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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL PROYECTO CIUDADANO “ADOPTA UN FUNCIONARIO”

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

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

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

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

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

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

Mientras que el Artículo 8º Constitucional dicta:

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

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

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

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

El proyecto se desarrolló en dos vertientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN:

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

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

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

A LA ESPERA DE UNA RESPUESTA LARGAMENTE POSTERGADA

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

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

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

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

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

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

LA INEXPUGNABLE “PARTIDA SECRETA”

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

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

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

LA IMPORTANCIA Y DIFICULTADES DE EJERCER EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IMPACTO LOGRADO

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

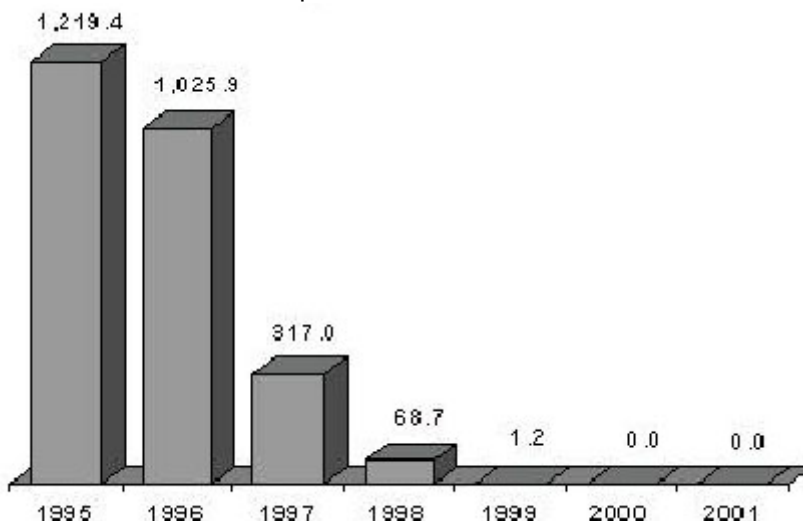
En el caso de “adopción” del Presidente de la República:

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

Gráfica 1

RECURSOS AUTORIZADOS EN LA PARTIDA SECRETA 1995-2000⁷

Millones de pesos constantes de 2001 ^{1/}



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

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

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

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

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

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

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

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

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