

# Manual del despilfarro: cómo dilapidar recursos públicos con apego a la “Ley”<sup>1</sup>

Miguel Pulido Jiménez<sup>2</sup>  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación<sup>3</sup>

## Introducción

En los últimos años, al menos en los últimos 15, México ha experimentado un importante fenómeno de creación y expansión de instituciones relacionadas con la vida pública y la democracia. Sin embargo, la proliferación de instituciones de nuevo cuño, así como la asignación de mayores garantías institucionales, legislativas y financieras a otras ya existentes, no necesariamente se ha traducido en un mejor funcionamiento del aparato público.

Cierto es que el andamiaje, tanto jurídico como institucional, posibilita en gran medida que la calidad de las democracias mejore. El punto es que esta relación no es de tipo causa – efecto. De ahí que en muchas ocasiones sea necesario revisar el comportamiento, tanto en lo institucional como en lo personal, del servicio público y buscar que su funcionamiento se apegue a criterios de calidad, eficiencia, responsabilidad, austeridad y gestión democrática (por mencionar algunos).

En este escenario, la posibilidad de tener acceso a información pública gubernamental, las políticas de transparencia y el derecho a la participación ciudadana son indispensables. Lo son, al menos, si aspiramos a poder opinar informadamente sobre: el destino de los recursos públicos; cómo se ejerce la autonomía; o cómo se conduce una institución. Lo son también, si queremos como ciudadanía apropiarnos de lo público opinando en qué forma podría funcionar mejor.

Precisamente con este espíritu y en el marco de una investigación sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH o la Comisión),<sup>4</sup> Fundar logró documentar algunas prácticas que no se apegan a los criterios de calidad, eficiencia, responsabilidad, austeridad, visión estratégica y gestión democrática. Frente a estos hallazgos, documentados a través de solicitudes de acceso a la información y de la revisión de

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de una investigación más amplia dentro del proyecto Monitor Ciudadano del Sistema *Ombudsman* coordinado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación y financiado por *The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation*. El proyecto tiene como objetivo contribuir a la construcción de un modelo *Ombudsman* más transparente, democrático, incluyente, eficiente y proactivo, a través del análisis presupuestal y de gestión y el desarrollo de propuestas concretas.

<sup>2</sup> Investigador de tiempo en completo en Fundar, donde coordina el Proyecto de transparencia y acceso a la información. También es coordinador del Colectivo por la Transparencia.

<sup>3</sup> Fundar es una institución independiente, interdisciplinaria y plural, dedicada a la investigación, difusión y enseñanza entorno a aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana.

<sup>4</sup> El objetivo del trabajo fue contribuir a la consolidación conceptual y a la demostración de la necesidad de complementar el trabajo de defensa y protección de derechos humanos con el análisis y estudios de políticas públicas y de legislación. En [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx) se puede encontrar la versión completa.

información pública difundida por la propia CNDH, se construyeron propuestas concretas. El estudio se centra en el funcionamiento del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH o el Centro).

A continuación se presentan extractos de la investigación, por ser ilustrativos de la necesidad de apropiarnos de lo público para lograr que las autonomías, las mayores atribuciones legales y los incrementos presupuestarios se traduzcan en mejores condiciones de nuestras instituciones y con ello, tal vez, de la calidad de nuestra democracia. Se presentan también, por que esta experiencia fue posible gracias al uso de la transparencia y el acceso a la información como herramientas.

### **Sobre el objeto de estudio**

El Centro Nacional de Derechos Humanos fue creado en 1997, por acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión, “con el propósito de sistematizar las actividades de promoción y capacitación en un espacio académico que permitiera, en el ámbito de la educación formal, desarrollar la investigación y la promoción de los derechos humanos, para dar respuesta a las necesidades sociales en nuestro país”.<sup>5</sup>

Con el paso del tiempo, los objetivos se han ido redefiniendo, hasta llegar a una etapa en la que institucionalmente se reconoce que el CENADEH “busca constituirse como un espacio de reflexión académica-interdisciplinaria en donde se estudie la problemática actual que vive nuestro país y el entorno internacional en materia de Derechos Humanos, para proponer, con base en investigaciones documentales de carácter teórico, metodológico o empíricas, líneas de acción para su tratamiento, así como promover el enriquecimiento bibliohemerográfico de la biblioteca y elaborar el programa editorial, la edición y distribución de publicaciones”.<sup>6</sup>

### **Hallazgos principales del estudio sobre el CENADEH**

#### a) Ausencia de criterios que regulen el rendimiento de los investigadores

Por ejemplo, hay investigadores que en 4 años (2001-2005, periodo en el que la actividad central del Centro era producir investigación) no publicaron ningún trabajo; la Gaceta de la CNDH cuenta con mayor número de publicaciones de autores externos a la Comisión que de los propios investigadores y diversas publicaciones, presentadas como producciones originales del Centro, son en realidad recopilaciones de trabajos realizados en otros espacios.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.cndh.org.mx>. Consultado en diciembre de 2006.

<sup>6</sup> Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Por ejemplo, a través de una solicitud de acceso a los informes individuales presentados por los investigadores fue posible conocer que un alto número de los 115 artículos especializados que se reportan en el Informe 2006, en realidad son colaboraciones en un diario nacional. Los contenidos y los temas abordados no guardan relación con los objetivos que la normatividad del Centro le asigna.

También llama la atención, según consta en los informes individuales rendidos durante 2006,<sup>8</sup> que los investigadores justifiquen el cumplimiento de sus funciones con las siguientes actividades: clases de licenciatura y posgrado en instituciones privadas, entre ellas la *Universidad Anahuac*,<sup>9</sup> la *Universidad del Valle de México*<sup>10</sup> y el *Tec de Monterrey*;<sup>11</sup> redacción de columnas políticas;<sup>12</sup> investigaciones sobre temas electorales (tradicionalmente la CNDH ha argumentado la restricción constitucional para abordar los derechos político-electorales); la elaboración de una tesis doctoral en estudios antropológicos; y los cursos responsabilidades administrativas (impartido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), política exterior y una conferencia a abogados de la firma *Price Waterhouse Coopers* sobre la interpretación el principio de legalidad tributaria.<sup>13</sup>

No es fácilmente comprensible que con recursos públicos se esté subsidiando la educación en instituciones privadas. Debe recordarse que simultáneamente se tiene una producción editorial original pobre, nulos exámenes sobre la legislación que permite violaciones de los derechos humanos y ausencia de investigaciones que aporten soluciones a los problemas sociales que aquejan al país. Además, la CNDH niega el acceso a la información respecto a los bonos, compensaciones y/o remuneraciones adicionales percibidas por los investigadores del CENADEH.<sup>14</sup>

En estos términos, en el Centro y en la propia Comisión Nacional se da una combinación que no es propia de instituciones democráticas, pocos resultados y acceso restringido a información sustantiva sobre su gestión.

b) Excesiva contratación y reducido control sobre los resultados de las investigaciones externas

En oposición al bajo nivel de producción de los investigadores del Centro, la CNDH ha contratado de manera reiterada los servicios de determinados profesionales para realizar estudios que guardan mayor relación con la agenda nacional en materia de derechos humanos. Es decir, el aporte sustantivo en materia de los derechos humanos, en los casos en

---

<sup>8</sup> Esta información fue consultada en la respuesta a la solicitud de acceso a la información correspondiente al expediente 2006/100-T.

<sup>9</sup> Alfredo Islas Colín, según los informes mensuales 2006, justificó sus responsabilidades como servidor público con estas actividades. *Ídem*

<sup>10</sup> Jorge Mena Vázquez, según los informes mensuales 2006, justificó sus responsabilidades como servidor público con estas actividades. *Ídem*

<sup>11</sup> Alfredo Islas Colín y Jorge Mena Vázquez, según los informes mensuales 2006, justificaron sus responsabilidades como servidores públicos con estas actividades. *Ídem*

<sup>12</sup> Alan Arias Marín, según los informes mensuales 2006, justificó sus responsabilidades como servidor público, con la publicación de colaboraciones en el *Diario Milenio* (de la información obtenida no se desprende que reciba alguna paga extra por el Diario, de ser así, incurriría en responsabilidad administrativa que el Órgano Interno de Control tendría que sancionar). *Ídem*

<sup>13</sup> Jorge Mena Vázquez, actividad reportada en octubre de 2006. *Ídem*

<sup>14</sup> El criterio de negar el acceso a información relacionada con las percepciones de los servidores públicos, por considerarla como información confidencial al estar referida al patrimonio de las personas, ubica a la CNDH en un lugar muy rezagado respecto a los estándares de mayor apertura. Por ejemplo, los emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ver clasificación 01/2006-A resuelta por el Comité de Acceso a la Información de la SCJN el 18 de enero de 2006) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ver recurso de revisión del expediente 00456/04, comisionado ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán.

los que es cubierto, se realiza por colaboraciones externas. Sobre este particular, llama la atención que ciertos autores contratados tienen un índice de productividad más elevado que los investigadores del Centro.<sup>15</sup>

Sin embargo, de todas las contrataciones revisadas, destaca particularmente la de los servicios de Máximo Carvajal Contreras por 1, 304, 347. 82 (un millón trescientos cuatro mil trescientos cuarenta y siete pesos 82/100) para la elaboración de una investigación sobre las bandas conocidas como “mara salvatrucha”. Este último contrato llama la atención por cuatro razones principales:

- 1.- el contrato fue suspendido debido a que el tipo de investigación podría ser realizada en mejor término (y algunas cosas sólo exclusivamente) por personal de la CNDH;
- 2.- más de tres años después de su contratación (julio de 2007) el estudio no ha sido publicado;
- 3.- el perfil del prestador de servicios no refleja experiencia profesional o académica en temas de derechos humanos o investigaciones sociológicas;<sup>16</sup> y
- 4.- la investigación, al ser reanudada por personal de la CNDH, tuvo que ser desarrollada nuevamente desde el principio.<sup>17</sup>

Lo anterior abre al menos las siguientes interrogantes ¿Por qué se autorizó una contratación por más de un millón de pesos sin analizar que podría ser mejor realizarla por personal de la institución y no por externos? ¿Por qué se contrató a un especialista en temas fiscales y aduanales para realizar un estudio sobre fenómenos sociales?<sup>18</sup> ¿Por qué si la investigación se distinguía por su oportunidad, importancia y trascendencia, no ha sido publicada?<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, en un periodo de 3 años (de abril de 2003 a marzo de 2006) la CNDH contrató los servicios para el desarrollo de investigaciones y compró derechos de obras a Miguel Carbonell Sánchez por \$ 570,000 (quinientos setenta mil pesos) correspondientes a 5 trabajos.

<sup>16</sup> En el currículum que se acompaña al contrato celebrado se especifica lo siguiente: el Dr. Carvajal ha “tomado más de 70 curso de actualización sobre Derecho Fiscal, legislación Aduanera, Importaciones y Exportaciones, Comercio Exterior, Valoración Aduanera, Amparo, Derecho Electoral y Didáctica.”

<sup>17</sup> Informes mensuales de actividades de la investigadora María Elena Lugo Garfías. Información consultada en la respuesta a la solicitud de acceso a la información 2006/99-T.

<sup>18</sup> Esta contratación al menos merece otra referencia (o llama aún más la atención si consideramos que), el Dr. Máximo Carvajal después de ser contratado por más de un millón de pesos para hacer una investigación de un tema que no es de su dominio (trabajo que después de cobrar más de 700 mil pesos, no concluyó), fue nombrado en enero de 2005 como cuarto visitador. El 13 de enero del mismo año pidió ser removido de dicho cargo debido a fuertes cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil, para ser, después de tomada su renuncia, ser nombrado nuevamente Director de Quejas y Orientación. Con información de [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).

<sup>19</sup> El inciso e de la declaración III.1 del contrato CNDH-CONT-046-04 señala que “El tema por su contexto, representa una investigación académica multidisciplinaria y de frontera, importante, oportuna y trascendente que actualmente no se está desarrollando por el personal de “LA COMISIÓN” específicamente del Centro Nacional de Derechos Humanos, y que sería una contribución al tema de los derechos humanos en México.” Además, el Titular del Centro Nacional de Derecho dirigió una carta con fecha 2 de febrero de 2004 al Comité de Adquisiciones en la que señala: “10. El producto final a lograr, es un trabajo que por su importancia, trascendencia y oportunidad sea de gran utilidad para la labor que desempeña la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.”

El (alto) número y el (elevado) monto total de las obras contratadas contrasta con tres aspectos principales: la baja producción original de los investigadores del Centro; el contenido vacuo de las investigaciones realizadas; y las actividades que se reportan para justificar el cumplimiento del servicio público. La suma de estos factores da como resultado una institución incapaz de cumplir en lo sustantivo con el mandato legal conferido pero que realiza contrataciones según el marco normativo.

c) Convenios de coedición por montos excesivos y sobre temas de nula actualidad para la problemática de los derechos humanos

Otro rubro que llama la atención por la nula vinculación con la problemática actual sobre derechos humanos, el examen de leyes o de políticas públicas son los convenios de coedición con la Editorial Porrúa. El Lic. Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri solicitó la disposición de algo más de \$ 3,389,000 (tres millones trescientos ochenta y nueve mil pesos) para la publicación de solamente dos libros. Se trata de la impresión de 2,500 ejemplares del libro: *Liberales ilustres mexicanos: De la Reforma a la Intervención* y de igual número de copias del libro: *Juárez, su obra y su tiempo*. La CNDH recibirá 2,000 copias de cada título.

De acuerdo al Lic. Martínez Bullé Goyri y al Dr. José Luis Soberanes el gasto de estos casi 3 millones y medio de pesos se justifica pues “la obra será distribuida en diversos sectores de la sociedad con la finalidad de difundirla, tomando en cuenta que a la vez se distinguirá la presencia de la Comisión Nacional”<sup>20</sup>

En principio estos convenios llaman la atención por los siguientes aspectos, si consideramos que por 4,000 obras a su disposición, la CNDH pagó más de tres millones de pesos ¿Quiénes serán las 4,000 personas que serán honradas al recibir una obra con cargo al erario a razón de cerca de \$800 cada una? ¿En qué forma se relacionan estos temas con la problemática actual sobre derechos humanos? ¿No existen otras prioridades que el Centro tendría que atender antes de la difusión sobre historia político-jurídica del país?

Pero además de las interrogantes anteriores, la celebración de los Convenios con Porrúa destacan pues los montos originalmente previstos fueron ajustados. Así, la obra *Liberales ilustres mexicanos* fue estimada con un valor en el mercado de \$ 1, 420, 000 (un millón cuatrocientos mil pesos), dicho monto es el que aparece autorizado en la requisición por bienes y servicios por el Subdirector de presupuesto y el director de operación financiera. Sin embargo, dicha requisición presenta un ajuste final en una simple anotación marginal (sin ningún argumento que lo justifique) modificando el monto final a \$ 1, 633, 000 (un millón seiscientos treinta y tres mil pesos) es decir se dispusieron 213,000 pesos más de un plumazo.

Pero llama aún más la atención el ajuste realizado a la contratación de la obra, *Juárez, su tiempo y su obra*. Esta contratación fue estimada con un valor en el mercado de \$380, 000

---

<sup>20</sup> Acuerdo del 10 de agosto de 2006 firmado por los licenciados Martínez Bullé Goyri, Escudero Morales y por el Dr. José Luis Soberanes. Información consultada en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información 2006/94-/ y 2006/97-T.

(trescientos ochenta mil pesos). Sobre esta base el Subdirector de presupuesto y el director de operación financiera autorizaron la disposición de \$ 350, 000 (trescientos cincuenta mil pesos) de la partida 3602. Sin embargo, el propio Subdirector de presupuestos, el Lic. José Luis Paredes, autorizó un ajuste a \$ 1,756,050 (un millón setecientos cincuenta y seis mil cincuenta pesos). En esta ocasión, sin mayor justificación (al menos, que conste en la Requisición de bienes y arrendamientos y servicios), se incrementó el monto de una contratación en \$ 1, 456, 050 (un millón cuatrocientos cincuenta y seis mil cincuenta pesos). Sin que se especifiquen razones, prioridades o argumento alguno, se contrató un servicio en casi 5 veces más que el valor estimado en el mercado.

Nuevamente encontramos que se puede disponer de recursos públicos, cumpliendo sólo aspectos formales que regulan el gasto del presupuesto, sin que su uso suponga un beneficio para los cuales esos montos fueron asignados.

### **Conclusiones**

Estas líneas han tenido por objeto demostrar que el derecho a observar y cuestionar informadamente la función pública permiten una revisión más crítica e informada de cómo se gastan los recursos públicos. Así, el valor y utilidad de este ejercicio podrán ser medidos desde distintas perspectivas y avalados o rechazados por distintos argumentos. Sin embargo, de su realización destacan dos aspectos, por una parte, que la observación sistemática y documentada permiten construir opiniones robustas y en esta medida nuestra posibilidad de participar en la vida pública se logra de mejor manera. Para esto el acceso a la información y la implementación de políticas de transparencia son indispensables. El otro aspecto es que el conjunto de hallazgos develan la ausencia de una planeación estratégica que involucre: el manejo eficiente de los recursos; la atención de prioridades conforme una agenda de derechos humanos institucional; y la conducción del Centro hacia resultados concretos para mejorar la situación de los derechos humanos en el país. El asunto más grave, y lo que la transparencia nos ha permitido demostrar, es que pueden cumplirse las formalidades normativas y faltar gravemente al compromiso y la responsabilidad que el ejercicio del servicio público reclaman.