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

Red de Participación Ciudadana, A.C.

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

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

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OBJETIVOS E INDICADORES

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

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

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

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

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

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

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

Respecto a la actividad de los legisladores, estos fueron:

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

Del trabajo Legislativo:

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

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

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

LA EVALUACIÓN DE LA LX LEGISLATURA

I. LA ACTIVIDAD DE LOS LEGISLADORES

El perfil profesional

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

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

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

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

Asistencias

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

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

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

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

Gestorías

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

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

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

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

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

Participaciones en Tribuna

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

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

Informes distritales y al Congreso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. EL TRABAJO LEGISLATIVO

El trabajo de las comisiones

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

Los programas de trabajo y reuniones celebradas por Comisión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desempeño del Pleno

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

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

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

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

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

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

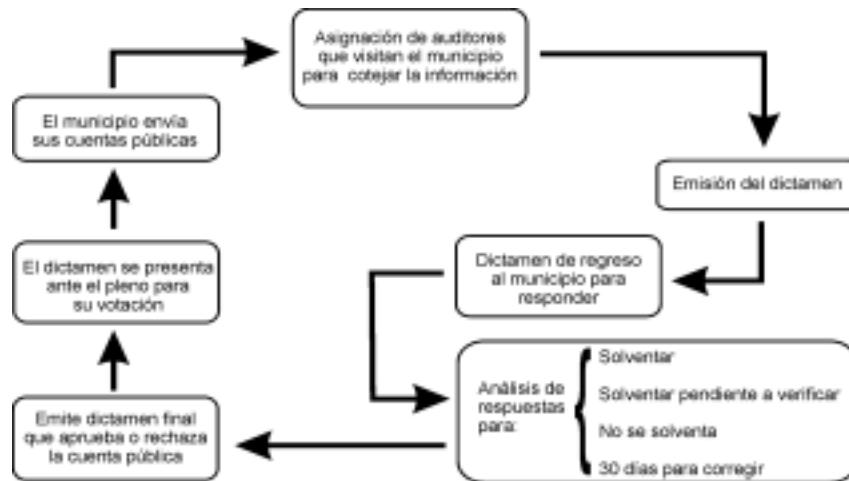
La fiscalización

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

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

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

El proceso de fiscalización se detalla en el esquema siguiente:



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

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

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

Contaduría General del Congreso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Administración interna del Congreso

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

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

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

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

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

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

Comité de Administración

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

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

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

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

Conclusiones y propuestas:

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

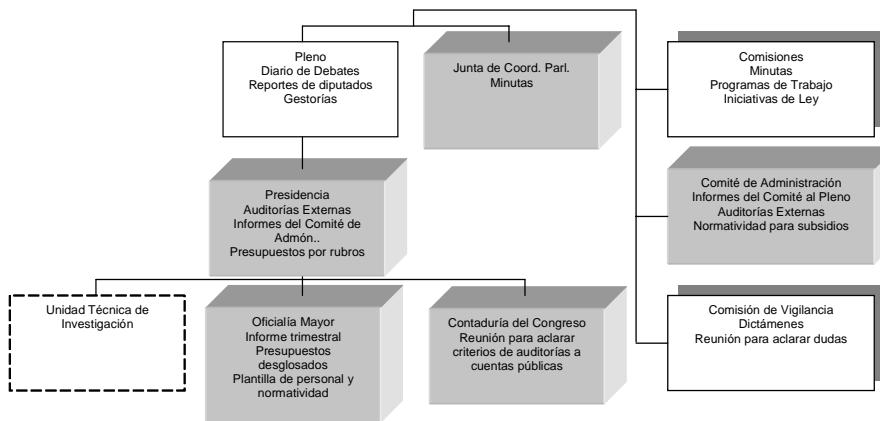
los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

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

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

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

MAPA DE LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN DE LA LX LEGISLATURA



AGRADECIMIENTOS

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

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