivos establecidos (los cuales se crean para llevarse a cabo, no sólo para engrandecer agendas de funcionarios u obtener sufragios en tiempos electorales), de las alternativas reales para su ejecución, de las políticas públicas y las directrices del Estado, a partir de la identificación de los objetivos, gastos, recursos legales, humanos y materiales, así como de los plazos para llevarlo a cabo y el costo-beneficio obtenido por ello.

Por ahora, la moneda está en el aire, es fácil criticar y quejarse de los mecanismos actuales; lo difícil es buscar alternativas.

Ya se ha advertido de la necesidad de introducir modificaciones, en ocasiones radicales, a los ordenamientos jurídicos existentes sobre el gasto público con el objetivo de adoptar y canalizar los cambios que exige el desarrollo de un Estado, ya que debemos recordar que el derecho es dinámico y no valen verdades inmutables, sino que el debate y la argumentación son la esencia y el valor de nuestro Estado de derecho.

Debido a lo anteriormente expuesto, se propone abordar en cada una de las entidades federativas por parte de las diversas instituciones involucradas en la operación y publicación de la información sobre el gasto público, como instrumentos para una efectiva rendición de cuentas:

- a) Emitir normatividad complementaria y necesaria que regule los mecanismos de generación de información para que cumpla con el objetivo de transparentar, y que permita esclarecer el destino de los recursos públicos en relación con las necesidades de la ciudadanía.
- b) Fomentar la inclusión de información cívica y social en la currícula escolar para que se pueda contar con ciudadanos que exijan pero al mismo tiempo aporten, que juzguen pero que justifiquen su crítica, que sean partícipes de las decisiones de su gobierno, que se asuman como parte integral y fundamental de un Estado democrático que busca el bien común.

Quiero terminar mi intervención subrayando que la rendición de cuentas no se puede dar si no se consolidan primero los mecanismos que transparenten el actuar público y por ello debemos dar pasos firmes en la generación de las condiciones que permitan que la información pública sea accesible y relevante, lo cual nos impone nuevos retos al tener que desarrollar diferentes habilidades, conocimientos y herramientas que contribuyan al efectivo y cotidiano ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Evidentemente no contamos con la famosa y utópica *varita mágica*, pero sí contamos con la capacidad de observar y delimitar todos los focos rojos antes señalados. Debemos, por ello, tener las propuestas que aporten por lo menos un pequeño pedazo de la enorme escalera que necesitamos trabajar en conjunto (gobierno-gobernados) para obtener el cambio que tanto necesita la ciudadanía y que además exige nuestra nación.

La reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización

Juan Manuel Arias González*

Como es de su conocimiento, el 7 de mayo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por medio del cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución federal con los que pretende concretizarse la Reforma constitucional en Materia de Gasto Público y Fiscalización. De dicha reforma destacan los siguientes puntos:

Primero. El establecimiento de un presupuesto basado en resultados. Esto quiere decir que los recursos se asignarán a los programas públicos en función de las necesidades de los ciudadanos y de los resultados que arrojen.

Cada programa será evaluado por instancias técnicas independientes, y la pretensión de esta reforma es que el gasto público se dirija, primordialmente, a aquellos programas que más benefician a los mexicanos.

Segundo. El reforzamiento de la fiscalización de los recursos públicos.

Se fortalecerá la independencia y la capacidad técnica de los órganos de auditoría de los poderes Legislativos. Estos órganos contarán con nuevas atribuciones para que su desempe-

* Magistrado del Tribunal Estatal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí.

ño sea más eficaz y también cuenten con un procedimiento para que la revisión de la cuenta pública se realice de manera más oportuna y eficiente.

Esta reforma eleva a rango constitucional las cualidades de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las legislaturas estatales.

En este punto se llevan a rango constitucional los principios que regirán la fiscalización estatal, asimilándose a los mismos que se dispusieron para la fiscalización federal, relativos a la posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Tercero. La obligación de administrar los recursos públicos mediante el principio de transparencia, rindiendo cuentas claras a los mexicanos sobre el ingreso y el destino de los recursos, y de los logros alcanzados con tales recursos. Se incorpora a rango constitucional, la implementación de los llamados presupuestos por resultados, valuables y por ende fiscalizables sobre la base de indicadores de desempeño o indicadores de gestión.

En este punto, se eleva a rango constitucional la homologación de los sistemas contables en todo el país y la difusión de las evaluaciones de los programas públicos de los tres órdenes de gobierno, así como una fiscalización más estricta de aquellas entidades que utilicen recursos públicos. Será en este tópico en el que más adelante centraremos nuestros comentarios, pues es aquí en donde se impacta definitivamente la gestión tradicional de los organismos públicos autónomos.

Y cuarto. La posibilidad de que el Congreso autorice, en el ámbito federal, recursos para proyectos de infraestructura que vayan más allá de un ejercicio fiscal.

Si bien es cierto, la parte medular de la reforma se refiere a la fiscalización de recursos federales, la implementación de un sistema de contabilidad gubernamental nacional impacta no sólo a la federación sino a los tres órdenes de gobierno e inclusive a todos los organismos públicos autónomos. Recordemos algunos antecedentes.

En las 32 entidades federativas existen organismos que cuentan con diverso nivel de autonomía, ya que no se encuentran adscritos ni orgánica ni funcionalmente a alguno de los tres poderes del Estado. Su autonomía puede ser a nivel de constitución local, a nivel legal y normalmente se refiere a autonomía de gestión para dictar resoluciones relacionadas con su ámbito de competencia e inclusive para ejercer libremente su presupuesto, sin mayor limitante que el que dispongan las leyes.

En este mismo orden de ideas, por efecto de la *autonomía* prevista por el artículo 115 constitucional, los municipios gozan de plena autonomía para administrar sus presupuestos.

De igual modo, existen diversas normatividades estatales que pretenden regular lo relativo al ejercicio del gasto público en cuanto a regular la formulación de las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos, ejercicio del presupuesto, el gasto público, su evaluación y su contabilidad.

Encontramos así que en la mayoría de las leyes que regulan a la contabilidad gubernamental se establece la posibilidad de que, tratándose de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los organismos autónomos, establezcan individualmente sus sistemas de registro contable. En algunos casos se hacen esfuerzos legislativos tendientes a homologar los sistemas contables, y se establece cuando mucho que los sistemas de los poderes diversos al Ejecutivo lleven un sistema de contabilidad gubernamental, tomando como punto de partida el del Ejecutivo, que le sea similar. Destacamos que en el caso de San Luis Potosí, la ley de la materia sólo dispone que los registros contables de los organismos autónomos se *alineen* al sistema de contabilidad gubernamental que diseña el Ejecutivo.

Lo anterior produce que existan tantos sistemas de registro contable como poderes hay en cada entidad y, por supuesto, tantos sistemas de registro contable como organismos autónomos existen.

El problema se agrava si consideramos que a su vez, los municipios, las entidades y organismos intermunicipales llevarán su propia contabilidad, sin que en mayor medida se establezca un sistema estatal de contabilidad gubernamental municipal.

Entre las principales consecuencias que esto produce, son:

- La dificultad en la fiscalización.
- La complejidad para estructurar indicadores de gestión por resultados homogéneos.
- La opacidad.
- La discrecionalidad en la calificación técnico-contable de las operaciones que integran la gestión pública y el ejercicio de gasto público.

Dentro de este contexto, se nos presenta la adición de una fracción XXVIII al artículo 73 de la Constitución federal, para quedar de la siguiente forma:

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; [...]

Ahora bien, de acuerdo con la última interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al artículo 133 de la Constitución, en las Tesis Aisladas con rubros: “Leyes Generales. Interpretación del artículo 133 constitucional” y “Supremacía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional”, sólo las leyes generales tienen el carácter de Ley Suprema de la Unión en términos del citado precepto de la Constitución; y estas Leyes Generales son aquellas que inciden y son aplicadas por todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano, es decir, la federación, estados, municipios, y el Distrito Federal.

En ese contexto, la reforma que incorpora el texto a la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional obliga al Congreso de la Unión a emitir una ley general, en el entendido de que está destinada a incidir y ser aplicada por todos los órdenes jurídi-

cos parciales que integran el Estado mexicano, es decir, la federación, estados, municipios y el Distrito Federal, se debe concretar en una ley general.

Para cumplir con el objetivo de homogenizar la contabilidad pública, la ley que emita el Congreso de la Unión deberá tener ese carácter de *Ley General*, a efecto de tener preeminencia sobre cualquier legislación local que se ocupe del tema, es decir, para ser Ley Suprema de la Unión.

Finalmente, no debemos soslayar que por haberse incorporado en el artículo 73 de la Constitución, y porque de la literalidad del precepto así se desprende, ya que busca la homogeneidad; la emisión de las normas relativas a la contabilidad gubernamental es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, mas no así las regulaciones de presupuesto, gasto público y cuenta pública que se relacionan pero no se hayan estipuladas en la reforma que nos ocupa.

Por lo tanto, la reforma se constriñe a las normas de contabilidad exclusivamente.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

De conformidad con lo anterior, consideramos que las legislaturas de los estados deberán legislar dentro del término de un año, pero respecto de tópicos diversos al sistema de contabilidad gubernamental, pues es facultad exclusiva de la federación, en todo caso, deberán adecuar sus legislaciones domésticas, pero no antes de que sea pública la legislación que tendrá carácter de general.

Retos y desafíos en el ejercicio del gasto público del Poder Judicial del estado de San Luis Potosí

Jesús Motilla Martínez*

Existiendo una desafortunada mala información, e incluso hasta falta de credibilidad en los organismos públicos, dentro de los que no escapa el Poder Judicial, resulta con frecuencia difícil legitimar las complejas labores propias de la institución frente a la sociedad, la que ciertamente respalda su opinión en la creencia de que existen recursos públicos suficientes para ser mejor atendidos. Así, se espera por ella, oportunidad y calidad en el servicio que se le ofrece como un valor entendido no sujeto a discusión; sin embargo, siendo una realidad la insuficiencia presupuestal y ciertos de que la administración de justicia debe honrar el principio constitucional de que ésta sea pronta, expedita, fundada y motivada en sus fallos y sobre todo, respaldada en el principio del *debido proceso*, mismo que requiere de una mínima infraestructura que sólo puede sostenerse, precisamente a través de la optimización del gasto público, es que se justifica buscar soluciones y alternativas que neutralicen, para alcanzar el objetivo, la falta o insuficiencia de los recursos financieros.

A lo manifestado habrá que sumar la metamorfosis de los organismos públicos, producto de la reforma del Estado y, en el caso, de la Judicial, la que día a día se concreta en nuevos servicios que prometen garantizar a la sociedad un mejor trato al jus-

* Consejero de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí.

ticial. Resulta entonces que la mejora continua se ha convertido en el obligado desafío que, para fortuna en el Poder Judicial del Estado, se está enfrentando proactivamente, ante las conocidas limitaciones presupuestales y el urgente requerimiento de personal capacitado para realizar precisamente esas nuevas actividades como son, por ejemplo, la especialización en materia electoral, la atención a menores infractores, el irremediable advenimiento de juicios orales y la implementación de esquemas de solución alterna de conflictos, como la mediación y otras novedades procesales, sin descuidarse, por supuesto, las tradicionales funciones jurisdiccionales, mismas que además deben optimizarse.

Cambiar entonces el actual sistema, dando entrada a la reforma judicial, es e implica una actividad titánica, pero ciertamente no imposible, y para su funcionamiento exitoso es menester que éste involucre y comprometa en sus acciones una nueva cultura del cambio que respalde el fortalecimiento de la estructura organizacional del Poder Judicial, optimizando, en primer lugar todos y cada uno de los recursos disponibles: el humano, los materiales, el técnico y, sobre todo, el económico ligado con la administración creativa del gasto público, siempre en apego al marco jurídico que le regula.

El Poder Judicial del Estado cuenta en la actualidad con 1 343 funcionarios y empleados, de los cuales 1 297 conforman la plantilla de nómina y 46 más son personal temporal de apoyo, que cubre incapacidades o da respaldo a diversas áreas de la institución. Del gran total incluido en nómina, 202 son personal de confianza; se tiene presencia en 36 municipios de la entidad, desarrollando su primordial función jurisdiccional, por lo que se refiere a la primera instancia en 61 juzgados y la segunda, a través del H. Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, el que a su vez materializa sus actividades por conducto de las funciones propias de las Salas que lo integran, que son cinco: dos son penales, dos civiles y una mixta. Cuenta además con un tribunal electoral.

Por su parte, la delicada actividad administrativa del Poder Judicial está confiada, por mandato constitucional, al Consejo

de la Judicatura que es un órgano del Poder Judicial del Estado con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; encargado de la administración, vigilancia y disciplina del mismo, así como de la carrera judicial, por lo que tiene entre otras, las atribuciones de ejercer el presupuesto del propio poder, inspeccionar a los órganos jurisdiccionales a fin de detectar irregularidades o deficiencias en el servicio; tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de las y los servidores judiciales; nombrar a éstos, suspenderlos y removerlos de justificarse, así como otorgarles permisos y licencias para separarse provisionalmente de sus cargos, además de adscribir los jueces de primera instancia y menores y, en su caso, ratificar a los primeros; capacitar a las y los servidores judiciales y velar por el respeto a la autonomía del Poder Judicial del Estado y la independencia e imparcialidad de sus integrantes.

Actualmente, las organizaciones públicas tienen la responsabilidad de convertir el conocimiento en algo útil y productivo. Para ello éstas requieren asumir cambios necesarios que permitan enfrentar los nuevos desafíos de un ambiente complejo, dinámico y turbulento. Los procesos organizacionales (aspectos dinámicos) se vuelven más importantes que las estructuras mismas (departamentos, áreas, divisiones), las cuales no son definitivas, sino transitorias y que se definen y redefinen en función de los cambios de contexto, así como por el avance de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

El nuevo tipo de organizaciones enfrenta dos grandes desafíos:

Primero. Desde fines del siglo XX, e impulsado por la revolución de la modernidad, se impuso la falsa creencia de que la tecnología resolvería todos los problemas existentes en una organización. Actualmente podemos confirmar que ello es un error, si no se toma en cuenta el componente humano. En efecto, todo plan de reingeniería, actualización tecnológica y mejora dentro de una organización moderna tiene como factor clave de éxito el capital humano con que cuenta.

Segundo. Los cambios se tornaron más rápidos, imprevistos, inesperados y sin continuidad con el pasado; ejemplo de ello son

la dinámica del mercado, la innovación continua en las ciencias, la conducta de las y los usuarios y la superación permanente de las nuevas tecnologías. Por tanto, las características predominantes de las organizaciones deben ser: en un ambiente de permanente cambio, con una estructura organizacional flexible e interdependiente entre las redes internas de equipos, con una cultura organizacional que valore el conocimiento y creatividad, con un proceso de delegación de tareas oportunamente supervisadas y con liderazgo grupal en aspectos de comunicación y procesos de toma de decisiones; en otras palabras, debe darse un ambiente organizacional variable y flexible, donde a las personas se les reconozca como seres proactivos e inteligentes.

Ahora bien, para explicar y dar mayor entendimiento a la función de la administración de recursos financieros, actividad traducida en el manejo del gasto público, el Consejo de la Judicatura lo ejerce en apego al marco jurídico que le regula y, en lo operativo, lo concreta a través de los referentes que conforman el *clasificador por objeto de gasto*, instrumento contemplado por el Sistema Estatal de Planeación y que tiene como propósito realizar con efectividad las tareas de asignación, seguimiento, control y evaluación del gasto público, logrando coherencia entre el objetivo y el correcto ejercicio del egreso. Para concretar lo anterior, el Consejo de la Judicatura ha implementado esquemas de planeación estratégica, cuyos resultados han sido la formalización y compromiso de programas operativos anuales y proyectos, actividades a las que se les da puntual seguimiento, a través de pizarras electrónicas de control.

El presupuesto que anualmente recibe el Poder Judicial del Estado ha tenido el siguiente comportamiento: en 2005 del integral para el Estado, recibió 2.09%; en 2006, 2.30%; en 2007, 2.18%; y en 2008, 1.97%. Cabe destacar que más de 98% de lo recibido cada año representa egresos que se canalizan a la cobertura de *servicios personales*.

De lo manifestado, se afirma que la mayor parte del presupuesto anual se canaliza al denominado gasto corriente, básicamente a lo que se conoce como *irreductible*, concepto que significa la sumatoria de los servicios personales y que son las

remuneraciones agrupadas en sueldos, salarios, prestaciones, gastos de seguridad social, obligaciones laborales y diversas prestaciones derivadas de las conquistas sindicales del personal afiliado a ellas. Así, lo *irreductible* es el monto que debe ser preservado como de obligatoria entrega al organismo, por tratarse de los recursos que siendo derechos adquiridos, pertenecen al personal y que en consecuencia, no pueden ni deben dejar de cubrirse en su oportunidad.

Mostrado el panorama general del recurso financiero que debe ejercer el Poder Judicial como gasto, resulta evidente que, aún ajustado al mínimo indispensable, requiere ser fortalecido habida cuenta de que, durante el transcurso del ejercicio fiscal de que se trate, siempre hay justificados gastos extraordinarios, inflación real así como, por mandato legal, la implementación de nuevos servicios que ciertamente requieren ser respaldados financieramente y ello sin contar con el impacto natural de los pasivos contingentes derivados de causas diversas.

La posible solución para enfrentar los desafíos de la reforma judicial implica necesariamente mayores recursos, no sólo humanos y técnicos, sino de dignos espacios judiciales; financiándose todo ello con una mayor participación al Poder Judicial del presupuesto integral del Estado, opción que ha justificado la iniciativa para que, por mandamiento constitucional, se pueda contar con un piso mínimo financiero, que represente un porcentaje del presupuesto total y que, obtenido, propiciará incentivar la calidad del servicio, mejorando los sueldos y salarios; contratando personal necesario para enfrentar nuevas actividades; optimizando espacios judiciales y construyendo los que se requieran; y, sobre todo, garantizando la modernización tecnológica que los retos del siglo XXI demandan.

Debe, igualmente, redireccionarse la valuación y fiscalización del gasto público; toda vez que en los hechos, la estricta interpretación del marco jurídico que lo regula puede llegar a inhibir la toma de decisiones que, justificadas, no se concretan ante el temor de observaciones de la auditoría.

Otra posibilidad que se plantea es que la entrega de los recursos presupuestales no se dilate en sus transferencias, habida

cuenta de la posibilidad de manejar la tesorería en los instrumentos financieros que, autorizados por la ley de la materia, pudieran generar al organismo público un recurso adicional.

Otra forma de reforzar el monto de los recursos públicos y sobre todo de los que ejercen los organismos autónomos, y ello únicamente como un ejemplo, sería gestionar ante la autoridad hacendaria federal que el monto que por IVA se cubre en todas las adquisiciones de materiales y servicios sea recuperable.

Como se deriva de lo manifestado, las y los servidores públicos enfrentamos retos más complejos. La responsabilidad ha dejado de ser *moda administrativa*, para convertirse en demanda, tanto interna como externa, es decir, el funcionario público se ha convertido más que en un generador de cambio, en el catalizador del mismo, dado los espacios que la ciudadanía ha ido adquiriendo en los procesos de la gestión pública que exige sea transparente y el marcado interés del personal, que además es legítimo, de mejora salarial, espacios dignos para desarrollar sus actividades y actualización efectiva que le capacite.

Finalmente y atreviéndonos a plantear respetuosas recomendaciones para una buena gestión del presupuesto judicial, que se espera pueda ser reforzado, al existir mandato constitucional para garantizar un piso mínimo en relación porcentual al integral del Estado, señalamos las siguientes, a consideración:

Primera. Debe ser ejercido con transparencia y siempre apegado al marco jurídico y técnico que le regula.

Segunda. Desde su diseño, para efectos de ser presentado ante las instancias que lo autoricen, debe privilegiar lo *irreductible*.

Tercera. Debe propiciar la disciplina de austeridad, justificándose por lo que se refiere a la compra de materiales y suministros, servicios generales y adquisición de muebles e inmuebles, que los gastos a erogar impliquen sin detrimento de la calidad, el mejor precio posible.

Cuarta. La cultura del no dispendio debe ser un compromiso del colectivo.

Quinta. Debe darse celoso seguimiento, al menos bimestralmente, al comportamiento presupuestal, analizando cualquier desviación de 5%, se trate de un déficit o superávit.

Sexta. La introducción de indicadores de desempeño y productividad, en algunos sectores relacionados con el manejo del presupuesto, son herramientas necesarias para la autoevaluación que pueda permitir con oportunidad la corrección de desviaciones.

Séptima. Desarrollar una base de datos con información estadística relevante, sobre los presupuestos ejercidos anualmente, facilitará desarrollos futuros que respalden con objetividad y justifiquen los nuevos requerimientos financieros.

El gasto público: evaluación y responsabilidades

José Mejía Lira*

No hay países subdesarrollados, sino países subadministrados

PETER DRUKER

Fundamentos y lógica del gasto público

Las finanzas son un medio con el cual se busca realizar las actividades y cumplir los objetivos que se pretenden alcanzar. Su filosofía actual *es hacer más con menos*, por lo cual la eficiencia es un factor fundamental en el quehacer público. Si bien las finanzas públicas son un medio, pueden condicionar enormemente los fines, pero no deben ser el factor determinante. Hay que plantearse objetivos claros y priorizar para orientar adecuadamente el gasto.

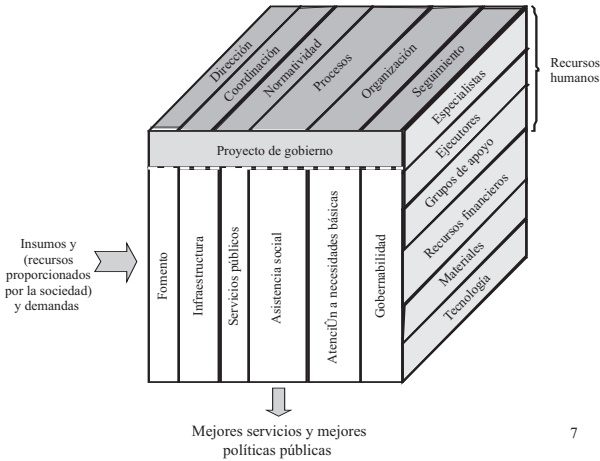
Para la orientación del gasto debe siempre buscarse un beneficio social. El llamado gasto corriente debe derivarse de las necesidades sociales que se busca atender. Es imprescindible en ello, tener siempre un enfoque integral, esto es, considerar las afectaciones que se tendrá al aplicar tal o cual gasto; las interacciones entre los elementos políticos, sociales y económicos y los aspectos administrativos y técnicos que pueden favorecer una mejor ejecución de los cometidos públicos. En suma:

- Las finanzas son un medio, pero pueden condicionar enormemente los fines.
- Deben manejarse en una visión integral.

* Tesorero del Municipio de San Luis Potosí.

- Y siempre buscando los beneficios sociales.

Esquema 1. Gobierno y gasto público



7

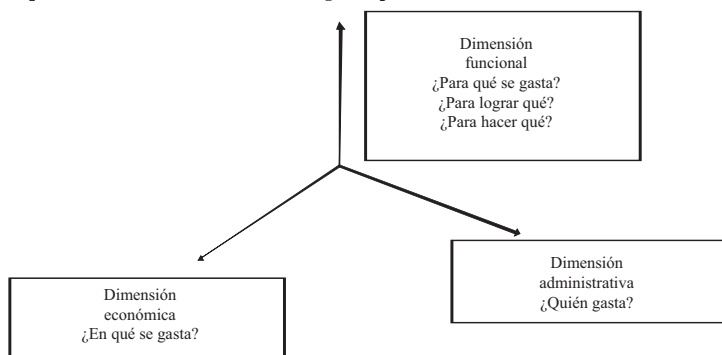
En el cuadro presentado se busca reflejar el significado del enfoque integral. Deben focalizarse los asuntos y las políticas a llevar a cabo, correspondientes al papel sustantivo del gobierno, esto es, generar condiciones de gobernabilidad, proveer de infraestructura básica que favorezca el desarrollo, contar con políticas de fomento y de asistencia social, proveer de los servicios públicos necesarios y atender diversos aspectos sociales, como el fomento a la cultura, el deporte, la salud y la educación, entre otros aspectos. En ello está el papel fundamental de los gobiernos, y las finanzas públicas deberán proveer lo necesario para que se logren los mejores servicios y políticas públicas.

Para lograr esto, se requieren no sólo recursos financieros, sino también recursos humanos, técnicos y materiales, al igual que el tiempo. Entre estos recursos hay interrelaciones, pues se requiere, por ejemplo, cubrir los gastos de las adquisiciones o los pagos al personal. Y finalmente, debemos trabajar en un medio organizado que permita la racionalización y buena ejecución de los recursos. Y teniendo siempre en la mira el alcanzar los objetivos planteados.

El gasto público orientado a resultados

En términos generales, el gasto público se define como las erogaciones o gastos destinados a satisfacer necesidades colectivas, conjuntamente con aquellos gastos en que incurre el Estado para cubrir sus obligaciones.

Esquema 2. Las dimensiones del gasto público



El gasto público puede y debe ser analizado en razón de su distribución y de los resultados que obtiene. Puede verse a través de tres dimensiones: la económica, la funcional y la administrativa. La primera corresponde a la orientación propia del gasto en cuanto a los aspectos económicos, considera el gasto corriente y el gasto inversión; aquí se manejan capítulos, conceptos y partidas –instrumentos de apoyo: clasificación por objeto de gasto. La orientación funcional se refiere a los sectores a los cuales se destina el gasto, así se habla de programas sectoriales, especiales e institucionales –instrumentos de apoyo: catálogo de programas, catálogo de unidades de medida y metas. Finalmente, la dimensión administrativa ubica el gasto por áreas de ejecución, así establece ramos y unidades responsables –instrumentos de apoyo: catálogo de unidades responsables y de dependencias y entidades de la administración pública.

Lo importante es realizar un gasto responsable: *Gastar, pero bien*. Este gasto puede considerarse con las características siguientes:

- Orientado a resultados
- Favorables a la sociedad en su conjunto
- Focalizando a grupos específicos
- Priorizando

La orientación de resultados viene entrando con fuerza en nuestro país, pues ya se exigen algunos aspectos en el ámbito federal, y esperamos que pronto en las administraciones locales también. El ser favorable a la sociedad implica una evaluación de los efectos e impactos que producen las acciones gubernamentales, mostrando que si se ha ejercido un gasto ha sido produciendo un efecto positivo. El gasto debe realizarse considerando valores que guíen su ejercicio, dentro de ellos el aspecto solidario y subsidiario suele ser muy importante, por ello deben especificarse los grupos beneficiarios de las políticas y acciones públicas. Finalmente, la priorización del gasto es obligada, dada la escasez de recursos, y la imposibilidad de atender las múltiples demandas y necesidades sociales.

Dentro de los resultados que debe obtener todo gobierno está garantizar las libertades en un marco de la ley y obtener la gobernabilidad en su territorio. Esta parte no debe olvidarse y la dejamos sólo planteada, puesto que no es el objeto de este trabajo. Además deben trabajarse los principales problemas sociales que nos aquejan, y temas como favorecer la competitividad, generar empleos, combatir la pobreza y brindar los más y mejores servicios, deben estar incorporados en la agenda pública.

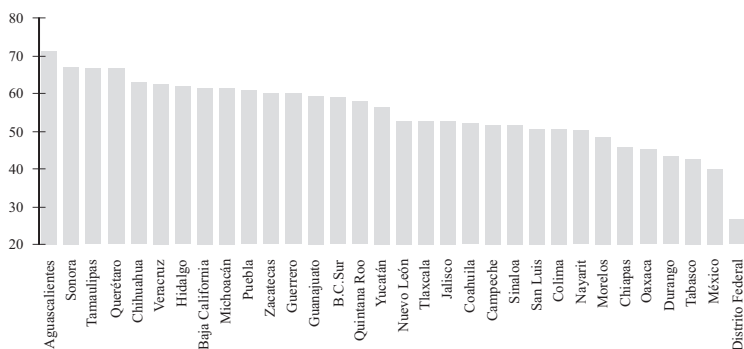
Se comprobó que 10 factores determinan la competitividad de los países y regiones.

1. Sistema de derecho confiable y objetivo.
2. Manejo sustentable del medio ambiente.
3. Sociedad incluyente, preparada y sana.

4. Macroeconomía estable.
5. Sistema político estable y funcional.
6. Mercados de factores eficientes.
7. Sectores precursores de clase mundial.
8. Gobiernos eficientes y eficaces.
9. Relaciones internacionales benignas.
10. Sectores económicos con potencial.

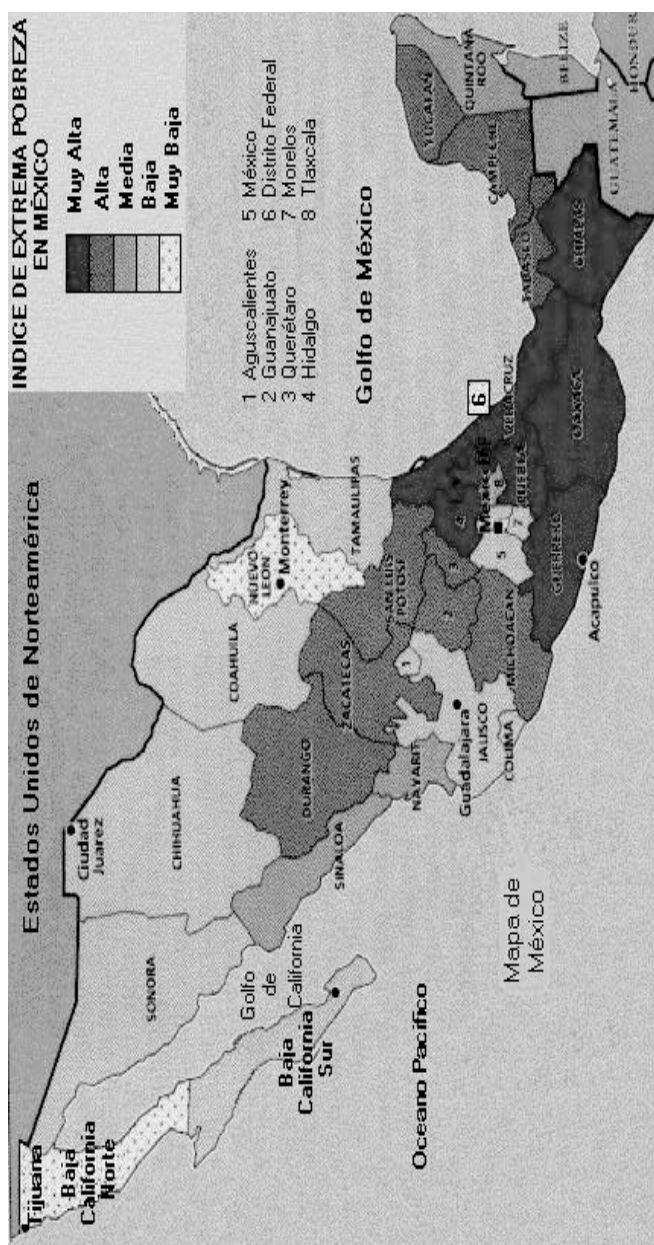
Uno de los factores que más influyen en la competitividad es la calidad de los gobiernos locales.

Gráfica 1. Gobiernos eficientes y eficaces. Posición internacional de México:31



La situación de las finanzas del gobierno local y la situación económica general crean un entorno favorable para la competitividad. De ahí que deberá ser una de las prioridades del gasto público. El otro gran reto es el combate frontal a la marginación y la pobreza. La pobreza es una realidad lacerante, que preocupa y es la mayor prioridad de los gobiernos del mundo y de nuestro país.

Mapa 1. Índice de extrema pobreza en México



Cuadro 1. Niveles de pobreza en México

Ámbito y tipo de Pobreza	Porcentajes			Cifras absolutas			Significancia estadística ¹	
	2000	2004	2005	2000	2004	2005	2005	No significativa
Nacional								
Alimentaria ¹	24.1	17.4	18.2	23 722 151	17 914 516	18 954 241	Significativa	No significativa
Capacidades ²	31.8	24.7	24.7	31 216 334	25 435 261	25 669 769	Significativa	No significativa
Patrimonio ³	53.6	47.2	47.0	52 700 549	48 625 044	48 895 535	Significativa	No significativa
Rural								
Alimentaria	42.4	28.0	32.3	16 223 318	10 823 348	12 454 723	Significativa	No significativa
Capacidades	49.9	36.2	39.8	19 110 747	13 966 069	15 348 682	Significativa	No significativa
Patrimonio	69.2	57.4	61.8	26 498 520	22 138 967	23 828 638	Significativa	No significativa
Urbana								
Alimentaria	12.5	11.0	9.9	7 498 833	7 091 168	6 499 518	Significativa	No significativa
Capacidades	20.2	17.8	15.8	12 105 587	11 469 192	10 321 087	Significativa	Significativa
Patrimonio	43.7	41.1	38.3	26 202 029	26 485 077	25 066 897	Significativa	Significativa

¹ Pobreza alimentaria: proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI/CEPA.

² Pobreza de capacidades: proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

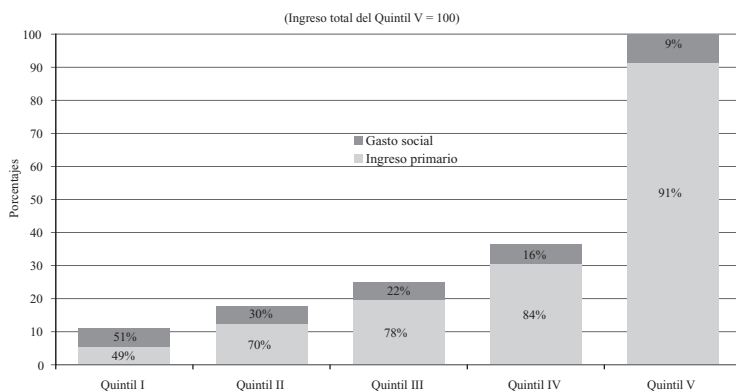
³ Pobreza de patrimonio: proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

⁴ Significancia estadística del cambio en la incidencia de la pobreza en personas.

Como puede observarse en el mapa 1 y cuadro 1, contamos con niveles de pobreza preocupantes, con población que aún tiene problemas de allegarse el alimento. Ello obliga a no bajar la guardia y a emprender políticas de gasto más efectivas.

A nivel latinoamericano, el gasto público social como porcentaje del PIB creció significativamente durante los años noventa, pero ha disminuido su tasa de crecimiento durante la presente década. De igual manera, la política social tiene un impacto re-distributivo importante, duplicando el ingreso de los más pobres, pero el volumen del gasto público social destinado a los grupos de mayores ingresos, a través de la seguridad social, es más alto, según se aprecia en gráfica 2.

Gráfica 2. América Latina (18 países a/): impacto redistributivo del gasto público social en el ingreso según quintiles de ingreso primario, 1997/2004

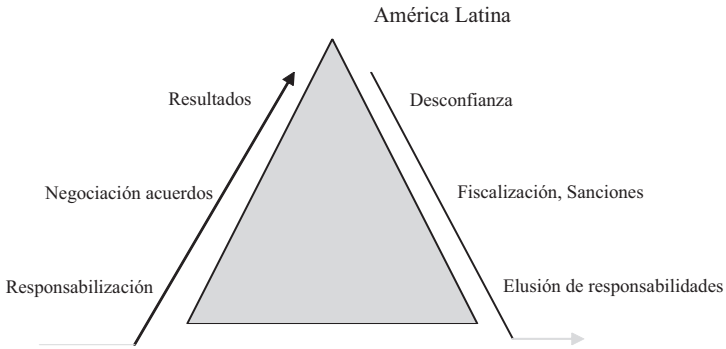


Los datos presentados muestran la necesidad de estar midiendo los resultados que alcanzamos, pero sobre todo, vinculando el ejercicio del gasto con los efectos obtenidos. Desafortunadamente, aún existen impedimentos de diverso orden para lograr un ejercicio del gasto con una orientación de resultados. Ciertamente se destinó un recurso financiero a los diversos temas de la agenda pública, pero no sabemos su real efectividad. Así, podemos incrementar el presupuesto educativo y se-

guir obteniendo resultados de eficiencia bajos o de reprobación de alumnas o alumnos, etcétera.

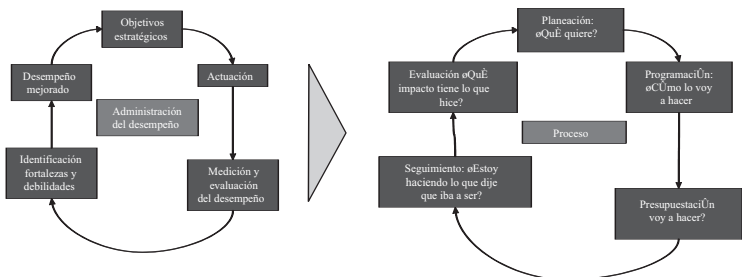
La orientación en el manejo del gasto aún parte de un sistema de desconfianza que impide que los responsables innoven o busquen las mejores maneras de obtener los resultados. En filosofía debiéramos de contar con un sistema donde se asignan rangos de cumplimientos de objetivos y, con un sistema de confianza, permitir el trabajo de los grupos responsables de la política.

Esquema 3. Contraste en uso de información sobre resultados



En todo caso, la nueva orientación del gasto debe vincular el proceso planeación-presupuestación con el de la medición del desempeño. Después de todo, *lo que mides es lo que obtienes*.

Esquema 4. Nueva orientación del gasto



El presupuesto por resultados tiene como beneficio:

1. Convertir los resultados del funcionamiento interno de la institución en un gran objetivo de mejoramiento continuo del desempeño.
2. Mejorar los mecanismos de distribución y clarificación de responsabilidades y control (*accountability and control*).
3. Realizar ahorros al reducir actividades y presupuestos, incrementando ganancias por eficiencia (*budgetary savings*).

Categorías de la información de desempeño

Se manejan cuatro categorías para la medición del desempeño:

1. *Inputs*: Esta información indica la cantidad de recursos aplicados (Ejemplo: gasto o número de empleados).
2. *Indicadores del proceso*: Esta información indica la cantidad de trabajo en proceso (avances, rutas críticas, pendientes).

Outputs: Esta información muestra la cantidad de trabajo terminado (los *outputs* por sí mismos no dicen nada acerca de los resultados del trabajo realizado) (Ejemplo: número de clases).

Outcomes: Los resultados son la consecuencia de lo que el programa hace (*outputs*). Información de eventos, condiciones o cambios en las actitudes y comportamientos que indican progreso hacia el logro de la misión y objetivos del programa (resultados en población objetivo, calidad en el servicio, aprovechamiento escolar, mejor salud, etcétera).

3. *Eficiencia/productividad* (en el logro de *outputs* y *outcomes*): relación de la cantidad de *inputs* y la cantidad de *outputs* (*outcomes*):

- $Input/output (outcome) = \text{eficiencia}$
- $Output (outcome)/input = \text{productividad}$

Ejemplo: 160 personas fueron atendidas y el costo del programa fue de \$96 000:

- Eficiencia= $\$96\ 000/160 = \600 por persona atendida
 - Productividad= $160/\$96\ 000 = 1.67$ personas atendidas por cada mil pesos
4. *Impacto*: la extensión de los *outcomes* (crecimiento, nivel de vida, niveles de pobreza, etcétera).

La formulación de un programa global implica la evaluación de los programas sectoriales y particulares. La evaluación tiene por objeto establecer una apreciación comparativa entre los posibles usos de los recursos representados por los programas, por lo cual es preciso definir los beneficios y disponer de alguna norma que permita demostrar que se ha dado un destino óptimo a los recursos. El proceso de evaluación consiste en seleccionar y aplicar las normas a los programas que se hayan formulado. Este último aspecto es fundamental ya que los recursos de que dispone el Estado son inferiores a las necesidades que habría que cubrir.

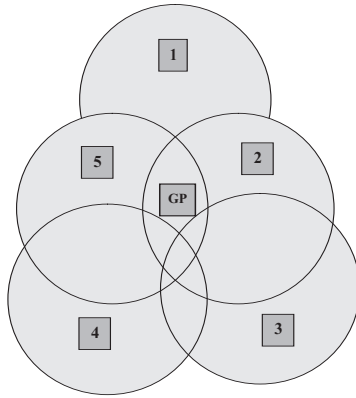
Las mediciones pueden tener varios criterios, pero en el caso del gasto deben considerarse los criterios de eficiencia y productividad, sin negar que pueden incorporarse otras exigencias.¹

Principios de la gestión para resultados

Existen principios básicos para orientar el gasto a resultados. El diálogo y acuerdo entre las partes es fundamental y el uso de la medición con parámetros acordados y negociados que permitan ir evaluado y llevar un monitoreo para garantizar un buen resultado. El esquema siguiente señala los aspectos básicos:

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con resultados.

¹ Para una consideración a criterios de seguimiento y evaluación a través de indicadores puede verse: José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y la política pública*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Esquema 4. Principios básicos para orientar el gasto a resultados

3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información;
4. Gestión para, no por, resultados.
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

Transparencia y rendición de cuentas públicas

La transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones. El concepto de *transparencia* también se usa como sinónimo de rendición de cuentas.

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La rendición de cuentas significa “la obligación de todas y todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.

Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla.

El principio básico es que, aquello que es realizado con los recursos de todos y para el beneficio de todos, debe estar a la vista de todos. Particularmente, en los gastos públicos existe interés por saber cómo fueron ejercidos. Por ello los gobiernos deben difundir siempre esta información, incluso haciéndola más operable y entendible para toda la población.

El presupuesto orientado a resultados transparenta el ejercicio del gasto y justifica su ejercicio

El proceso presupuestario debe transitar de ser un escenario de pugna de competencias, hacia un esquema de colaboración entre poderes, donde se respeten las potestades y atribuciones de cada uno de ellos. Y debe corresponder a un instrumento de priorización, donde la sociedad y el gobierno dialogan y generan compromisos mutuos.

Recordemos que el presupuesto es el único instrumento con que cuenta el Estado mexicano para orientar e influir en el crecimiento económico y en el bienestar de las y los ciudadanos. Y que existen retos enormes que invitan a un manejo inteligente e ingenioso de los gastos gubernamentales. El presupuesto orientado a resultados es una herramienta útil, que integra consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones. Por resultados no se entiende sólo impacto final de programas, sino aportes en toda la cadena de generación de valor público.

El presupuesto por resultados no significa condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos; al contrario, se busca una asignación que recupera los compromisos, las líneas de planes y programas y las prioridades que se establecen en conjunto con la sociedad civil.

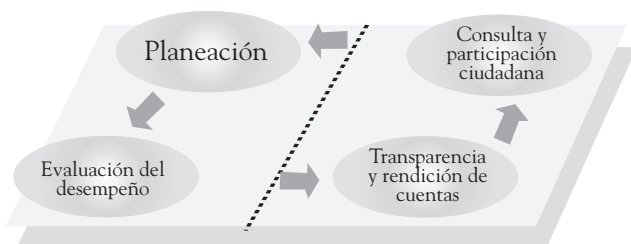
¿Cómo puede mejorar una organización su rendición de cuentas e integridad?

- Reemplazar los mecanismos de control tradicionales por un esquema de administración del desempeño diseñado específicamente para la misión de la organización.
- Hacer que las y los *clientes* participen en el establecimiento de parámetros para medir el desempeño.
- Transferir la responsabilidad de contratar y despedir empleados de las oficinas independientes de recursos humanos a los supervisores directos.
- Transferir la responsabilidad de adquirir bienes y servicios de las oficinas independientes de compras a los supervisores directos.
- Establecer sistemas de auditoría para medir el desempeño del gobierno.
- Comprometer parámetros de cumplimiento y manejar *cartas compromiso* con las y los ciudadanos.

Para promover la transparencia y la rendición de cuentas dentro de una cultura de calidad se requiere:

- Ciudadanizar a los entes fiscalizadores, a fin de que exista una mayor cercanía, claridad, transparencia y credibilidad de ellos mismos.
- Automatizar los procesos de fiscalización y rendición de cuentas públicas, a fin de transparentar la información.
- Trabajar con presupuestos basados en resultados, cuyos indicadores sean definidos, negociados y acordados con una amplia participación.
- Difundir resultados vía medios de comunicación masivos, tales como internet.
- Establecer un enfoque de co-gobierno (gobierno y sociedad) apoyado en un proceso estratégico para mejorar el desempeño y resultados de las organizaciones públicas:

Esquema 6. Proceso para mejorar el desempeño y resultados de las organizaciones públicas



En todo ello se requiere la voluntad de los agentes públicos, en especial de quien está a la cabeza. Además deben crearse las condiciones con las cuales se dé la más amplia participación ciudadana. En ello debe desterrarse la simulación, no se trata de encontrar grupos que apoyen la moción del gobierno, sino de lograr una interlocución donde sociedad y gobierno avanzan y existe aprendizaje mutuo.

Comentarios finales

Esta tarea no es sólo una tarea técnica; es también una tarea política que requiere de voluntad y liderazgo político de los involucrados. Es fundamental avanzar en consolidar un esquema incluyente que implique de manera más clara al Congreso, Poder Ejecutivo y a las y los ciudadanos.

Se requiere que los órganos superiores de fiscalización sean fortalecidos, en un esquema de colaboración con los objetivos y retos establecidos. El proceso de análisis de presupuesto y sus tareas de seguimiento y fiscalización deberán estar fundados en parámetros claros y con evaluaciones pertinentes. La cuestión no es saber si el gobierno hace o no hace, sino entender y justificar “los cómo” y encontrar la forma más adecuada en términos de eficiencia, eficacia y efectividad. Se trata de estructurar y organizar un gobierno de resultados que pueda desempeñarse

mejor, más económico y que avance en el cumplimiento de las expectativas y necesidades de sus habitantes.

El gasto público es entonces una responsabilidad, siempre lo ha sido, pero ahora deben reforzarse los elementos que demuestren que se ejerce de la mejor forma. No se trata de asignar partidas presupuestarias a un sector específico, sino de definir resultados a alcanzar y comprometerse a ello, haciendo rendir mejor los recursos y contando con parámetros que así lo demuestren. En la medida que trabajemos con esta óptica se reforzará la transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

Crozier, Michel, “El cambio en las organizaciones públicas”, en *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. I, núm. 1, 1992.

Cunill Grau, Nuria, *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, Venezuela, CLAD, 2003.

Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Scott, Graham, *Some observations on the concepts and the state of the art in performance budgeting*, Conferencia Internacional de Presupuesto por Resultados, México, junio de 2008.

Subirats, J., “Los instrumentos de políticas, el debate político y el proceso de evaluación”, en *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. IV, núm. 1, 1995.

Armonización de la información contable y de la información pública

Jesús Limones Hernández*

Antecedentes

Partiendo de que la contabilidad registra, clasifica y resume, en términos monetarios, las operaciones económicas que acontecen en una entidad, y por medio de ésta se interpretan los resultados, representa un medio efectivo para la dirección empresarial y de toda la economía en su conjunto. Su utilización favorece la toma de decisiones gerenciales, la planeación y el control de las operaciones; y por áreas de responsabilidad, la exigencia administrativa y el análisis de la eficiencia, la formulación, complementación y apreciación de normas administrativas, entre otros beneficios, la armonización permite a las empresas del patio, no sólo el registro de datos o hechos económicos, sino la posibilidad de examinar y evaluar su gestión integralmente, acciones vitales para la economía empresarial y de la nación, que cobran especial significado en la lucha actual por una contabilidad y control interno eficientes.

Contexto internacional

a) *Declaración de Lima*. Cuando hace más de dos decenios, en octubre de 1977, los delegados al IX Intosai de Lima (Perú)

* Auditor superior del Estado de Zacatecas.

aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto.

Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas más elevadas, y han puesto de manifiesto su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. La Declaración de Lima es importante para todas las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de la Intosai, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la administración pública o la forma en que estén organizadas.

El éxito de la Declaración se debe al hecho de que, por una parte, abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales.

b) *Intosai*. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años. La Intosai ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la Intosai, *Experientia mutua omnibus prodest*, el intercambio de experiencias entre los miembros de la Intosai y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.

La Intosai es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

La Intosai fue fundada en 1953 a iniciativa del entonces presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En 1953 se reunieron 34 representantes de las EFS para el primer Congreso de la Intosai en Cuba. Actualmente esta organización cuenta con 188 miembros de pleno derecho y dos miembros asociados.

La organización tiene como objetivos, según el artículo 1° de sus Estatutos, promover la cooperación profesional entre las EFS, estimular el intercambio de información y documentación, avanzar en el estudio de la fiscalización del sector público, fomentar la creación de cátedras universitarias en esta área y trabajar hacia la armonización de la terminología en el campo de la auditoría pública.

Contexto nacional

a) *Reforma constitucional mexicana*. Artículo Único. Se reforman los artículos 74, fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 apartado C, base primera, fracción v, incisos c) primer párrafo y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se adicionan los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, apartado C, base primera, fracción v, inciso c) tercer párrafo, y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se deroga el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) *Convenio contralores-Secretaría de la Función Pública*. Los contralores de todo el país apoyaron la firma de la Declaratoria Nacional de respaldo al Proyecto de Armonización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental en los tres órdenes de gobierno. Este documento lo firmaron en el marco de la XXXVIII Reunión Nacional de Contralores 2007, donde los contralores se comprometieron a impulsar en el ámbito de sus respectivas competencias este programa, tendiente a homologar esquemas contables de gobierno en México. En el convenio se comprometieron las partes a impulsar el Programa de Armonización Contable Gubernamental y propiciar el conocimiento de los avances alcanzados en materia de cuenta pública y compartir experiencias. También, a facilitar los trabajos de auditoría, fiscalización, evaluación y verificación, propiciando así la transparencia y la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública.

c) *La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A. C., (ASOFIS)*. Es una organización autónoma, apolítica, independiente y de apoyo técnico, formada por los organismos superiores de fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establece su estatuto. A nivel nacional se hacen los siguientes esfuerzos:

- Sistemas Contables de parte de:
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Clasificador objeto gasto, Manual Egresos, Manual fondos, Manual Paraestatal, Manual Poderes, Manual Recaudación, Manual Subsistema deuda pública.
 - Estado de México: Manual Contable México 2004.
 - Coahuila: Guía Contable.
 - Chiapas: Normatividad Contable, Deuda, Egresos, Fideicomisos, Fondos Estatales, Recaudación.
- Trabajos del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental.

- Además, ASOFIS ha generado un Manual de contabilidad para municipios.

Caso Zacatecas

En Zacatecas, los 58 Ayuntamientos del Estado informan a la Auditoría Superior del Estado sobre sus reportes financieros periódicos mediante el sistema de contabilidad gubernamental que tiene las siguientes características: balanza de comprobación, balance general, estado de resultados, estado de origen y aplicación de recursos, estado del gasto a escala del usuario y además por dependencia o unidad responsable, estado de ingresos, comparativo con los ingresos estimados en forma gráfica y analíticamente, auxiliares de las cuentas a nivel de mayor o de registro, así como su comportamiento mensual.

Las ventajas del sistema integral:

- Información uniforme.
- Permite tener condiciones para generar indicadores al desempeño.
- Proporciona información contable oportuna y de manera sencilla, ya que a través de registros contables diarios se emiten estados financieros y auxiliares los cuales proporcionan cualquier información sobre las finanzas del municipio.
- Ha permitido la armonización contable en los 58 municipios del estado.
- Simplifica la integración de la cuenta pública y ha permitido la presentación más oportuna de informes financieros mensuales, Avances de Gestión trimestrales y cuenta pública anual.

Contribuye eficientemente a la toma de decisiones mediante el sistema de indicadores y la información financiera y presupuestal.

Conclusiones

Partiendo de que la contabilidad registra, clasifica y resume, en términos monetarios, las operaciones económicas que acontecen en una entidad, y por medio de ella se interpretan los resultados obtenidos, esta representa un medio efectivo para la dirección empresarial.

Además, favorece la toma de decisiones gerenciales, la planeación y el control de las operaciones y por áreas de responsabilidad, la exigencia administrativa y el análisis de la eficiencia, la formulación, complementación y apreciación de normas administrativas, entre otros beneficios.

La armonización contable gubernamental en el estado de Guanajuato

*Cornelio Rico Arvizu**

Antecedentes

Con objeto de corregir la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaeciente en los sistemas contables y en la presentación de las cuentas públicas de los estados del país y respecto al gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con los gobiernos de los estados ha desarrollado:

1. Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública (PMSCGYCP).
2. Programa de Armonización Contable Gubernamental con los Municipios (Pacmun).
3. Programa de Armonización Contable Gubernamental de los Tres Órdenes de Gobierno (Pac).

Acuerdos de instituciones:

1. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales crea el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental (GTCG).
2. Convención Nacional Hacendaria.

* Coordinador de proyectos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del estado de Guanajuato.

3. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública (UCGIGP).
4. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

Productos armonizados:

1. Clasificaciones de gasto
 - Funcional
 - Administrativa
 - Económica y por objeto
2. Carátulas
 - Ingresos
 - Gastos
3. Estructura programática
 - Elementos
 - Categorías
4. Indicadores financieros
 - Resultados fiscales
 - Ingreso
 - Gasto
 - Deuda

Poder Ejecutivo armonizado con la federación

Dado el interés manifestado, el 13 de mayo de 2004, servidoras y servidores públicos de la SHCP efectuaron una visita con el propósito de observar los avances generados.

Los resultados se expusieron en seis apartados:

1. Estructura gubernamental
2. Base legal de la administración financiera
3. Proceso de programación-presupuestación
4. Sistema contable
 - Marco normativo
 - Instrumentos técnicos básicos

- Contabilización de los ingresos, el ejercicio del gasto y la deuda
5. Programación financiera y administración de la caja
 6. Cuenta pública

Administración pública estatal armonizada internamente

Se creó el proyecto de homologación de Criterios Contables, Presupuestales y de Sistemas de los Organismos Descentralizados del Estado de Guanajuato.

Instrumentos armonizados:

1. Base normativa
2. Catálogo de Cuentas
3. Estructura presupuestal de ingresos y egresos
 - Fuentes de financiamiento
 - Unidades ejecutoras y receptoras
 - Proyectos
 - Conceptos de ingresos y clasificador por objeto
4. Procesos contables y cuenta pública
5. Sistema de información
 - Contabilidad
 - Presupuesto
 - Programas
 - Inventarios
 - Nómina

Organismos públicos autónomos armonizados

A petición expresa de los organismos autónomos se armonizó su información.

Instrumentos armonizados:

1. Base normativa
2. Catálogo de cuentas

3. Estructura presupuestal de ingresos y egresos
 - Fuentes de financiamiento
 - Unidades ejecutoras y receptoras
 - Proyectos
 - Conceptos de ingresos y clasificador por objeto
4. Contabilidad patrimonial y de fondos
5. Cuenta pública
6. Sistema de información
 - Contabilidad
 - Presupuesto

Municipios del Estado armonizados

Se crea el Programa de Armonización Contable Gubernamental con los Municipios de Guanajuato:

Etapas

1. Consenso
 - Planteamiento
 - Definición de la armonización *comité*
2. Adhesión
 - Fortalecimiento de la armonización *convenios*
3. Descentralización
 - Descentralización del SIHPM
 - Fortalecimiento del SIHPM

¿Cómo se implemento la armonización?

1. Asesoría
2. Capacitación
3. Equipamiento
4. Sistema de información

En resumen, hay varios esfuerzos por la armonización en el gobierno federal, estatal y municipal, pero en estos ámbitos no se ha hecho la difusión y seguimiento pertinente a los organismos públicos autónomos.

Un nuevo paradigma en la formulación del presupuesto y calidad en el gasto

Rogelio Arturo González Villalva*

No es casual que escuchemos voces diciendo con cierta frecuencia que en el gobierno el gasto público sirve sólo para justificar el dinero que se asigna a las instituciones, en el mejor de los casos, y que las y los servidores públicos no saben ni le dan importancia a la atención de los problemas reales de la sociedad o, peor, que es para beneficio de ellos.

Referirnos al gasto público nos debe de ubicar en la trascendencia y la gran responsabilidad social que conlleva al diseñar e instrumentar políticas públicas que deben focalizarse en la atención a la problemática de la sociedad en su conjunto a fin de propiciar una mejor calidad de vida.

Se debe desterrar el paradigma que aún sigue presente en algunos casos, que sólo los que trabajamos en los órganos autónomos o en el gobierno somos los que conocemos la problemática y las soluciones, es tiempo ya de legitimizar con la sociedad el presupuesto público, hagamos caso al dicho de *quien pregunta no se equivoca*.

Hemos sido testigos de la complejidad que día a día se presenta desde la formulación del presupuesto hasta su aprobación, baste recordar lo vivido hace un par de años entre los

* Controlador interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito federal que llegó a una controversia constitucional que marcó un precedente.

En Guerrero se modificó la constitución en el rubro que señala que si el presupuesto para el siguiente ejercicio no se autoriza se permitiría ejercer el monto erogado el año anterior, como una medida para no paralizar la acción gubernamental.

Respecto a las técnicas presupuestales, éstas han ido modificándose con mayor rapidez, influidas seguramente por la globalización que ha trastocado desde la concepción de Estado-nación hasta la caída del muro de Berlín, dando paso a nuevas agendas que anteriormente no figuraban en las agendas de los asuntos públicos.

Habría que analizar, ponderar y adaptarnos a los cambios que recientemente entraron en vigor en cuanto al gasto público y fiscalización, entre los que destacan: las disposiciones del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (Pronafide), el cual establece, como uno de los objetivos de política fiscal, el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas.

Es de mencionarse también que el 7 de mayo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la reforma hacendaria, aprobada por el Congreso de la Unión en 2007. Esta reforma trae como consecuencia que los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos y administrarlos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Cabe agregar que se contemplan como atribuciones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizaciones plurianuales del presupuesto, existe el compromiso del gobierno federal y las entidades federativas a través del sistema nacional de coordinación fiscal de implementar el presupuesto por resultado, con el fin de dar cumplimiento a la normativa antes señalada.

Por eso no es gratuito la organización de la conferencia internacional de presupuesto con base en resultados organizado por el Banco Mundial en la semana que termina, donde participaron directivos del propio Banco, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Centro de Investigación y Docencia Económicos (CIDE), entre otros.

El director del Banco Mundial para México y Colombia enfatizó que el gasto público debe ser más eficiente y de mayor calidad donde urge la transparencia. La postura de la directora de la OCDE es que el presupuesto por resultados permite la democracia y el director del CIDE, Enrique Cabrera, propuso que esta técnica no fuera instaurada de manera abrupta porque podría provocar una simulación.

Por cierto, los organismos internacionales, parecieran no tener memoria en los ochenta presionaron con las famosas cartas de intención para reestructurar la deuda pública y llevar a cabo una reforma de Estado de manera unilateral, es decir, sin la participación social con la cual se permitió la apertura económica y principalmente la venta de empresas paraestatales con el pretexto de redimensionar la participación del Estado en la economía, pero lo curioso es que después reconocieron el error de que el Estado debería intervenir en la economía para compensar lo que el mercado no tiene interés, pero hoy dan nuevas recetas de que, como país democrático, debe participar la sociedad civil.

Con las experiencias compartidas en otros países con el presupuesto por resultados, en los que ha habido avances como en Australia, Chile y Canadá etc., observamos que esta técnica vive su mejor momento, pudiera ser una herramienta de apoyo para ir tras la mejor asignación del gasto, lo que se tiene que ver es la incorporación de programas con visión de Estado en materia de derechos humanos o dependiendo de la naturaleza de los órganos autónomos, pero sin excluir las aportaciones y participaciones directas de la sociedad.

Existen razones de peso para actualizar nuestros conocimientos en la materia de tal forma que los organismos públicos autónomos no quedemos rezagados.

En lo personal considero que la aplicación de la gerencia pública en las instituciones públicas no debe estar reñida, al contrario, mientras se tenga una visión y compromiso social que tenga una vinculación directa con los problemas de la población en general tomando prioridades como la situación de los grupos vulnerables, los resultados sin duda alguna nos llevarán a mejores estadíos.

En el estado de Guerrero se ha iniciado la implementación del presupuesto por resultados desde el presupuesto 2008, se han tenido avances en cierta manera y considero que destaca la participación de los actores principalmente en los trabajos iniciados para 2009, en donde la capacitación ha incluido a los poderes Judicial y Legislativo, así como a los órganos autónomos públicos.

He tenido la suerte de asistir a los cursos que ha convocado la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del estado y he aprendido lo referente al planteamiento estratégico y lo que es el marco lógico que permite desarrollar los análisis necesarios para la formulación de las actividades y objetivos estratégicos, lo que me he preguntado es en qué fase interviene la sociedad para darle la legitimidad que requiere, esto es un tema de análisis que habrá que ser discutido.

Finalmente deseo compartir la situación atípica que se observa en el proceso de elaboración del presupuesto de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum) según lo dispuesto en el artículo 4° de la ley que crea a la comisión y que establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas en su tercer párrafo pues señala que la Coddehum “tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual se remitirá directamente a la Secretaria de Finanzas y Administración, para el trámite correspondiente, equivalente, por lo menos a 10% del presupuesto asignado a la procuraduría general de justicia”.¹

* Periódico oficial de 22 de diciembre de 1992, reforma a la ley en la materia.

Pareciera que existe un monto asignado de facto, situación que no es real, toda vez que la interpretación que han dado los gobiernos a esta disposición ha sido que cuando mucho es el porcentaje señalado, o bien han encontrado salidas en donde al aprobar el presupuesto de la procuraduría de justicia se separan recursos independientemente de la fuente de ingresos que se destinan a la procuraduría de manera indebida. Se acotan así programas como la difusión y cultura de los derechos humanos, la creación de subcoordinaciones en zonas indígenas para una mayor atención y la actualización de salarios y prestaciones de las y los trabajadores que aún teniendo un estatuto de servicio civil de carrera continúan pendientes, entre otros más.

Adicionalmente, cada año se presenta el mismo problema de que al recibir el proyecto de presupuesto la Secretaría de Finanzas *sin ton ni son* realiza ajustes sin tomar en cuenta los programas y actividades que se incluyen en el proyecto de presupuesto.

Conclusión, la autonomía de los órganos públicos autónomos tiene sus claroscuros a pesar de que desde 2005 se presentaron los proyectos al Ejecutivo para reformar la Constitución local en forma integral y la propia ley de la Coddehum que precisan que los presupuestos correspondientes a los órganos autónomos serán elaborados por éstos y remitidos al Congreso del estado para su aprobación.

Como autorreflexión habría que aprovechar las oportunidades que representa la implementación del presupuesto por resultados dándole mayor calidad al gasto desde su origen, para esperar la respuesta del Ejecutivo y Legislativo local a los proyectos de presupuesto de los órganos públicos autónomos.

Finalmente, debe tenerse presente en forma permanente las reformas del artículo 6° constitucional en materia de acceso a la información pública ya que, no obstante los acuerdos del primer congreso para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, existen algunos organismos que no actualizan su información.

Transparencia, indicadores de gestión y gasto público

*Silvia Patricia Vega Escobedo**

El cambio organizacional es una de las características que ha ido definiendo a nuestra era. El estudio de las entidades públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés. La complejidad organizacional de éstas –no sería aventurado afirmarlo– es signo de nuestros tiempos.

La burocracia –en sentido weberiano– adquiere una distinta imagen ante las nuevas y necesarias formas de gestión pública. La administración y la economía, al ser ciencias sociales desarrolladas, han buscado respuestas que expliquen cómo se dan los procesos administrativos. En efecto, el éxito de la actividad pública se respalda en la eficacia de sus procesos, los que a su vez utilizan de manera racional modelos cuantitativos para lograr explicar el comportamiento organizacional y, de esa manera, facilitan identificar los intereses a tutelar en la instrumentación de políticas públicas.

Desde esta óptica, la responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros; es necesario justificar el ejercicio de los mismos a partir de las demandas de las y los usuarios. Y ello es así en virtud del legítimo interés de la sociedad por hacer valer su derecho de ser informada con objetividad y precisión.

* Secretaria ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, ponencia presentada en su representación por Jesús Motilla Martínez, consejero de la misma institución.

La rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación; éstos permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa. En ausencia de información sobre las decisiones del gobierno y de las implicaciones de éstas, el ímpetu de la asociación queda limitado.

Por lo expuesto, se considera que la rendición de cuentas debe ser entendida en un concepto amplio que exige un desempeño honesto, eficiente y responsable de las y los servidores públicos. También incluye principios de responsabilidad y de espíritu de servicio, así como la difusión de valores éticos que contrarresten las prácticas de la corrupción.

El acceso a la información permite a las y los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial, al recordar a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas.

En el Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, la transparencia es una convicción y se ha avanzado en la construcción de un portal que contiene su estructura orgánica, sus facultades, el directorio de las y los servidores públicos, el programa de trabajo 2008, los servicios que se ofrecen, la información sobre el presupuesto asignado y el marco normativo aplicable a cada sujeto, entre otra información considerada pública.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que la generación de información de buena calidad es una tarea difícil que requiere de coordinación y evaluación continua. Supone una organización que rompa con la fragmentación de la información al interior de cada organización, para darle un nuevo sentido, cuyos principales beneficiarios son los propios usuarios (as) internos (as) de la entidad pública, quienes contarán con mejor información para el desempeño de su función.

Entonces, transparencia, rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información son elementos de un Estado constitucional, enmarcados dentro del reto de la reforma del Estado,

que obliga a redireccionar la actividad, rompiendo paradigmas y, consecuentemente, buscando alternativas a partir de procesos de rediseño institucional y la implantación de nuevas estructuras organizacionales.

Es conveniente destacar que informar no sólo es una obligación pasiva, sujeta a la acción y/o petición de un particular, también es activa, en la medida en que obliga a las entidades gubernamentales a proporcionar la información relevante sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, como internet, sin que medie solicitud de particulares. Esta idea, en el caso de nuestra entidad, fue establecida en la Ley de Transparencia Informativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, publicada en el periódico oficial del Estado el 18 de octubre de 2007 y reformada a través del Decreto 354 publicado el 18 de abril de 2008.

Existiendo, entonces, una obligatoriedad para transparentar la actividad pública y además plazos fatales para instrumentar criterios y facilitar el acceso a la misma, los organismos públicos autónomos, respetuosos del mandato constitucional, han iniciado la planeación e implementación de esta importante tarea, partiendo de la reflexión de que es sano mostrarse ante la sociedad, en la medida en que no se vulneren derechos de particulares. Sin embargo, la tarea ciertamente es compleja, pues debe tutelarse el principio de máxima publicidad, el acceso gratuito a la información, la revisión por órganos independientes, actualización de archivos, publicación de índices de desempeño o gestión; tareas que implican creatividad, compromiso y más gasto público, dada la necesidad de una estructura dedicada de tiempo completo a dar el servicio de información demandada.

El conjunto de información que podemos llamar genéricamente *información pública de oficio*, y que para efectos de este planteamiento será el tema de nuestro interés, habida cuenta que no abordaremos la denominada información *reservada* ni la *confidencial*, se refiere o entiende en dos ámbitos distintos, estrechamente relacionados. El primero contempla la información relativa al ejercicio de los recursos públicos, datos fríos por cuantitativos que se transparentan a través de la publica-

ción de estados financieros; el segundo, se refiere al desempeño de la función pública, y ésta únicamente puede percibirse con objetividad a través de un esquema de indicadores de gestión, mismo que debe tener dos funciones sustantivas: la *descriptiva* que consiste en la aportación de información del estado real de la actividad de acción y la *valorativa*, que consiste en añadir a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible, para determinar con certeza si el desempeño en dicha actividad está siendo o no el adecuado.

Entre los principales objetivos de un sistema de indicadores de gestión o desempeño, destaca el que su utilidad fundamente, a través del análisis continuo, resultados que puedan ser discutidos, que determinen la formulación de políticas y que propicien el establecimiento de compromisos; por ello, se afirma que los indicadores, desde el punto de vista de las actuaciones, deben comprender las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Pero, implementar un sistema de indicadores de gestión debe entenderse como un verdadero cambio cultural administrativo y no únicamente como el uso obligado de una nueva herramienta para medir resultados.

Consideramos que los indicadores de desempeño o gestión pueden representar, en el futuro inmediato, un verdadero instrumento de rendición de cuentas, toda vez que el desempeño de cualquier autoridad podrá ser puesto en evidencia para bien o para mal, a la luz de tales indicadores e, incluso, a la del cumplimiento que hayan tenido los responsables de un cargo público.

Se ha ordenado la publicación de indicadores y no únicamente la de datos numéricos que poco mostrarían, pues nunca será lo mismo producir documentos, archivarlos y entregarlos a petición expresa, conforme a las nuevas leyes en materia de transparencia, que generar indicadores de gestión específicos, de carácter y alcance organizacional y vincularlos con los recursos públicos. Por ello, la reforma constitucional está destruyendo la revelación plena de la forma en que se organizan y optimizan las administraciones públicas para cumplir a cabali-

dad con sus atribuciones, y es entonces que llevada la información al plano de los indicadores, el entendimiento del manejo de los recursos públicos es más transparente, menos opaco y deja de ser un frío asunto exclusivo de facilitar el acceso a la información, para convertirse, ciertamente, en un desafío organizacional. Esto último constituye un salto cualitativo, que no dudamos traerá consecuencias de mayor calado a las prácticas burocráticas de nuestro país y entidad, pues la existencia de la información reclama procedimientos, normas, prácticas, mucha creatividad y, además, el compromiso con valores que todavía no forman parte de nuestras rutinas administrativas.

De lo expuesto, es posible asegurar que el Poder Judicial establece las garantías esenciales para ejercer el derecho a la información, con la certeza de que las personas podrán recibir información oportuna, amplia, veraz, actualizada y completa sobre los asuntos de su interés.

Síntesis

Rosa Ma. Cruz Lesbros* (moderadora)
Virginia Manríquez Funes** (moderadora)

Rosa Ma. Cruz Lesbros* (relatora)
Sergio Santiago Galván*** (relator)

En la mesa de trabajo *OPAM y Gasto Público* se presentaron 11 ponencias que estuvieron a cargo de: José Alfredo Monterrubio Jiménez del Colegio de Contadores Públicos de México; Oswaldo Chacón Rojas de la Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas; Jesús Santillán Gutiérrez de la Universidad Michoacana; Álvaro Gaytán Alcalá, en representación de Ma. Teresa Baltazar Vázquez, del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; Juan Manuel Arias González del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí; Jesús Mottilla Martínez del Consejo de la Judicatura de San Luis Potosí; José Mejía Lira de la Tesorería Municipal de San Luis Potosí; Jesús Limones Hernández de la Auditoría Superior de Zacatecas; Cornelio Rico Arvizu de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato; Rogelio Arturo González Villalba de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y Silvia Vega Escobedo del Poder Judicial de San Luis Potosí.

Asimismo, Martín Bernal Abarca del Instituto Electoral del Estado de México expuso ante la mesa experiencias que han

* Contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Coordinadora administrativa de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

*** Director de Desarrollo Institucional en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

permitido a dicho instituto fortalecer procesos para alcanzar la plena autonomía de gestión que la ley le confirió desde su creación considerando tres grandes rubros: Marco normativo en la aplicación e informes sobre el gasto público, armonización de la información contable, y transparencia y acceso a la información pública.

En esta mesa se presentó la estructura de la información financiera en los organismos públicos autónomos (OPA), sin olvidar que, ésta muestra la relación entre los derechos y las obligaciones de una entidad, así como la composición y variación de su patrimonio en un periodo o momento determinado. Se señaló que es preciso revisar cómo debe estructurarse la información contable de los OPA para hacer de la rendición de cuentas un instrumento homogéneo que pueda ser interpretado por diferentes usuarias y usuarios.

Se señaló que la contabilidad tiene como propósito registrar, clasificar y resumir en términos monetarios las operaciones económicas que acontecen en una entidad y por medio de ella se informa e interpretan los resultados obtenidos por lo que la armonización de la información contable gubernamental es favorable para tener elementos que coadyuven a la planeación y conducción de los entes públicos y a llevar a cabo una fiscalización efectiva que redundará en una adecuada rendición de cuentas, ya que es necesario justificar el ejercicio de los recursos públicos a partir de la demanda de las y los usuarios. El legítimo interés de la sociedad es hacer valer su derecho a ser informada con objetividad precisión y claridad.

Se dijo que informar no es sólo una obligación pasiva sujeta a la acción o petición de un particular, debe ser activa al proporcionar información relevante sobre las actividades institucionales sin que medie solicitud de la parte interesada. Asimismo, que es importante informar sobre el resultado de la gestión para lo cual debe conformarse un sistema de indicadores de gestión, para que los resultados puedan ser discutidos y permitan determinar políticas públicas y propiciar compromisos institucionales. Estos indicadores por tanto deberán comprender dimensiones de eficiencia, eficacia y calidad en el uso

de los recursos y la prestación del servicio encomendado lo que implica un cambio cultural administrativo y no sólo una herramienta para medir resultados.

Por otro lado se habló de la naturaleza de la fiscalización, resultado de un proceso histórico de tránsito a la normalidad democrática. En el ámbito electoral se planteó que es incompatible con la organización de las elecciones, debido a que la fiscalización no es oportuna porque la prioridad de los institutos electorales es organizar elecciones y este proceso lastima la relación con los partidos políticos.

Se comentó que los organismos públicos autónomos de México (OPAM) tienen amplias facultades pero tienen limitaciones presupuestales por lo que debe reformularse la mecánica para la presentación del presupuesto, ya que en muchas ocasiones debe pasar por la aprobación del Ejecutivo, lo cual evidentemente vulnera la autonomía. Ya existen antecedentes en algunas legislaciones locales como en el caso de Guerrero en donde la propia Ley precisa que los presupuestos correspondientes a los OPAM serán elaborados por estos y remitidos directamente al Congreso del Estado para su aprobación. En este sentido, se propuso también que se debe mejorar la eficiencia de la fiscalización, a través de una Contraloría Autónoma. La clave es cómo disminuir la injerencia de los partidos políticos, Poder Ejecutivo y otros actores que interfieran en los organismos autónomos para garantizar que dichos organismos actúen con total independencia y cumplan con su objetivo.

Se abordó que en el debate de la transparencia, las universidades o institutos de educación superior, hay quienes todavía dudan que sea un tema con el que haya que comprometerse. Sin embargo, los centros de educación superior perciben un ingreso público por lo que su naturaleza es muy clara, en tanto se reciban recursos, hay que dar cuantas claras a la sociedad.

La autonomía permite que cada universidad pueda construir sus propias normas sobre transparencia, pero en su defecto, ante la inexistencia de éstas, tienen que sujetarse a las normas existentes. El hecho inobjetable es que hay una nueva realidad y las universidades, no pueden hacer uso de su autonomía para

abstraerse de ésta, no se pueden y no se deben aislar. Se debe capacitar a las personas encargadas de hacer efectivo el derecho a la información, desarrollar un conjunto sistematizado de actitudes deseables, con el propósito de contribuir a la construcción de un Estado realmente democrático.

Además, se planteó que si la información bien preparada y presentada es el eje fundamental de la transparencia, entonces hay mucho por hacer para lograr una homologación adecuada que dé certidumbre. De la información disponible, muchas veces no hay forma de saber cómo se ejerció el gasto y también en muchas ocasiones tampoco hay una vinculación clara entre gasto y resultado, ya que las dependencias tienen información parcial. Por ello, se requiere un cambio estructural en todos los documentos que denotan el ejercicio del gasto, y se recalcó, que hay que hacer un esfuerzo para vincular adecuadamente todo el proceso de planeación, programación y presupuestación. Se recordó que éste fue un acuerdo tomado desde el primer congreso en Guanajuato.

Se reflexionó que hay mucho por hacer, emitir la normatividad necesaria y llevar la discusión a otros espacios, académicos o de profesionistas colegiados que mucho podrán aportar. Se recordó que la reforma constitucional recién aprobada, establece que el presupuesto debe verse desde la mirada de la gestión de resultados: hay una obligación de saber si el gasto invertido produjo un efecto positivo en la sociedad. De la misma forma, dicha reforma considera la homologación de los sistemas contables del país, lo que impacta en todas las entidades a los tres órdenes de gobierno y por supuesto a los organismos públicos autónomos, los cuales tienen una gran responsabilidad para llevar a buen término este proceso.

En cuanto al ámbito autónomo de la administración de justicia se expresó que debe honrar el principio constitucional, que ésta sea pronta y expedita, lo que requiere una mínima infraestructura que sólo puede sostenerse, precisamente a través de la optimización del gasto público. Por lo tanto, debe privilegiarse el capital humano, la organización y los esquemas de planeación estratégica.

Se planteó la conveniencia de *redireccionar* la evaluación y fiscalización del gasto público, para evitar que haya inhibiciones ante el temor de observaciones por las contralorías o de los órganos de fiscalización superior de los Estados, que no se dilate la entrega de recursos presupuestales y gestionar, ante la autoridad competente, que el monto por IVA, que se cubre en todas las adquisiciones de materiales y servicios, sea recuperable.

Asimismo, se recomendó que para una buena gestión del presupuesto judicial, se debe privilegiar siempre lo irreductible, propiciar la disciplina de austeridad y del gasto eficiente, la cultura del no dispendio, analizar las desviaciones, la introducción de indicadores de desempeño y productividad y el desarrollo de una base de datos con información estadística relevante sobre estos aspectos.

Se mencionó que no hay que olvidar que las buenas finanzas son un medio para lograr los fines, que por supuesto condicionan, pero no son la esencia y hay que pensar en una lógica de resultados. El gasto se puede analizar desde distintas dimensiones, pero lo importante siempre es saber para qué se gasta, qué queremos lograr y para qué se hace. En suma, hay que gastar bien, hay que gastar orientados a resultados.

Se recomendó, que hay que medir, porque aquello de que no se mide, no se puede mejorar, por lo que un presupuesto orientado a resultados hace transparente el ejercicio del gasto y justifica su ejercicio. La mejora en la organización de las cuentas, pasa necesariamente por el proceso de planeación, evaluación del desempeño, transparencia y rendición de cuentas, y consulta a la ciudadanía. Se recordó la importancia de compatibilizar los objetivos del personal con los de la institución, ya que el elemento fundamental de toda organización son las personas que la integran.

Por otra parte, se dijo que debe dársele calidad al gasto, de lo contrario la actuación de los OPAM puede ser muy cuestionada y tomar en cuenta las modificaciones al artículo 6° constitucional en la elaboración de los presupuestos y considerar también que la información que se genera tienen el carácter público y que más allá de cumplir con los compromisos, existe

el acuerdo y la convicción moral de fortalecer la transparencia. No todos los OPAM están cumpliendo con presentar la información al público y esto debe ser un compromiso: debemos promover con mayor participación.

Se dijo que la última reforma a la Constitución afecta aspectos fundamentales de los órganos autónomos e instituciones públicas: otorga autonomía técnica y de gestión; plantea la obligación de la armonización contable; plantea la fórmula de elección de los titulares de estos organismos y que su duración sea distinta al término que tienen los gobernantes; es decir, van encaminadas a dotar de mayor fortaleza, deben tener fuero para gozar de total independencia en su actuar.

También se mencionó que deben considerarse las recientes reformas al artículo 73 fracción XXVIII de la Constitución, ya que ahora es una obligación de cualquier organismo que ejerza gasto público armonizar su información contable de acuerdo con la ley que será emitida por el propio Congreso. De ahí la importancia de hacer esfuerzos por incidir en esta legislación para que se tome en cuenta la perspectiva de los OPAM ya que, al ser en su mayoría de reciente creación, sus características y necesidades no siempre son tomadas en cuenta. Debe establecerse una estrategia de instrumentación de corto y mediano plazo, para la armonización contable y la presentación de información financiera acorde con las necesidades y posibilidades reales de cada ente público. Se sugirió la pertinencia que a través de la Red OPAM se conforme un grupo que trabaje una propuesta de armonización contable desde la perspectiva de los OPAM. Ya que cuando ocurre una modificación constitucional como la que nos ocupa, es necesario evaluar los costos de su instrumentación y los cambios a las leyes estatales para lograr una armonización plena.

Debe considerarse también, en los presupuestos, el costo de ejecución que supone la instrumentación que se deriva de las nuevas obligaciones de transparencia y la armonización de la información contable. Trabajar una plataforma informática que dé agilidad a los procesos que realizan las autoridades estatales y municipales.

Asimismo se expresó que alguien tiene que generar los acuerdos para la armonización en el catálogo de gasto y rendición de cuentas, que cualquier homologación requerirá capacitación del personal y actualización de los equipamientos y de los sistemas de información, debido a que no todos los municipios cuentan con el personal capacitado ni con los recursos técnicos y financieros para dar este gran paso.

Por último, se enfatizó en la importancia de que los organismos públicos ejerzan plena autonomía funcional, tanto presupuestal como administrativa, que autonomía no significa autoarquía, y que al respecto en donde todavía hay un largo proceso por recorrer para la construcción de estándares de entendimiento común donde debe también consolidarse la relación entre la ciudadanía y las instituciones ya que en este empoderamiento “se basa la relación entre gobernantes y gobernados” y posibilita estar acordes a un nuevo modelo de democracia.



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

Anexos

Acuerdos de San Luis Potosí

Las y los participantes en el Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público, celebrado en la ciudad de San Luis Potosí, San Luis Potosí, los días 12, 13 y 14 de junio de 2008, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, y con mandato en derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, comunicaciones, legislativo federal y local, gobierno estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

1. *Consideran* que una de las manifestaciones más destacadas de la transición a la democracia en México ha sido el surgimiento de organismos públicos autónomos (OPAM), en los que se depositan elementos para la consolidación de la democracia y con ello la mejora de la gobernabilidad, pues se fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos entre las instituciones y se empodera a la ciudadanía para una interlocución directa y horizontal con el Estado.
2. *Reconocen* que la mayoría de las reformas legislativas han fortalecido la naturaleza jurídica, atribuciones, facultades y

competencias de los organismos públicos, robusteciendo su autonomía como garantía de independencia frente a otros poderes públicos. Todo lo anterior, además de los avances en materia de ejercicio y control del gasto público, ha contribuido a la consolidación de los OPAM a lo largo de su devenir histórico, es fuente de legitimidad social del régimen democrático y muestra de fortalecimiento institucional, sin embargo, aún quedan tareas pendientes considerando los riesgos y las debilidades abordados en los trabajos del congreso.

3. *Se comprometen* a establecer mecanismos efectivos y eficientes en el ejercicio, control y evaluación del gasto público, mediante la promoción permanente de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas a la ciudadanía; esencia de los organismos públicos autónomos en un Estado de derecho.
4. *Reconocen* que uno de sus principales retos es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas, por lo que se comprometen a fomentar el debate interno en la toma de decisiones, así como ampliar la vinculación y participación de la sociedad civil en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de su quehacer.
5. *Manifiestan* su compromiso para atender las quejas y denuncias que presente la ciudadanía de manera profesional y oportuna.
6. *Reiteran* que el control y la fiscalización mediante la vigilancia ciudadana, los órganos de fiscalización del Legislativo y los órganos de control interno son instrumentos necesarios para asegurar la transparencia y rendición de cuentas, para mostrar a la ciudadanía la forma en que se ejerce el presupuesto en relación con los indicadores del desempeño institucional, compromiso que deben tener los organismos públicos autónomos.
7. *Reafirman* su compromiso de avanzar en las tareas de homologación de procedimientos de control y de registro del gasto público, así como en la alineación de las bases contables y de la estructura legal que regula las cuentas públicas a la

normatividad nacional e internacional, como elementos fundamentales para asegurar una adecuada rendición de cuentas.

8. *Ratifican* que para consolidar su independencia frente al poder público, es imprescindible impulsar una reforma constitucional a fondo de los organismos públicos autónomos, que abarque la definición y el reconocimiento de su plena autonomía, la facultad de interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, el fortalecimiento de la transparencia y la ciudadanización de dichos organismos.
9. *Consideran* fundamental, para la consolidación de la autonomía, promover una reforma legislativa que asegure que el proceso de nombramiento de las y los titulares, así como de las y los integrantes de los consejos u órganos de dirección de los órganos públicos autónomos, se lleve a cabo con la participación de la sociedad civil, mediante procesos transparentes y ágiles.
10. *Reiteran* la importancia de impulsar reformas legislativas a nivel federal y estatal, que fortalezcan la independencia financiera y presupuestaria de los organismos públicos autónomos, por lo que manifiestan la necesidad de establecer mecanismos que aseguren un presupuesto suficiente para atender las tareas propias de su mandato y se pronuncian porque sus presupuestos anuales sean aprobados por los poderes Legislativos.
11. *Se comprometen* a reforzar las acciones promovidas por la Red Nacional de Organismos Públicos Autónomos y a su vez impulsar acciones a nivel local, como un espacio privilegiado de intercambio y enriquecimiento de experiencias que tienden a la consolidación de este tipo de organismos.
12. *Expresan* su inconformidad por que en el país se continúe la tendencia a fusionar organismos públicos autónomos con mandatos diversos, con el probable riesgo de desnaturalizar sus facultades, como es el caso de Querétaro.
13. *Acuerdan* realizar en 2009 el Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de México,

con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía, la armonización en el ejercicio y control del gasto público, la profesionalización y la transparencia que requiere este tipo de organismos.

**Convocatoria al Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos
Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público
San Luis Potosí, San Luis Potosí,
12, 13 y 14 de junio de 2008**

Justificación

Uno de los indicadores más relevantes para medir el avance de la transición a la democracia en nuestro país ha sido la creación y el fortalecimiento de los organismos públicos autónomos de México (OPAM), con una diversidad de mandatos que van desde los derechos humanos, la educación superior, la fiscalización y el control de los recursos, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, la organización de elecciones, hasta la administración de justicia.

La destacada proliferación de este tipo de organismos ha contribuido a romper la estructura tradicional de los sistemas presidenciales, constituidos por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de consolidarse como factor para fortalecer la gobernabilidad democrática, a través de la construcción de pesos y contrapesos.

El desarrollo de los OPAM, además de ser reciente, ha seguido diferentes caminos, debido a factores políticos, presupuestales y sociales. Aún falta por avanzar en la consolidación de este tipo de instituciones a través del fortalecimiento de su autonomía, su independencia y su autoridad moral, promoviendo las reformas legales necesarias, armonizando criterios y promoviendo la dotación de recursos humanos, materiales y financieros que le aseguren cumplir con su mandato.

Además, en un sistema de balances, cobra especial relevancia el compromiso de informar públicamente, tanto del uso de recursos públicos destinados a estos organismos, como de los resultados de su gestión. En este particular, y a partir de las recientes reformas constitucionales en materia presupuestal, es ineludible abordar el tema de la armonización del informe de la gestión pública que pudiera abarcar la problemática relacionada con las reglas contables aplicables, clasificación, publicidad y resguardo de la información pública, mecanismos de control y fiscalización, entre otros.

Antecedentes

En el marco del Segundo Congreso Nacional de OPAM se creó la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM), con el propósito de intercambiar información y compartir experiencias que tiendan al fortalecimiento de este tipo de organismos. Esta red reúne a representantes de los organismos públicos que participaron en dicho Congreso con mandato en: derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, norma legislativa, justicia y de lo contencioso administrativo, universidades públicas y gobierno estatal y municipal.

Este segundo congreso tuvo lugar en Culiacán, Sinaloa los días 4 y 5 de mayo de 2007 y contó con la asistencia de 130 participantes provenientes de 11 entidades federativas, representantes de organismos con distintos ámbitos de competencia. Los ejes que se abordaron en esta ocasión fueron: profesionalización, control y transparencia. En el marco del segundo congreso se promulgaron los *Acuerdos de Sinaloa*, que concentran 10 conclusiones y compromisos para fortalecer la autonomía, la transparencia, el control y la profesionalización de los organismos públicos autónomos del país.

Tuvo como antecedente el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos que se celebró en la ciudad de Guanajuato los días 14 y 15 de julio de 2006, bajo la convoca-

toria de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, en coordinación con los organismos públicos de derechos humanos de San Luis Potosí, Guerrero y Sinaloa. El congreso contó con la asistencia de 100 participantes provenientes de organismos públicos de 13 entidades federativas de nuestro país. El congreso abordó como ejes centrales en esa ocasión, la autonomía, la gestión y la Rendición de Cuentas. Entre los resultados del evento destacan los acuerdos contenidos en la *Declaración de Guanajuato*, documento que reconoce la importancia de fortalecer la autonomía de dichos órganos, así como de promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, como elementos esenciales de un Estado democrático de derecho.

Por lo anterior y con el propósito de contribuir en el esfuerzo de propuestas de reforma legislativa y armonización del gasto de los organismos públicos autónomos, se convoca al:

Tercer Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos.
Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público

Objetivo

Generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel de la autonomía, el marco legislativo y la armonización en el ejercicio del gasto público que requieren estos organismos autónomos, para construir una agenda común que incida en el fortalecimiento institucional de este tipo de organismos.

Participantes

Se invita a participar a todos(as) aquellos funcionarios(as) encargados(as) de ejercer, vigilar y transparentar el gasto pú-

blico en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión. Se entregará constancia de participación.

Metodología

La dinámica de trabajo estará centrada en conferencias, paneles y mesas de discusión. Se dará inicio con conferencias magistrales y paneles que destaquen temas relevantes referidos al título del congreso para, posteriormente, integrar mesas de trabajo simultáneas donde se abordarán, entre otros, temas sobre:

- a) OPAM y reforma legislativa
 - Reforma constitucional
 - Reformas a las constituciones y/o estatuto de gobierno de las entidades federativas
 - Reformas a las leyes que dan vigencia a cada uno de los OPAM
 - Reformas que tiendan a consolidar la autonomía, independencia y autoridad moral
- b) OPAM y gasto público
 - Marco normativo en la aplicación e informes sobre el gasto público
 - Armonización de la información contable
 - Armonización de la información pública
 - Transparencia, clasificación y máxima publicidad

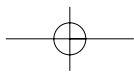
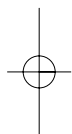
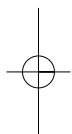
Las y los participantes se inscribirán en las mesas según su interés y quienes deseen presentar ponencias deberán elaborar un documento de dos o tres cuartillas como máximo, en el que aborden experiencias exitosas o problemáticas y cómo fueron enfrentadas, así como estrategias para lograr las reformas legislativas y de armonización en la información que se requiere generar para una adecuada rendición de cuentas. Las ponencias deberán enviarse a las y los organizadores del congreso a más tardar el viernes 6 de junio de 2008, con el fin de ser re-

producidas y entregadas para la discusión en las mesas de trabajo. Todas las mesas contarán con un(a) moderador(a) y un(a) relator(a), quienes presentarán las conclusiones en plenaria para su discusión y enriquecimiento en búsqueda de estrategias para el fortalecimiento institucional de los organismos públicos autónomos. Se preparará un documento final que servirá como agenda de trabajo y permitirá difundir los acuerdos alcanzados.

Sede y costo del congreso

La inscripción, materiales y comida de viernes y sábado serán cubiertos por las instituciones convocantes. La sede del evento será el Hotel Panorama, ubicado en av. Venustiano Carranza 315, zona centro, San Luis Potosí, San Luis Potosí, Tel. 01 800 4800100 y 01 (444) 8121777. El costo diario por habitación doble es de \$670.00 con desayuno e impuestos incluidos y la reservación deberá ser hecha directamente por las y los participantes (mencionando su asistencia al Congreso para gozar de esta cuota preferencial), quienes asumirán sus gastos de traslado y hospedaje, así como las cenas. Se recomienda buscar opciones de traslado para acudir al brindis de bienvenida a las 20:00 h del jueves 12 y a la comida del sábado 14, con la que cerraremos el evento aproximadamente a las 17:00 h.

Para obtener mayores informes puede ponerse en contacto en San Luis Potosí con Azalea Martínez Navarro al teléfono (444) 8135757 o a través del correo electrónico: azaleamartinez27@hotmail.com, y en el Distrito Federal, con Guadalupe López Moctezuma al teléfono (55) 52295600 ext. 1617 o a través del correo electrónico: contraloria@ms.cd hdf.org.mx. También puede conocer el programa y acceder a la ficha de registro en los siguientes sitios web: www.cd hdf.org.mx y www.cedhslp.org.mx.



Programa



Tercer Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos



La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, la Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, convocan al:

Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público

Hotel Panorama, av. Venustiano Carranza núm. 315, zon cen-
tro San Luis Potosí, S. L. P., 12, 13 y 14 de junio de 2008.

PROGRAMA

Jueves 12 de junio

20:00-22:30 Brindis de bienvenida. Palacio Municipal.
Plaza de Armas San Luis Potosí.

Viernes 13 de junio

07:30-08:30 Desayuno

08:30-09:00 Registro

09:00-09:30 CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

- Magdalena Beatriz González Vega, presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Palabras de bienvenida.
- Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Mensaje de los organizadores.

CONFERENCIAS MAGISTRALES

09:30-10:40

- Lorenzo Córdoba Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

10:40-11:00

- Pablo Larrañaga Monjaraz, profesor e investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

11:00-11:30

- Fotografía oficial.

PANEL: ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y REFORMA LEGISLATIVA

11:30-12:45

Moderador: Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

- David Manuel Vega Vera, contador mayor de hacienda de la ALDF.
- Julián A. Olivas Ugalde, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Auditoría Superior de la Federación.

- Ricardo Sánchez Márquez, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí, representado por Martha Patricia Torres Osorio.
- Jorge Alejandro Vera Noyola, diputado al Congreso del Estado de San Luis Potosí representado por Bulmaro Corral Rodríguez.

PANEL: ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y GASTO PÚBLICO

12:45-14:00

Moderador: Manuel Vidaurri Aréchiga, procurador de la Defensa de los Derechos Humanos de Guanajuato

- Carlos Esparza del Pozo, contralor general del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, representado por Germán F. Pedroza Gaytán.
- Oscar Mauricio Guerra Ford, comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Pablo Trejo Pérez, diputado federal, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

14:00-15:30 Comida

MESAS DE TRABAJO

16:00-18:00

Mesa 1

OPAM Y REFORMA LEGISLATIVA

Moderador: María Elena Pérez Jean

Relator: Marco Vinicio Gallardo Enríquez

- Esthela Damián Peralta, diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Alfredo Delgado Ahumada, Director Jurídico del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.
- Cécile Lachenal, investigadora de Fundar, A. C.
- Eloy Dewey Castilla, consejero presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información.

Mesa 2

OPAM Y GASTO PÚBLICO

Moderadora: Rosa María Cruz Lesbros

Relator: Sergio Santiago Galván

- José Alfredo Monterrubio Jiménez, presidente de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México.
- Oswaldo Chacón Rojas, presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas.
- Jesús Santillán Gutiérrez, coordinador de Acceso a la Información Pública de la Universidad Michoacana.
- María Teresa Baltazar Vázquez, coordinadora de Administración y Unidad de Transparencia.

18:00-18:15 Receso

18:15-20:00

Mesa 1

OPAM Y REFORMA LEGISLATIVA

Moderador: Sergio Alfredo Montoya

Relator: Marco Vinicio Gallardo Enríquez

- José Eduardo Lomelí Robles, Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí.
- Ana María Martínez Cabello, comisionada presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos, consejero presidente del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí.
- Areli Cano Guadiana, comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Mesa 2

OPAM Y GASTO PÚBLICO

Moderadora: Rosa María Cruz Lesbros

Relator: Sergio Santiago Galván

- Juan Manuel Arias González, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí.

- Jesús Motilla Martínez, consejero de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí.
- José Mejía Lira, tesorero del Municipio de San Luis Potosí.

20:10-20:30

Conferencia Magistral: Leonardo Valdes Zurita, consejero presidente del IFE.

20:30-22:00 Callejoneada

Sábado 14 de junio

08:00-09:00 Desayuno

MESAS DE TRABAJO

09:00-11:00

Mesa 1

OPAM Y REFORMA LEGISLATIVA

Moderador: Jorge Andrés López Espinosa

Relator: Marco Vinicio Gallardo Enríquez

- Gabriel Corona Armenta, consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de México.
- Dorangélica de la Rocha Almazán, comisionada presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.
- Ramiro Robledo López, director de proyectos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Elsa Bibiana Peralta Hernández, contralora general del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Salvador Guerrero Chiprés, comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Mesa 2

OPAM Y GASTO PÚBLICO

Moderadora: Virginia Manríquez Funes

Relatora: Rosa María Cruz Lesbros

- Jesús Limones Hernández, auditor superior del Estado de Zacatecas.
- Cornelio Rico Arvizu, coordinador de proyectos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno Estado de Guanajuato.
- Rogelio Arturo González Villalba, contralor interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.
- Silvia Patricia Vega Escobedo, secretaria ejecutiva de Administración del Consejo de la Judicatura del Estado San Luis Potosí.
- Martín A. Bernal Abarca, director general de Administración y Finanzas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

11:00-12:00 Receso

12:00-13:30

Plenaria: Conclusiones del evento. En búsqueda de estrategias para una reforma legislativa y la armonización de la rendición de cuentas y el ejercicio del gasto público.

13:30-14:00

Clausura y entrega de constancias de participación.

14:00-16:00

Comida en el Hotel Panorama.

Lista de asistentes

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
1	Jorge Abdo Francis	Consejero presidente	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Tabasco
2	Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos	Consejero presidente	Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí	San Luis Potosí
3	Ricardo Aguilar Parra	Auditor supervisor	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora	Sonora
4	Laura Aguilar Pérez	Auxiliar administrativo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
5	Felipe de Jesús Alba Martínez	Director general de Administración y Sistemas	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
6	René Alvarado López Purépecha	Delegado regional de la Meseta de Michoacán	Planeación para el Desarrollo del Estado Michoacán	Comité de
7	José Socorro Alvarado Picazo	Tesorero municipal	Municipio de Cerro de San Pedro	San Luis Potosí
8	Emilio Álvarez Icaza Longoria	Presidente	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
9	Miguel Antonio Anaya Loredo	Contralor asistente	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí
10	Juan Manuel Arias González	Magistrado	Tribunal Estatal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí	San Luis Potosí

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
11	Gloria Athié Morales	Subcontralora	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
12	Gabriel Avilés Morúa	Jefe del Departamento de Auditoría	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
13	Paulina Badillo Rangel	Abogada	Independiente	San Luis Potosí
14	María del Carmen Barbosa Ramos	Contralora general	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
15	Carlos Alberto Bazan Castro	Consejero presidente	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	Quintana Roo
16	Fernando Bencomo Chávez	Consejero	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Chihuahua
17	Martín Augusto Bernal Abarca	Director general de Administración y Finanzas	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Estado de México
18	Claudia Camacho Hernández	Auditora	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
19	Areli Cano Guadiana	Comisionada ciudadana	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
20	Víctor Guillermo Cantellano Galicia	Encargado de la Oficina de Información Pública	Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	Distrito Federal
21	Fernando Francisco Cárdenas Oropeza	Jefe de Departamento de Análisis	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
22	Bangla Casillas Ibarra	Jefa de Departamento de Gestoría	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	Nayarit
23	Oswaldo Chacón Rojas	Presidente	Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas	Chiapas
24	Guillermo Contreras García	Director administrativo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
25	Norma Angélica Contreras Magadán	Oficial mayor	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas	Zacatecas

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
26	Lorenzo Córdoba Vianello	Investigador	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam	Distrito Federal
27	Gabriel Corona Armenta	Consejero electoral	Instituto Electoral del Estado de México	Estado de México
28	Bulmaro Corral Rodríguez	Asesor jurídico	Congreso del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí
29	Mónica Marlene Cruz Espinosa	Becaria de investigación	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam	Distrito Federal
30	Rosa María Cruz Lesbros	Contralora interna	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
31	Dulce María Cu Sánchez	Contralora interna	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Campeche
32	Esthela Damián Peralta	Diputada Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
33	Dorángelica De la Rocha Almazán	Comisionada presidenta	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Sinaloa
34	Alfredo Delgado Ahumada	Director jurídico	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Jalisco
35	Eloy Dewey Castilla	Consejero presidente	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Coahuila
36	Edgar Díaz Navarro	Coordinador de Planeación y Programación	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	Guanajuato
37	Juan Alejandro Elizalde Macías	Prestador de servicios profesionales	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
38 Patricio Escobar Reyes	Enlace legislativo	Contraduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
39 María de Jesús Escobedo Martínez	Contralor asistente	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí
40 Martín Faz Mora	Secretario técnico	Propuesta Cívica A. C.	San Luis Potosí
41 Beatriz Angélica Flores Hernández	Subdirectora	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
42 Julio José Galarza Ortiz	Auxiliar administrativo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
43 Marco Vinicio Gallardo Enríquez	Subdirector de área	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
44 Consuelo García Cruz	Asesora	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
45 Gabriela García Mexquitic	Auxiliar	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
46 María Silvia García Vázquez	Abogada capacitadora	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
47 Álvaro Gaytán Alcalá	Coordinador de Procesos Jurídicos	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Jalisco
48 Rogelio Gómez Hermosillo	Presidente	Alianza Cívica, A. C.	Distrito Federal
49 Alberto González Nicolás	Subdirector de Normatividad	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
50 Magdalena Beatriz González Vega	Presidenta	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
51 Rogelio A. González Villalva	Contralor interno	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Guerrero
52 Oscar Mauricio Guerra Ford	Comisionado presidente	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
53 Salvador Guerrero Chiprés	Comisionado ciudadano	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
54 José Manuel Guerrero Estrada	Asesor del diputado Ricardo Benito Antonio León	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
55 Elsa Graciela Guinea Rivera	Visitadora adjunta de Investigación	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
56 María del Carmen Guzmán Pérez	Asistente de comisionada	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Michoacán
57 Claudia Guadalupe Guzmán Turribarrtes	Pasante de Derecho servicio social	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
58 Jorge Hernández Balderras	Subdirector de Normatividad	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
59 Nohemí Yolanda Hernández Carbajal	Subdirectora de Modernización Administrativa	Auditoría Superior de la Federación	Distrito Federal
60 Mónica Guadalupe Hernández Miranda	Secretaría particular del diputado Ricardo Benito Antonio León	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
61 Carlos Francisco Huitz Gutiérrez	Titular de la Unidad de Asesoría	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Campeche
62 Ariel Fernando Jiménez Montiel	Director de Responsabilidades Contraloría General	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
63 Cécile Lachenal	Investigadora en el Programa Monitor del Sistema Ombudsman	Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.	Distrito Federal
64 Pablo Larrañaga Monjaraz	Profesor e investigador	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Distrito Federal

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
65 Jesús Limones Hernández	Auditor superior del Estado de Zacatecas	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Zacatecas
66 José Eduardo Lomelf Robles	Comisionado presidente	Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	San Luis Potosí
67 Adriana López Blanco	Jefa de Unidad de Recepción, Seguridad y Apoyo Administrativo	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
68 Arelly López Cejudo	Auditora	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México
69 Jorge Andrés López Espinosa	Visitador adjunto	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
70 Pablo Aurelio Loredo Oyervidez	Cuarto visitador	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
71 Virginia Manríquez Funes	Coordinadora administrativa	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Guanajuato
72 Vladimir Marberena Sánchez	Director general Sistema Estatal de Documentación y Archivo	Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	San Luis Potosí
73 Ana María Martínez Cabello	Comisionada presidenta	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Michoacán
74 Azalea Martínez Navarro	Secretaría de Presidencia	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
75 Socorro Martínez Ramírez	Subdirectora de Contabilidad y Presupuesto	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
76 Alicia Martínez Velarde	Visitadora general	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
77 Carlos Eduardo Medina Guerrero	Asistente de funcionario	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí
78 Araceli Mejía Escobar	Subdirectora de Información e Investigación para el Seguimiento	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
79 José Mejía Lira	Tesorero municipal	Municipio de San Luis Potosí	San Luis Potosí
80 José Eduardo Mendoza Valor	Jefe de Departamento. Contraloría General	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
81 Miguel Ángel Mesa Carrillo	Contralor general	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
82 Juan Jesús Mireles Palacios Quejas	Encargado de la Dirección de San Luis Potosí	Comisión Estatal de Derechos Humanos	San Luis Potosí
83 José Alfredo Monterrubio Jiménez	Presidente de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental	Colegio de Contadores Públicos de México, A.C.	Distrito Federal
84 José Leandro Montiel Hernández	Subcontralor de Responsabilidades	Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	Distrito Federal
85 Sergio Alfredo Montoya Sierra	Encargado Segunda Visitaduría General	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
86 Erika Isabel Morales Lara	Auditora	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México
87 Jael Mosqueda Santoyo	Jefe de Departamento A de Guanajuato	Secretaría de Finanzas y Administración	Guanajuato
88 Rosa María Motilla García	Secretaría ejecutiva	Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	San Luis Potosí
89 Jesús Motilla Martínez	Consejero	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
90 Yaresi Asiria Moya Garza	Asesora Jurídica de la Unidad de Enlace y Acceso a la Transparencia	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León
91 Rafael Muñoz Fraga	Director administrativo	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
92 Rodrigo Muñoz Vega	Primer visitador general	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
93 Francisco Navarrete González	Asesor del Contador Mayor	Contaduría Mayor de Hacienda de Hacienda de la aldf	Distrito Federal
94 Alfonso Olguín Soto	Director de Fiscalización	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
95 Julián Alfonso Olivas Ugalde	Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos	Auditoría Superior de la Federación	Distrito Federal
96 Iván de Jesús Olmos Cancino	Director de Transparencia Pública	Contaduría Mayor de Hacienda de la aldf	Distrito Federal
97 Fátima del Carmen Oñate Garcés	Jefe de Recursos Humanos	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Guanajuato
98 Guadalupe Ordaz Beltrán	Asociada	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C.	Distrito Federal
99 Alfredo Oribe Hidalgo	Jefe de Departamento de Transparencia	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
100 María del Socorro Orozco Escobar	Contralora interna del Estado de Guanajuato	Procuraduría de los Derechos Humanos	Guanajuato
101 Eduardo Ortiz Balbuena	Tesorero municipal	Municipio de Ciudad Fernández	San Luis Potosí
102 Francisco Parra Barbosa	Director de Estudios y Proyectos	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
103	Salvador Peña Pérez	Magistrado presidente Administrativo de San Luis Potosí	San Luis Potosí
104	Germán Pedroza Gaytán	Director general de Normatividad	San Luis Potosí
105	Elsa Bibiana Peralta Hernández	Contralora general del Distrito Federal	Distrito Federal
106	Salvador Peregrina Larios	Contralor interno de Aguascalientes	Aguascalientes
107	Rodolfo Pérez Peñalosa	Jefe de Departamento de Cuentas por Pagar e Impuestos	Distrito Federal
108	Griselda Pérez Raya	Asistente de producción	Distrito Federal
109	Francisco Gabriel Pérez Soto	Asistente de producción del Distrito Federal	Distrito Federal
110	María Elena Pérez-Jaén Zermelo	Comisionada ciudadana	Distrito Federal
111	Anel Puente Loredo	Contralora asistente	San Luis Potosí
112	Nohemí Quirasco Hernández	Presidenta	Veracruz
113	Agustín de Jesús Rentería Godínez	Secretario ejecutivo e Información Pública de Jalisco	Jalisco
114	Benjamín Reyes Torres	Asesor principal del Contador Mayor de Hacienda de la aldf	Distrito Federal
115	Cornelio Rico Arvizu	Coordinador de proyectos	Guanajuato
		Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato	

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
116 Guillermo Huicot Rivas Álvarez	Secretario ejecutivo	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	Nayarit
117 Pablo Rivera Carrillo	Titular de la Unidad de Enlace y Acceso a la Transparencia	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León
118 Ramiro Robledo López	Director de Proyectos	Comisión Federal de Telecomunicaciones	Distrito Federal
119 Jeannet Ivonne Rodríguez Montenos	Visitadora adjunta de Apoyo de Investigación	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
120 José Francisco Rosales Torres	Director administrativo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas	Zacatecas
121 Rosa Gabriela Rosales Vega	Contralor asistente	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí
122 Víctor Favian Rumaya Farrera	Profesor	Instituto Politécnico Nacional	Distrito Federal
123 Maritza Guadalupe Sánchez Espinosa	Asistente de funcionario	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí
124 Andrea Sandaña Rivera	Consejera propietaria de San Luis Potosí	Comisión Estatal de Derechos Humanos	San Luis Potosí
125 Erik Sandoval de la Torriente	Director jurídico	Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas	Chiapas
126 Irma Sanginés Contreras	Prestadora de servicios profesionales	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
127 Sergio Santiago Galván	Director de Desarrollo Institucional y encargado del Despacho de la deidi	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
128 Jesús Santillán Gutiérrez	Coordinador de Acceso a la Información Pública	Universidad Michoacana	Michoacán
129 Leonardo Segura López	Asesor jurídico	Municipio de Cerro de San Pedro	San Luis Potosí

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
130 Gloria Ma. Guadalupe Serrato Sánchez	Directora de Informática	Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	San Luis Potosí
131 Silvia Elena Silva Zamudio	Contralora interna	Municipio de Alaquines	San Luis Potosí
132 José Luis Sosa Hernández	Jefe del Departamento de Contabilidad	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
133 Walter Stahl Leija	Comisionado	Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	San Luis Potosí
134 Román Ignacio Toledo Robles	Contralor	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
135 María Guadalupe Torres González	Directora administrativa	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
136 Román Torres Huato	Director general de Administración	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
137 Martha Patricia Torres Osorio.	Secretaría de Estudios y Cuentas	Supremo Tribunal de Justicia de San Luis Potosí	San Luis Potosí
138 Pablo Trejo Pérez	Diputado Federal. Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Cámara de Diputados	Distrito Federal
139 Suhbey Tristán Rodríguez	Prestadora de servicio social	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
140 Leonardo Valdés Zurita	Consejero presidente	Instituto Federal Electoral	Distrito Federal
141 Mónica Valerio del Castillo	Contralor asistente	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí
142 Altagracia Vargas Aldrete	Subdirectora Jurídica y Situación Patrimonial	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
143	Araceli Vázquez García Benito Antonio León	Asesora del diputado Ricardo	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
144	Antonio Alberto Vázquez Hernández	Fotógrafo	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
145	David Manuel Vega Vera	Contador mayor	Contaduría Mayor de Hacienda de la aldf	Distrito Federal
146	Manuel Vidaurri Aréchiga	Procurador	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Guanajuato
147	María Guadalupe Villegas López	Operador administrativo	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Guanajuato

Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Reforma legislativa y Gasto público de la colección Memorias se terminó de imprimir en diciembre de 2008 en los talleres de Servicios de Medios Alternativos S.A. de C. V., calzada de las Águilas 1842, col. Axomiatla, col. Axomiatla, 01820 México, D. F. Para su composición se utilizaron tipos Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos.

El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.

ismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónomos • Me
de Organismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónom
ismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónomos • Me
de Organismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónom
ismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónomos • Me
de Organismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónom
ismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónomos • Me
de Organismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónom
ismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónomos • Me
de Organismos Autónomos • Memorias • del Congreso de Organismos Autónom