

Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal



**LEGISLAR EN LA OSCURIDAD.
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL**



**KHEMVRG
PUENTE**

ensayos
PARA LA
TRANSPARENCIA
DE LA CIUDAD
DE MÉXICO **10**

10

**LEGISLAR EN LA OSCURIDAD.
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DEL DISTRITO FEDERAL**

KHEMVRIG PUENTE

OSCAR GUERRA FORD
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
COMISIONADO CIUDADANO

ARELI CANO GUADIANA
COMISIONADA CIUDADANA

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
COMISIONADO CIUDADANO

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
COMISIONADO CIUDADANO



infodf
Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

COMITÉ EDITORIAL 2009

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
PRESIDENTE DEL COMITÉ EDITORIAL / INFODF

OSCAR GUERRA FORD
INTEGRANTE / INFODF

MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ
INTEGRANTE / CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN
INTEGRANTE / CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y
DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

JAVIER SANTIAGO CASTILLO
INTEGRANTE / UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA UNIDAD IZTAPALAPA

MA. ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
SECRETARIA TÉCNICA / INFODF

D.R.© 2009, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.

"Plaza de la Transparencia"

Primera edición, diciembre de 2009.

ISBN: 978-607-95070-3-9

Ejemplar de distribución gratuita.

Prohibida su venta.

Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de su autor.

5	● INTRODUCCIÓN
9	● ¿POR QUÉ DEBE RENDIR CUENTAS EL PODER LEGISLATIVO?
21	● LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
35	● USO Y ABUSO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS: NI VIGILANCIA NI CASTIGO
77	● CONCLUSIONES
81	● REFERENCIAS Y NOTAS

INTRODUCCIÓN

La calidad de una democracia depende, en gran medida, de la capacidad de las instituciones para garantizar el acceso a la información pública y rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, las democracias representativas se fundan en una relación permanente de interlocución que se establece entre representantes y representados en el ejercicio de la función parlamentaria. En esta relación, la rendición de cuentas por las acciones de los legisladores resulta necesaria para la consolidación de la democracia.

El objetivo de este trabajo es describir, en dos niveles –teórico y práctico–, el papel que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha jugado en la consolidación de las prácticas democráticas a través de sus acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Esto se hará mediante el



Politólogo, Maestro en Estudios Políticos por la UNAM y Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Reino Unido. Profesor de Ciencia Política y Teoría Política en la UNAM y el ITESM. Candidato a doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Miembro de la *American Political Science Association* (Estados Unidos), la *Political Studies Association* (Reino Unido) y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (México). Entre sus publicaciones sobre el Poder Legislativo destacan: (2005): “Legislative Viscosity in the Mexican Senate”, *Proceedings of the Political Studies Association*, Leeds, Inglaterra; (2006): “Institucionalización legislativa del bicameralismo en México”, en Mario Téllez (comp.), *El poder legislativo en México*, UAM/ITESM; (2008): “Democratización y nueva institucionalidad en México: el caso del bicameralismo”, en Eduardo Torres y Juan Pineda (coords.), *Transición y nueva institucionalidad en México*, Latin American Network; (2009): “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en L. Béjar, *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, M. A. Porrúa; y *¿A quién rinde cuentas el Poder Legislativo?*, *CIDE-Fundación Hewlett*, en coautoría con Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván.

señalamiento del trabajo, que en distintas esferas o funciones parlamentarias, desempeña el órgano legislativo desde su creación y hasta la actualidad. Es importante señalar que aun cuando existen diferencias entre los congresos locales y una Asamblea Legislativa con facultades limitadas en materia legislativa, ésta última desempeña funciones en diversos ámbitos que le permiten ser estudiada con los mismos criterios de evaluación que un Poder Legislativo local.

En la primera sección se presentan los fundamentos teóricos de la transparencia y la rendición de cuentas como condición necesaria para la viabilidad y consolidación de un régimen democrático. Se parte de dos teorías de alcance intermedio: primero, la teoría liberal democrática contemporánea que supone que todo régimen democrático es representativo y, en consecuencia, la vinculación que existe entre representantes y representados resulta fundamental para explicar e interpretar el funcionamiento de sus instituciones políticas. Segundo, la teoría de la institucionalización legislativa mediante la separación de poderes, que explica cómo un órgano parlamentario con alto nivel de institucionalización tiene una relación causal directa con el eficaz desempeño de sus funciones y sus prácticas cotidianas, entre las que destaca la rendición de cuentas como condición para asegurar la libertad individual. En ese sentido, este capítulo explica la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia de un órgano parlamentario para la calidad de la democracia y la legitimidad de la representación política.

En la segunda sección se describen los episodios más relevantes de la historia política reciente de la Ciudad de México en materia representativa y legislativa, ya que para entender el actual desempeño de sus órganos de gobierno, es necesario contextualizar el desarrollo democrático del Distrito Federal. Se describe el proceso de institucionalización de la representación parlamentaria en dos momentos clave: la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987 y las dos subsecuentes asambleas; y, en un segundo momento, la institucionalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a partir de 1997.

La tercera sección describe el trabajo parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las más recientes legislaturas y se enfatizan los avances y retrocesos que en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se ha tenido en las recientes legislaturas y las expectativas hacia el futuro inmediato en la materia. Se evalúa el cumplimiento de las responsabilidades en materia legislativa, de gestión y representación, sanción de nombramientos de servidores públicos y en el uso de los recursos económicos de la propia Asamblea.

Como cualquier legislatura, la rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del D.F. debe ser entendida en dos sentidos: como sujeto que controla las acciones de otros órganos a través de los contrapesos, pero también como sujeto controlado por sus acciones a través de los instrumentos con que cuenta el ciudadano para someter a escrutinio el comportamiento de sus representantes. En cualquier democracia que se respete, es indispensable realizar el ejercicio permanente de profundizar las prácticas de rendición de cuentas en ambos sentidos.

¿POR QUÉ DEBE RENDIR CUENTAS EL PODER LEGISLATIVO?

D

EMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

No puede haber democracia efectiva sin rendición de cuentas en sus instituciones. Este ejercicio democrático puede ser visto a partir de dos enfoques, el individual y el institucional. El primero de ellos, producto del arreglo de una democracia representativa, expresa el vínculo permanente que existe entre representantes y representados y cómo éstos controlan la acción de los primeros a través del voto, mientras que el segundo es el resultado del diseño institucional que permite a las instituciones ser factor de equilibrio de poder y control de acciones, para asegurar las libertades individuales y los derechos ciudadanos.

La rendición de cuentas es condición indispensable para el ejercicio de los de-

rechos políticos de los ciudadanos, ya que éstos pueden controlar la acción de sus representantes siempre que sean informados sobre las acciones que desempeñan en el ámbito de sus responsabilidades y a nombre de sus representados. Se emplea el término “rendición de cuentas” para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual o colectivo, subordinado u horizontal, con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso. Los órganos de poder público someten a escrutinio las acciones de otros órganos “que *formalmente* dan a algún actor la autoridad de supervisar y sancionar a funcionarios públicos” (Mainwaring, 2003: 7). Así, rendición de cuentas sin sanción no es tal, en virtud de que esta relación debe estar formalizada en los ordenamientos legales y ser reconocida por los actores del régimen.

Una concepción mínima de la rendición de cuentas debe incluir tres elementos: a) dos sujetos involucrados; b) un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho); y c) un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto (López Ayllón y Merino, 2009: 8). Tal como lo resumen Cejudo y Ríos, rendición de cuentas es “una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a R).

En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos” (2009: 2).

En la ciencia política contemporánea se identifican al menos dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal. La primera de ellas resulta crucial para toda democracia representativa, debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores, en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos, como consecuencia del análisis y evaluación que realizan individualmente con la información disponible por el desempeño de los legisladores y sus partidos en el ejercicio de sus funciones. Ahí radica la importancia de la transparencia y acceso a la información de la actividad parlamentaria, ya que un ciudadano que carece de ins-

trumentos legales para acceder a la información sobre el desempeño público de su representante, no podrá evaluar y eventualmente sancionar o premiar a quien le representa en el órgano legislativo. Es así que la transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente, para la rendición de cuentas. Un régimen donde los ciudadanos carecen de información sobre las acciones de sus representantes y donde se carece de instrumentos para su eventual sanción, no puede considerarse como una democracia consolidada en lo absoluto (Véase Casar, Marván, Puente, 2009: 2-14).

Mientras que en la rendición de cuentas vertical la clave está en el voto ejercido por los ciudadanos, la rendición de cuentas horizontal se refiere a los mecanismos de control inter-orgánico que formalizan el principio de la división de poderes en su modalidad de frenos y contrapesos, donde los órganos del poder público son sometidos a escrutinio por sus pares ya que se comparten responsabilidades y funciones. Para el Poder Legislativo, la rendición de cuentas vertical se observa en la calidad de la representación parlamentaria¹ y la relación entre representantes y representados, mientras que la rendición de cuentas horizontal se expresa en las relaciones entre los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos o semiautónomos creados para controlar las acciones de los órganos del poder público.

La rendición de cuentas horizontal supone la existencia “de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácilmente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment* [juicio político], en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell, 2007: 99).

El Poder Legislativo debe rendir cuentas no sólo porque la ley le obligue, sino que la ley le obliga porque sus acciones deben ser sujetas del escrutinio ciudadano y del control interorgánico. Por ello la importancia de la transparencia en el ejercicio permanente de rendición de cuentas. Una legislatura que no es transparente, que no garantiza el acceso a la información relacionada con sus actividades, entorpece el proceso democrático y obstaculiza la consolidación de la democracia.

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La teoría de la democracia representativa sostiene con claridad que en la sociedad moderna es imposible que los ciudadanos ejerzan el poder de manera directa. Por tanto, se emplea un mecanismo de selección de sujetos para que, en nombre del público, tomen las decisiones que afectan a todos los individuos en una sociedad determinada. La representación política es una de las creaciones humanas con mayor impacto en la vida de los individuos y en el orden social mismo. Es la más efectiva “técnica de gobernanza”, o como Loewenstein señalaba:

...retrospectivamente, parece que la invención o descubrimiento de la técnica representativa fue tan decisiva para la evolución política de Occidente y del mundo, como lo han sido las invenciones mecánicas (como la máquina de vapor, la electricidad, la combustión o el poder atómico) en la evolución tecnológica del hombre (1957: 40).

La importancia de la técnica representativa se debe a que sirvió como el mejor instrumento de control político y orden social en las sociedades modernas, sin menoscabo de la garantía de derechos políticos individuales y colectivos. La representación, como su propio nombre lo indica, se refiere al hecho de que algo o alguien es considerado como presente cuando literalmente no lo está. Las distintas formas que puede adoptar la representación política dependen de la concepción filosófica de la misma y del contexto histórico donde ésta se aplique, con al menos dos concepciones predominantes en la teoría política: la representación como mandato y la representación fiduciaria o también llamada “de rendición de cuentas”.

La representación como mandato asume que un representante recibe un mandato específico y, ante la instrucción del representado (el electorado, la ciudadanía, una comunidad, etc.) debe cumplir con esa instrucción y defenderla durante el proceso decisorio, tradicionalmente en el órgano legislativo. La voz del representante no discierne sobre lo que es mejor para la colectividad, sino que es un mejor intérprete de sus deseos. En ese modelo, “las elecciones sirven para elegir buenas o malas políticas... los partidos o candidatos hacen propuestas de po-

líticas públicas durante las campañas y explican cómo esas políticas afectarán el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuáles de esas propuestas quieren sean implementadas y cuáles políticos estén a cargo. Así, las elecciones emulan una asamblea directa y la plataforma ganadora se convierte en el ‘mandato’ que el gobierno persigue” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999:29). La principal debilidad de este enfoque es que supone al representante como un simple delegado de una voz unánime cuyas instrucciones no le permiten discernir en las complejas decisiones colectivas a las que se enfrenta en el terreno parlamentario.

El otro tipo de representación es aquél identificado como el modelo de rendición de cuentas donde el representante sigue su propio juicio sobre las acciones que mejor representan los deseos del ciudadano. Desde esta visión, las elecciones “sirven para hacer responsables a gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas. Debido a que ellos anticipan el juicio de los electores, los gobiernos son inducidos a escoger políticas que, a su juicio, serán evaluadas positivamente por los ciudadanos en la siguiente elección” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 29). Es decir, existe un momento clave para la rendición de cuentas del representante o del gobierno: la elección.

La rendición de cuentas “vertical” genera la expectativa de que el representante actuará en algún sentido que permita que el elector premie o sancione las decisiones tomadas. Sin embargo, esto puede operar únicamente en regímenes donde el elector cuente con información suficiente sobre el desempeño de sus representantes y tenga la capacidad efectiva de sanción, es decir, su voto sea libre y efectivo, sus acciones repercutan en la composición de los órganos representativos del Estado y haya sujetos a quienes exigir cuentas por su desempeño público. En ese sentido, afirma O’Donnell que “la existencia de *accountability* [rendición de cuentas] vertical implica que estos regímenes son democráticos, es decir, los ciudadanos pueden ejercer su derecho de participar en la elección de quién los gobernará por cierto periodo y pueden organizarse para expresar libremente sus opiniones y demandas” (O’Donnell, 2007: 88).

En ambos tipos de rendición de cuentas, existe una relación entre dos actores, con capacidad de sanción de uno de ellos sobre las acciones del otro. En la vertical, el elector premia o castiga al representante por las decisiones tomadas a nombre del ciudadano; mientras que en la horizontal son las instituciones públicas las que establecen una relación de contrapeso para limitar el ejercicio del poder y sancionar cuando sus acciones invaden esferas que no les corresponden.

RENDIR CUENTAS VERTICALMENTE: AGENTES Y PRINCIPALES

En años recientes se ha argumentado sobre la existencia de una crisis de representación, que se hace evidente por el bajo nivel de participación, la escasa popularidad de las instituciones representativas y el desprestigio de sus miembros. Es paradójico que en las sociedades democráticas contemporáneas exista una creciente percepción de que la brecha entre representantes y representados se ha ampliado en años recientes, incluso se da por hecho que existen dos agendas separadas; una del interés ciudadano y otra la de los representantes y la clase política, que sólo puede ser superada mediante la implementación de instrumentos de democracia directa. Sin embargo, los defensores de la representación argumentan que el *directismo* mata la democracia, y es casi comparable con la anarquía (Sartori, 1999:6). La democracia directa no puede sustituir la representación política, sino que los instrumentos de control ciudadano deben complementar el funcionamiento de la democracia representativa, con el objetivo de tener capacidad de sancionar o premiar a los representantes en el ejercicio de las funciones a las que fueron encomendados. Resulta entonces fundamental aclarar que el voto no debe ser el único instrumento de control que posea el ciudadano para observar y someter a escrutinio las acciones de los parlamentarios o de los gobiernos, sino que a mayor accesibilidad a instrumentos de fiscalización política, mayor capacidad de formar parte, en forma indirecta, de las decisiones parlamentarias.² Esta cesión de poder al ciudadano suele enfrentarse a la resistencia de la clase política, que impide ser controlada, fiscalizada y mucho menos sancionada. Es común encontrar –prueba de ello es este estudio– un régimen legal donde existen instrumentos de participación ciudadana; sin embargo, cuentan con tantos controles gubernamentales o legislativos que resulta prácticamente imposible para los ciudadanos acceder a ellos.

La representación política es un modelo de organización de las relaciones políticas que mantienen los gobernantes con los gobernados para otorgar legitimidad a las decisiones que se toman en los espacios de autoridad. El proceso representativo se compone de cuatro elementos³: 1) el *representante*, es decir, algún actor que está representando, sea un individuo o ente colectivo, también es llamado el *agente*; 2) un actor que está siendo *representado*, igualmente puede ser un individuo, los votantes o el cliente, que es considerado el *principal*; 3) lo que está siendo representado, es decir, lo sustantivo de la representación que pueden ser opiniones, intereses, valores; y 4) un conjunto de circunstancias donde la actividad de la representación se lleva a cabo, es decir, un *contexto político-institucional*; para el caso de la representación parlamentaria, nos referimos al contexto legislativo y sus limitaciones institucionales.

El representante es un *agente* electo o designado por un *principal*, quien a través de él transmite sus preferencias a un órgano deliberativo donde se adoptarán las decisiones con base en las preferencias colectivas. El representante entendido de esa forma no es un simple delegado o vocero, sino que es, al mismo tiempo, un profesional en la actividad política que representa los intereses de múltiples actores desde su partido político, distritos o comunidades de origen, hasta organizaciones de la sociedad civil u otros grupos de interés, siempre con una intención clara en el mediano plazo: permanecer en el ánimo de los electores para ser reelecto o electo para otro cargo en la actividad política. Por su parte, un *principal* que no tiene acceso a la información de las acciones de su *agente* o éste no le rinde cuentas de manera directa, no puede ser considerado como tal. En aquellos casos, el *principal* deja de serlo y son otros actores los principales, como partidos políticos u otras organizaciones o actores sin legitimidad política.

El legislador no sólo es representante de los ciudadanos, es un representante de su partido político en la arena legislativa. Los instrumentos con que cuenta el partido para asumirse como *principal* y controlar el comportamiento del legislador están dados en distintas etapas del proceso de representación política: desde los procesos internos para la postulación de candidatos, el control de incentivos selectos como

la asignación discrecional de recursos políticos y económicos durante el ejercicio parlamentario, hasta el apoyo del liderazgo partidario en la consecución de los objetivos para la carrera política del legislador. El control de estos recursos, permite a los partidos políticos y a sus dirigentes controlar el comportamiento de sus legisladores. Se premia la lealtad y la disciplina, se castiga la crítica y la independencia. Como es claro, cuando prevalecen los controles de los partidos sobre los de los ciudadanos, no hay posibilidad de que el legislador se someta al interés de los electores.

La capacidad de control de los partidos sobre los legisladores únicamente puede acotarse mediante los instrumentos de rendición de cuentas hacia los legisladores, la institución parlamentaria y sus órganos internos. Éste es el instrumento por excelencia para que los partidos políticos privilegien el interés de la población por encima de los grupos, sectores, camarillas o clientelas que tienen capacidad de control y veto sobre la agenda legislativa.

RENDIR CUENTAS HORIZONTALMENTE: FRENOS Y CONTRAPESOS ENTRE PODERES

La rendición de cuentas horizontal es efectiva cuando distintos poderes e instituciones del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder. El objetivo de que el poder no se concentre y que sus órganos sirvan de contrapeso es el efectivo ejercicio de las libertades.

En el modelo de separación de poderes, los estados democráticos establecen tres poderes institucionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de ellos tiene funciones propias y teóricamente no debe invadir lo que corresponde al otro. En esta perspectiva, los objetivos de la separación de poderes son proteger la libertad y seguridad de los individuos, evitar la tiranía y distribuir el trabajo para hacerlo más eficiente. La versión “pura” de la doctrina de separación de poderes supone la posibilidad de que a cada poder le corresponda en exclusiva una función de gobierno: legislativa, ejecutiva o judicial, y les está expresamente prohibido rebasar ese ámbito de responsabilidades, así como formar parte de dos o más órganos. El modelo puro en realidad lo que justifica es la concentración del poder en el órgano que dicta la ley, pues los otros están marginados en su capacidad decisoria. Es por

ello que, para evitar la concentración de poder, la teoría liberal propone un arreglo de frenos y contrapesos (Vile, 2007:19).

La libertad política es el primer objetivo de la doctrina clásica liberal de la separación de poderes y ésta se logra a través de la imposición de límites al poder gubernamental, de tal forma que ninguna persona o grupo debe poseer el control de todas las instituciones del gobierno. Los tres elementos que Vile identifica en esta doctrina pura son: a) el establecimiento de una división de las agencias de gobierno en tres distintas categorías: Legislatura, Ejecutivo y Judicial; b) el reconocimiento de que existen tres distintas funciones de gobierno: legislativa, ejecutiva y judicial; c) la separación de las personas que están encargadas de cada una de las agencias de gobierno. La teoría señala que para el eficiente funcionamiento del régimen democrático, no basta con separar agencias sino que es necesario distribuir el poder de la autoridad en diferentes centros de toma de decisión, como antítesis del autoritarismo. En un régimen totalitario “todos los aspectos de la maquinaria estatal son vistos como una mera extensión del aparato del partido y subordinado a él”, por lo tanto resulta necesario prevenir la concentración de poder y la división de la maquinaria en el desarrollo de su propio interés a través de la creación artificial de un cierto grado de autonomía en la toma de decisiones estatales. Vile destaca que esta característica de la separación de agencias es esencial, pues asume que el gobierno debe estar supervisado internamente mediante la creación de centros de poder autónomos que desarrollarán un interés institucional (Vile, 2007: 16-17).

Para garantizar el efectivo equilibrio de poderes, los centros de poder no son exclusivamente los tres referidos, sino que además de los órganos sustantivos, se pueden crear organismos autónomos que vigilen el funcionamiento de las instituciones centrales. Este diseño es funcional cuando el organismo creado cuente con capacidad de decisión, funciones específicas y capacidad de sanción. Si estas condiciones se cumplen, se puede considerar una verdadera cortapisa al ejercicio autoritario del poder.

El modelo de frenos y contrapesos no observa al poder en su ver-

sión negativa, sino que otorga controles “positivos” sobre el ejercicio del poder. Desde esta visión, “cada rama recibía el poder de ejercer cierto grado de poder *directo* sobre las otras, ya que se autorizaba a todas ellas a desempeñar un papel –limitado, eso sí– en el ejercicio de las funciones de las demás” (Vile, 2007:19). Con ese fundamento teórico, se otorgan facultad de iniciativa y veto al Poder Ejecutivo, el Legislativo cuenta con facultades de enjuiciamiento político, y el Judicial de intervenir en el proceso legislativo o en el ejercicio de la autoridad del gobierno.

Para este modelo, aplicado en múltiples democracias presidenciales, es importante no sólo que los poderes cuenten con instrumentos de control sino el incentivo para ejercerlos. Es decir, se requiere una jurisdicción parcial sobre las funciones de los otros poderes, de modo tal que cada uno de ellos tenga no sólo los “medios” sino también los “motivos” para evitar el abuso y la concentración de poder. Esos motivos pueden estar dados a partir del origen por el que fueron electos o designados y los propósitos del ejercicio de su poder, o por la representación de intereses y la distribución de poderes.

Este modelo de frenos y contrapesos ha sido sujeto de críticas porque, cuando funciona tal y como está diseñado, tiene la capacidad de entorpecer la realización de cambios bruscos de política y actúa como censor de cambios en la legislación. Sin embargo, se debe reconocer que en regímenes donde la consolidación democrática es apenas una aspiración y en donde el ejercicio autoritario del poder político es tradición histórica, los controles inter-orgánicos resultan un modelo óptimo de organización política para prevenir el abuso de poder. Vile sostiene que “la larga historia de la doctrina de la separación de poderes es un reflejo de la aspiración humana por encontrar un sistema de gobierno en el que el ejercicio del poder estatal esté sujeto a medidas de control” (Vile, 2007: 21).

Los poderes están otorgados constitucionalmente y pueden ser descritos de manera sencilla mediante las funciones que cumplen las instituciones. Para el caso del Poder Legislativo sería erróneo afirmar que únicamente cumple con la tarea de legislar. Si bien, en

sentido estricto, una legislatura es un espacio donde se hacen las leyes, también en ella se expresan los múltiples intereses de la sociedad. En tanto órgano de representación política, su función no se circunscribe a la actividad legislativa, pues en muchos de los casos no es la actividad legislativa la más importante ni su función central. Las funciones, que serán descritas en la sección 3 de este texto, son las de control parlamentario, administrativa, legislativa, y de representación o gestión⁴.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO⁵

U

na legislatura debe rendir cuentas sobre todas las funciones que desempeña en representación de los ciudadanos. En toda relación de rendición de cuentas de los legisladores, la relación entre representantes y representados está definida por la capacidad del segundo para sancionar las acciones del primero, de la misma forma que en el modelo de frenos y contrapesos un órgano cuenta con la capacidad de controlar las acciones del otro. Todo ello sucede dentro de ciertas fronteras institucionales establecidas en la evolución histórica y mediante el diseño de las propias instituciones. El contexto socio-histórico, como el que se describe en esta sección, puede resultar determinante para una eficaz rendición de cuentas.

Resulta necesario describir la evolución política y legal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para comprender sus funciones, responsabilidades y capacidades en la actualidad. La Ciudad de México, en tanto Distrito Federal (D.F.), no cuenta con *poderes* sino con órganos de gobierno, en virtud de que al ser la residencia de los poderes de la Unión no podría tener dos poderes que residen en el mismo territorio y con la misma jurisdicción. Ésa ha sido la justificación para limitar jurídicamente las capacidades y facultades de los órganos de gobierno en la capital del país. Por tal motivo, hasta hace muy poco tiempo era el Congreso de la Unión el único facultado para legislar los asuntos de la Ciudad.

La rigidez constitucional fue de la mano de la rigidez autoritaria del propio sistema político, que enfrentó una grave crisis de legitimidad en el D.F. en 1985. Una de sus consecuencias fue la reforma constitucional, que permitió la creación, en 1987, de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), encargada de emitir bandos y reglamentos, participar en los procesos de designación de algunos funcionarios, iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y, principalmente, servir de enlace con la ciudadanía y la entonces incipiente sociedad civil organizada. La creación de la ARDF fue el primer paso en el proceso de democratización del Distrito Federal (Ziccardi, 1998:108), aunque de manera tardía y mediante un lento proceso de institucionalización de la representación política democrática en el D.F. que ha tenido dos etapas claramente reconocibles: primero, la creación de la Asamblea y su lento proceso de consolidación entre 1988 y 1997; y después, la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el inicio de su proceso de institucionalización, tarea aún incompleta.

LA EXPERIENCIA DE REPRESENTAR: LA ARDF

La ARDF se creó como órgano colegiado de representación democrática y popular para el ejercicio de la facultad reglamentaria en la Ciudad de México. El Decreto de reformas, publicado el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*, reconoció entonces algunas facultades reglamentarias pero no legislativas, ya que la principal función que desempeñarían los asambleístas sería la de representación y gestión comunitaria. Aunque podrían participar en el proceso de fisca-

lización del gobierno local, no contaban con instrumentos de sanción al procedimiento realizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. De la misma forma, su participación en la sanción de nombramientos estaba limitada a los Magistrados de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo en el D.F.

La integración de la primera ARDF fue plural a pesar de que el PRI obtuvo la mayoría con el 51.5% de los miembros de la Asamblea y, en consecuencia, la entonces oposición obtuvo en total 48.5% de los asambleístas (véase gráfica 1 en la siguiente sección). A pesar de que no contaba con facultades formalmente legislativas, la Asamblea emitió un total de 12 reglamentos administrativos⁶. Lo más destacado de esta producción no fue sólo el resultado del mismo, sino el proceso deliberativo, ya que en todos los casos se realizaron consultas ciudadanas y foros de análisis para emitir la reglamentación. Lo mismo sucedió con la iniciativa de reforma constitucional que fue enviada a la Cámara de Diputados con la intención de otorgarle facultades legislativas de la Asamblea.⁷

En materia de control, no sólo comparecieron ante la Asamblea el Regente de la Ciudad, cada uno de los titulares de las Secretarías y dependencias de la Ciudad, sino que por primera vez lo hicieron los titulares de todas las Delegaciones del Distrito Federal. A pesar de que no existían atribuciones legales para sancionar eventuales acciones irregulares, se sentó el precedente de que los responsables administrativos de las demarcaciones territoriales debían rendir cuentas a los representantes de la ciudadanía y no sólo al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez debió comparecer ante la propia Asamblea. Para fiscalizar el uso de los recursos públicos se creó la Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal como parte de las comisiones ordinarias de la propia Asamblea.

A pesar de que la capacidad para representar a los ciudadanos en la actividad legislativa estaba limitada, la creación de la Asamblea “dio a los partidos de oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación

política, que sin ser una cámara local o un cabildo, permitiría institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados a los sectores populares... Se trataba de un órgano que podía atender las peticiones, denuncias y quejas de los ciudadanos y controlar que se cumplieran las obligaciones jurídicas, administrativas, sociales, tanto del gobierno central como de las delegaciones” (Ziccardi, 1998: 109-110).

El reto de la segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal, instalada en 1991 con una amplia mayoría del partido en el gobierno, fue avanzar en el proceso de institucionalización legislativa.⁸ Se crearon nuevas comisiones ordinarias cuya principal actividad no era dictaminar propuestas reglamentarias, sino elaborar diagnósticos y evaluar el funcionamiento de la administración pública local. Así, la segunda Asamblea pasó de tener 12 comisiones y 4 comités, a tener 16 comisiones y el mismo número de comités. Se realizaron una gran cantidad de foros de análisis sobre los temas prioritarios para los habitantes de la Ciudad de México, con el objetivo de influir en las decisiones del gobierno y para presionar por incrementar las facultades del órgano de representación y dotarle de capacidad legislativa (Ziccardi, 1998).

La ARDF cumplió con su tarea a pesar de las limitaciones legales con que contó en sus primeros años. Para Polsby, una asamblea representativa puede ser clasificada de dos maneras: *transformadora o foros de debate*⁹. En la primera, la asamblea ejerce una autoridad independiente y puede transformar las propuestas de sus miembros o de los ciudadanos en ordenamientos legales, mientras que las de tipo “foros de debate”, a pesar de su especialización, sirven como espacios donde se confrontan las ideas entre las fuerzas políticas de la comunidad, como escenarios para el reclutamiento de la clase política, pero con una muy limitada o nula capacidad para crear leyes (Polsby, 1975:277-278). Esta limitación no necesariamente está dada por restricciones legales sino que puede ser ocasionada por una opresora fuerza de factores externos al órgano legislativo, como el poder del gobierno que suele controlar la agenda y el comportamiento de los legisladores. Las dos primeras Asambleas de Representantes del Distrito Federal fueron

claramente foros de debate, aunque la producción reglamentaria haya sido mínima, ya que en la segunda asamblea sólo se aprobaron nueve reglamentos (incluso si se consideran los bandos y ordenanzas).

La segunda Asamblea se diferenció de la primera, entre otras cosas, por el número de comisiones a pesar de que su producción reglamentaria fue similar, como se observa en el cuadro 1. La descenso en el número de iniciativas se explica porque la experiencia de la primera Asamblea evidenció las restricciones y obstáculos que enfrentaba para legislar, por lo que en la agenda parlamentaria de la segunda Asamblea se privilegió el control parlamentario y la generación de opinión pública, aunque el proyecto legislativo más importante fue la propuesta de reforma política del D.F. que finalmente se publicó en 1994.

La segunda ARDF buscó promover la ampliación de facultades del órgano representativo. Los principales objetivos de los partidos opositores eran la creación de la entidad en el estado 32 y la elección popular de sus autoridades, mientras que el gobierno federal y su partido buscaron ampliar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas pero no crear un estado (Becerra, 2001:103). Por ello, algunos de sus integrantes impulsaron el plebiscito celebrado el 21 de marzo de 1993, que presionó al gobierno federal para que asumiera algunas de las propuestas ahí discutidas y que se expresaron en el decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en octubre de 1993. En el decreto de reforma se estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los Poderes de la Unión, y aunque se ampliaron algunas facultades para la Asamblea de Representantes del D.F., la facultad para expedir y reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo a dicha entidad federativa quedó reservado casi en su totalidad al Congreso federal. Otro de los cambios importantes fue que el Estatuto de Gobierno, documento similar a una Constitución local, sería aprobado y expedido por el Congreso de la Unión y que el Jefe del Departamento del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República, de entre alguno de los asambleístas, diputados o senadores electos en el Distrito Federal, pertenecientes al partido mayoritario (Becerra, 2001:103-104).

Como se observa en el cuadro 1, la tercera ARDF¹⁰ vio ampliada sus facultades legislativas y, en consecuencia, el número de leyes, reglamentos y otros ordenamientos se incrementó significativamente¹¹. Asimismo, la especialización de las comisiones llevó a la creación de 28 comisiones ordinarias, además de cuatro comisiones especiales de seguimiento a temas específicos como el seguimiento de homicidios de alto impacto, el conflicto político alrededor de la desaparición de la empresa *Ruta 100* o el problema de la prostitución en la Ciudad de México.

CUADRO 1. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.

CONCEPTO	I ARDF (1988-1991)	II ARDF (1991-1994)	III ARDF (1994-1997)
# sesiones	141	144	137
# reglamentos/ leyes	12	9	34
# iniciativas	124	27	17
# Comisiones	12	16	28
# Comités	4	4	4

Fuente: Elaboración propia con información de la revista *Asamblea*.

La creciente actividad de la entonces llamada I Legislatura, se expresó en los 47 foros de análisis que se llevaron a cabo y en las tareas de gestión que se realizaron a través del Comité de Atención, Orientación y Quejas, así como en los seis módulos instalados para propiciar el acercamiento entre ciudadanos y representantes. Éste sería el primer antecedente de lo que después se formalizaría en el programa: Ciudad de Leyes de la ALDF.

En materia de control parlamentario, comparecieron los 16 delegados para ser ratificados, además de sostener reuniones de trabajo con 59 servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, y por vez primera se analizó y aprobó el proyecto de presupuesto de egresos y ley de ingresos de la Ciudad, así como la revisión de

la cuenta pública, aunque con nulas facultades de sanción (Carrasco, 1997: 38-39). La primera etapa de la Asamblea se caracterizó por servir de espacio de debate público sobre los temas de interés para los habitantes de la Ciudad. Ahí se expresaron los representantes de las organizaciones civiles y sociales, líderes vecinales, partidos políticos y autoridades de todos sus niveles. En términos de Polsby, fue una legislatura que sirvió como *foro de debate* por excelencia, en virtud de contar con escasas facultades pero con una gran actividad política, representativa y de gestión.

La transparencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no fue una prioridad en la agenda de los partidos que la integraban, ya que la principal tarea fue institucionalizar el trabajo parlamentario y fortalecer sus capacidades legales, así como ampliar sus funciones parlamentarias. Los primeros pasos en materia de transparencia fueron dados años más tarde, hasta que las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fueron ampliadas.

LA EXPERIENCIA DE LEGISLAR: LA ALDF

Una de las mayores reformas políticas del México contemporáneo se aprobó en 1996 después de intensas negociaciones entre las fuerzas políticas de oposición y el gobierno. Las primeras presionaban por abrir mayores espacios a la competencia política y en condiciones de equidad y legalidad, mientras que el segundo se resistía a cambios radicales en el sistema de gobierno y ofrecía reformas graduales para contar con una mayor pluralidad en el régimen. Uno de los cambios que más impactaron al sistema político mexicano fue el cambio de la forma de elección de las autoridades en la Ciudad de México y las facultades que le otorgaron.¹²

A pesar de que en el decreto de reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 ratificó el estatus jurídico del Distrito Federal como sede de los poderes federales y, en consecuencia, limitado en términos de autonomía, se abrió la posibilidad para que sus habitantes eligieran a sus autoridades administrativas y se ampliaron las facultades del Poder Legislativo local, que a partir de 1997 se denominaría Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Un artículo transitorio de

la reforma constitucional dispuso que el mecanismo de elección de los diputados locales de la Asamblea en 1997 fuera mediante lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya establecido para los legisladores federales, pero pasado ese proceso electoral la ALDF contó con facultades para legislar en materia electoral y crear sus propias instituciones de administración y justicia electoral. También, aunque se pospuso su entrada en vigor hasta 1999, se facultó a la ALDF para legislar en materia civil y penal. Otras materias en que se le dotaron facultades para legislar fueron la seguridad privada, el registro público de la propiedad y de comercio, y la de responsabilidades de los servidores públicos de órganos encargados de la función judicial del fuero común.¹³ Asimismo, en 1998 se aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana que regulaba los instrumentos de democracia directa, y los comités vecinales que desde entonces fueron reconocidos como una instancia de representación de la ciudadanía en las unidades territoriales del D.F.

A pesar del otorgamiento de nuevas facultades legislativas a la ALDF, su fortalecimiento proviene también de otras facultades ejercidas, como las de control parlamentario, para fiscalizar la acción del gobierno de la Ciudad. Desde entonces, la ALDF recibe los informes no sólo del Jefe de Gobierno, sino también del Procurador de Justicia local, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el Contralor General de la Administración Pública Local y posteriormente lo haría también del Secretario de Seguridad Pública local. Durante la I ALDF se aprobaron 255 acuerdos parlamentarios, de los cuales la mayoría trataban asuntos de carácter administrativo vinculados con las tareas del Gobierno del Distrito Federal o los órganos administrativos territoriales. El acuerdo parlamentario ha servido como instrumento efectivo de control parlamentario frente a las dependencias de la administración pública, pues exige una respuesta escrita de los servidores públicos responsables, con el mismo esquema de las preguntas parlamentarias escritas de los regímenes parlamentarios.

La ampliación de facultades en materia de control y de legislación justificó la creación de nuevas comisiones que durante la I ALDF fueron 32 en total y 4 comités.¹⁴ Sin embargo, una de las debilidades de ese

amplio sistema de comisiones se debió a que su integración no tenía correlación alguna con la integración de la propia Asamblea. Así, sólo cinco comisiones ordinarias estaban integradas por diputados de los cinco partidos entonces representados en el órgano legislativo. También se crearon dos comisiones especiales: la primera para investigar los homicidios de seis jóvenes como resultado de operativos policíacos en las colonias Buenos Aires y Doctores, y la comisión para investigar agresiones a periodistas, además de la instalación de un grupo de trabajo para preparar una iniciativa de reforma del Estatuto de Gobierno del D.F.

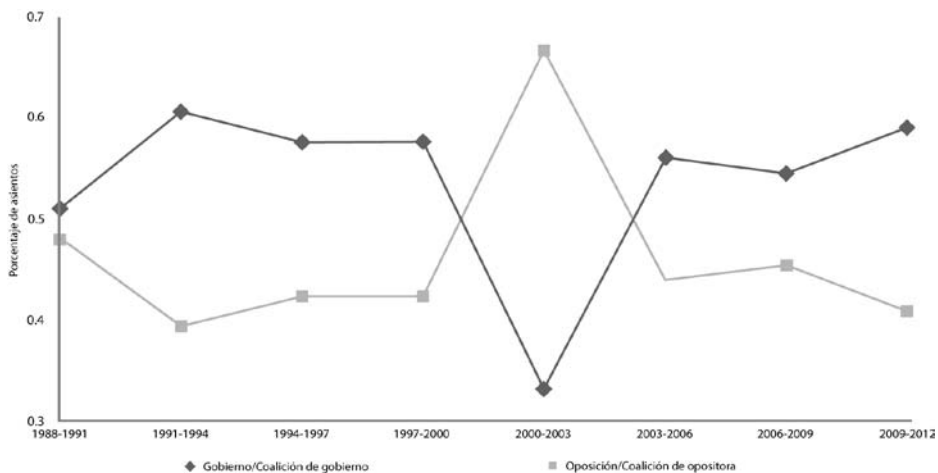
En materia de gestión se aprobó una asignación presupuestaria para la instalación de 66 módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas (en lugar de los ocho que tenía la ARDF) que estarían bajo la responsabilidad de cada uno de los diputados, sin importar que hubiesen sido electos bajo el principio de mayoría relativa o representación proporcional. El objetivo de este programa fue institucionalizar la función de gestión y dotar de recursos a los legisladores locales para promover acciones concretas de promoción personal frente a la población. El error de origen en este rubro, como lo sería en otros, fue no contemplar suficientes medidas de control sobre el uso de los recursos otorgados a los legisladores.

La primera experiencia con capacidad legislativa fue muy productiva para el régimen jurídico de la Ciudad de México. La función legislativa fue ejercida ampliamente¹⁵: se realizaron 179 sesiones, de las cuales 3 fueron secretas, 6 preparatorias, 14 solemnes, 18 extraordinarias y 138 ordinarias, aunque lo más relevante fue el número de iniciativas presentadas por sus miembros (265 en total), de las cuales se aprobaron 41 nuevos ordenamientos,¹⁶ 53 reformas y adiciones a leyes ya existentes, 68 nombramientos en distintas instituciones y dependencias (incluidos los internos). El mayor número de dictámenes, 55 en total, provinieron de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, y de la Administración Pública Local con 34.¹⁷

El elevado número de actividades legislativas de la ALDF fue un reto difícil de alcanzar por la II ALDF electa para el periodo 2000-2003, que

contó con la única experiencia de gobierno dividido en el Distrito Federal (véase gráfica 1). La oportunidad de contar con una ALDF integrada mayoritariamente por legisladores de oposición tuvo efectos en la organización de la propia Asamblea, en su desarrollo organizacional y en sus funciones parlamentarias, en particular en su tarea de fiscalización y control de las finanzas públicas.

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DEL PESO DE LA OPOSICIÓN EN LA ALDF



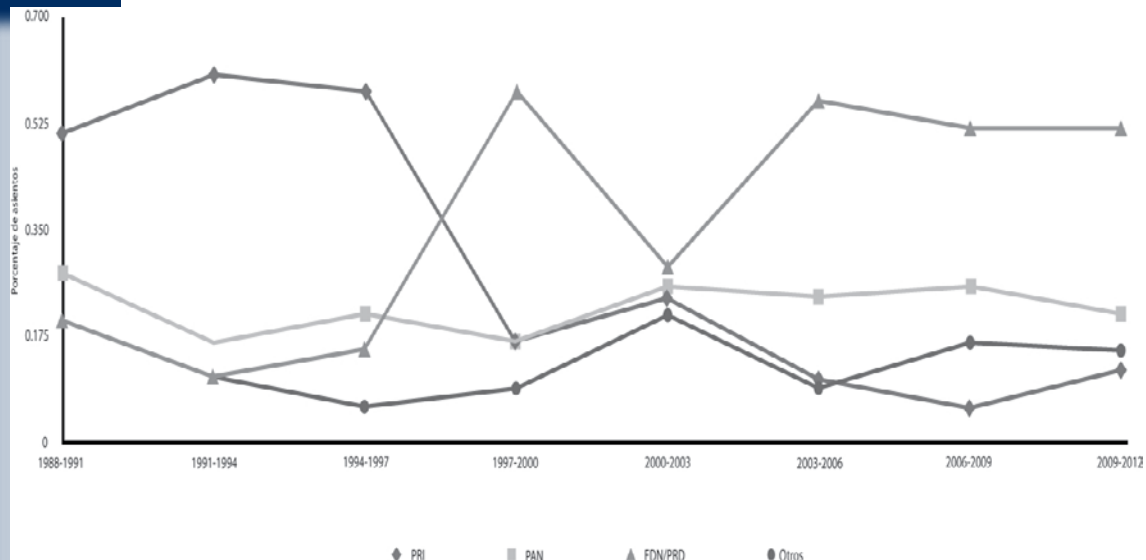
Fuente: Elaboración propia con información de la revista *Asamblea* y del *Diario de Debates de la ALDF*.

A partir de la II Asamblea Legislativa, el número de leyes y ordenamientos dejó de crecer en virtud de que fue tarea de la anterior legislatura crear la mayor parte del marco jurídico local, además de que en agosto de 2002 se desarrollaron varias mesas de análisis en materia de regulación del derecho a la información en el Distrito Federal que llevaron a legislar sobre el tema y a entrar en conflicto con el Jefe de Gobierno sobre los alcances legales y gastos de operación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal.

En el proceso de institucionalización se crearon seis nuevas comisiones y se reformó la integración de la Comisión de Gobierno para que en ésta convergieran los representantes de todos los partidos políticos

con registro. Además, en marzo de 2001, mediante un “comunicado” de la Comisión de Gobierno que no tenía carácter de reglamento ni de acuerdo parlamentario, se creó la Contraloría General de la ALDF para que “funcionara como el órgano de control y evaluación financiera y administrativa de la Asamblea”, aunque su principal función era “apoyar, asistir y asesorar al Comité de Administración y a las demás unidades administrativas” (ALDF, 2003:60). Hacia el último año de la legislatura, la Comisión de Gobierno creó la Coordinación de Servicios Parlamentarios. Dos de los retrocesos en el proceso de institucionalización legislativa fueron: el dictamen negativo para la creación de una gaceta parlamentaria que brindara certeza a los ciudadanos y a los propios legisladores sobre el contenido de las sesiones programadas por la legislatura, así como la imposibilidad de crear tanto el Instituto de Investigaciones Legislativas como la Unidad de Finanzas Públicas como órganos técnicos de apoyo a la propia Asamblea. La creación de dichos órganos fue aprobada en reformas a la Ley Orgánica, pero las subsecuentes legislaturas no han dedicado recursos para su puesta en marcha. En ese mismo sentido, se abrogó la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF para crear una estructura de dirección “menos unipersonal”, pero en los años siguientes fracasó. En total, la II ALDF (2000-2003) aprobó 55 ordenamientos o reformas a leyes, de un total de 246 iniciativas presentadas en 175 sesiones realizadas (ALDF, 2003), además de que fue un exitoso legislador frente al Congreso pues de las tres iniciativas que presentó todas fueron dictaminadas favorablemente, en gran medida debido a que fueron propuestas de todos los grupos parlamentarios.¹⁸

GRÁFICA 2. INTEGRACIÓN DE LA ALDF (1988-2012)



Fuente: Elaboración propia con información de la revista *Asamblea* y del *Diario de Debates de la ALDF*.

La III ALDF (2003-2006) se integró por una mayoría absoluta del partido en el gobierno de la Ciudad (véase gráfica 2). La distribución de espacios en la legislatura también tuvo efectos en la legislación aprobada, y no hubo serios retrocesos, pero sí pocos avances en materia de institucionalización y profesionalización de la tarea legislativa, principalmente en materia de reglamentación interna y de transparencia y acceso a la información. En ese periodo se realizaron 184 sesiones y se aprobaron 133 leyes y reformas al régimen legal del D.F., de un total de 700 iniciativas presentadas por los miembros de esa legislatura, haciendo de ésta una de las más intensas en su actividad legislativa y con mayores actividades de control, pues se llevaron a cabo 51 comparecencias o reuniones de trabajo con funcionarios del gobierno. Se enviaron cinco iniciativas al Congreso de la Unión, cuatro de ellas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que quedaron congeladas en la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, incluida la propuesta para incluir un título en el Estatuto de Gobierno del D.F. que reconocía al Consejo de Información Pública del D.F. como un orga-

nismo autónomo del Distrito Federal. La Asamblea asumió el tema de la transparencia y el acceso a la información como eje central de sus discusiones, aunque con serias dificultades. La resistencia de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal impidió la pronta implementación de las disposiciones legales en la materia, aprobada en mayo de 2003. Finalmente esto concluyó favorablemente para el ciudadano, quien en la actualidad tiene garantizado su derecho de acceso a la información y cuenta con los instrumentos y los órganos que lo auxilian para ejercer plenamente ese derecho.

En el aspecto organizacional se mantuvo el mismo número de comisiones ordinarias y comités, con el fin de dar continuidad a los temas y proyectos legislativos de la legislatura anterior. Sin embargo, ello no redundó en una mejor percepción de la ciudadanía para la labor de la III Legislatura,¹⁹ a pesar de que se legisló en materias sustantivas como: acceso gratuito a servicios médicos, pensión a los adultos mayores de 70 años, contra la discriminación, sobre el secreto profesional de los periodistas y contra la violencia familiar.

La IV Legislatura (2006-2009), también integrada por una mayoría absoluta del partido en el gobierno (véase gráfica 2), tuvo una agenda legislativa polémica que le hizo tener un alto perfil mediático por los temas que impulsó. Entre ellos, destacaron la aprobación de las leyes de Sociedades de Convivencia, de Voluntad Anticipada, de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres en el Distrito Federal, la despenalización del aborto, de Protección a la Salud de los no Fumadores, de Protección de Datos Personales, reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública, entre otras. Lo relevante para el tema que aquí se analiza fue la amplia convocatoria para la discusión entre diversos sectores de la sociedad en cada una de esas leyes y reformas aprobadas. Durante la IV Legislatura se crearon en total 48 instrumentos jurídicos de todo nivel (incluidas leyes, reglamentos, códigos y decretos), además de haber realizado 415 reformas a diferentes instrumentos legales (184 reformas a leyes y reglamentos) de las 368 iniciativas presentadas. Sin embargo, hubo una menor intensidad en la actividad de control parlamentario a través de 39 comparecencias de servidores públicos.²⁰

Al inicio de la V Legislatura (2009-2012) los coordinadores parlamentarios acordaron reformar la Ley Orgánica de la ALDF para integrar en total 36 comisiones ordinarias, 9 comités, así como la creación de dos comisiones especiales para el Fomento de la Inversión en Infraestructura para la Ciudad y otras para la Reforma Política del Distrito Federal. Destaca la creación de la Comisión de Transparencia de la Gestión, y los comités de Estudios y Estadística y de Asuntos Interinstitucionales. Todos ellos, sin embargo, traspasan las fronteras jurisdiccionales de otras comisiones ya existentes; incluso, la creación de la Comisión de Transparencia de la Gestión eventualmente se traslapará en funciones con la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, además de que no fue creada para transparentar las funciones legislativas. La creación de comisiones por sí misma no representa ningún avance en el proceso de profesionalización de la labor legislativa. En muchos casos puede ocasionar inmovilidad, debido al choque y competencia entre comisiones, para dictaminar o para supervisar las actividades del gobierno. Un sistema de comisiones eficiente no sólo cuenta con personal especializado sino que tiene una estructura paralela al de la administración pública central, con el fin de fiscalizar sectorialmente cada programa y actividad gubernamental. La creación de comisiones para el reparto de cuotas y distribución de recursos tiene efectos adversos para la propia institución.

La institucionalización del Poder Legislativo en el Distrito Federal se ha enfrentado a obstáculos por las limitadas facultades con las que fue creado, la resistencia de los propios legisladores a profesionalizar el trabajo parlamentario, por la estructura institucional que privilegia la discrecionalidad de las decisiones y los procesos internos, sean legislativos o administrativos, y por la concentración de poderes y controles en manos de los coordinadores parlamentarios en detrimento del sistema de comisiones. En la actualidad, 70% de los diputados de la Asamblea presiden alguna comisión o comité, pero no tiene ninguna repercusión en la efectividad de las decisiones legislativas. Sin duda, uno de los retrocesos más importantes en la historia de la ALDF ha sido la creación de comisiones sin un diseño que permita la mejor fiscalización de las tareas de gobierno o la incidencia positiva en la productividad legislativa.

USO Y ABUSO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS: NI VIGILANCIA NI CASTIGO

L

a transparencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr una rendición de cuentas eficaz, que contribuya a una mejor calidad de la democracia. En ese sentido, en esta sección se evalúa el desempeño que ha tenido la ALDF en el ejercicio de sus funciones más relevantes y el papel que ha jugado el marco jurídico y, en particular, la efectividad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal en el órgano legislativo. El objetivo aquí es describir no sólo el cumplimiento de la ley, sino evaluar si la ALDF rinde cuentas respecto del desempeño de las principales actividades que tiene encomendadas: legislar, gestionar, fiscalizar, controlar y sancionar.

Como se ha dicho previamente, las legislaturas son cuerpos de representación política cuya función más tradicional es

la aprobación de medidas que por su carácter serán obligatorias para una sociedad determinada (Norton, 1998:xi), aunque no es ésta la única función que desempeñan dentro de un régimen político ni mucho menos es la principal actividad en los sistemas políticos democráticos. Suponer que la tarea de legislar es la principal actividad del legislador, es al mismo tiempo ignorar las potencialidades de una institución política creada para representar, opinar, controlar y legitimar el sistema político en donde se desempeña.²¹

Las tareas que desempeña el Poder Legislativo tienen distintos ámbitos de responsabilidad. Para su análisis, aquí se reducen a cuatro las funciones más relevantes de la actividad parlamentaria. Esta clasificación no pretende ser exhaustiva, sino un instrumento para describir y ordenar las funciones del órgano parlamentario:²² a) *legislativa*, que consiste en la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general, y se ejerce por medio de las deliberaciones y del voto en comisiones y en el Pleno; b) *representación y gestión*, que tiene como propósito vincular y proteger los intereses, valores y demandas de los ciudadanos con el proceso parlamentario; c) *político-administrativa*, que se refiere a la actividad que desarrolla la legislatura como parte del proceso administrativo público e incluye los nombramientos y ratificaciones de funcionarios y actos formales de organización interna de la propia legislatura; y, d) *de control*, que se refiere a los actos que un órgano ejerce sobre otro para asegurar que sus acciones se limiten a su esfera de competencia y se ajusten a la norma establecida (Casar, Marván, Puente, 2009).

LEGISLAR (Y GASTAR) EN LA OSCURIDAD

Como toda facultad potestativa, la ALDF no está obligada a legislar sino en aquellos temas que le están expresamente ordenados por ley; es decir, cuenta con la facultad de hacerlo en caso de que se requiera, pero no podría ser sancionado en caso de no ejercerla. Las facultades y atribuciones en materia legislativa, aunque función compartida con el Congreso de la Unión, le están expresamente reconocidas en la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la ALDF. Ahí se enlistan los ámbitos en los que la ALDF puede crear, mo-

dificar o abrogar leyes, sin necesidad de aprobación de otros órganos, excepto por el veto del Ejecutivo local. Hay dos aspectos sobre los que se puede evaluar esta función: acceso a mecanismos de participación ciudadana durante y después del proceso legislativo y difusión de la actividad legislativa.

Los ciudadanos cuentan con dos tipos de controles sobre la legislación aprobada por la ALDF. El primero de ellos es el derecho otorgado a los habitantes de la ciudad en el artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a “ser informados sobre las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión”. El segundo, son los instrumentos otorgados por la Ley de Participación Ciudadana para controlar las decisiones legislativas de la ALDF.

Para hacer efectivo el derecho de los habitantes a ser informados, la ALDF creó en noviembre de 2006 el programa Ciudad de Leyes, debido a que los habitantes “no conocen las leyes y cómo impactan en su vida diaria; de allí que con las facultades que otorga la Ley Orgánica, los 66 módulos pudieran convertirse en escuelas de construcción de ciudadanía a través del conocimiento de las leyes que la propia Asamblea ha creado, reformado o abrogado”, señalaba el entonces presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF (Argueta, 2006:79). Se establecieron los Lineamientos Generales para la Operación del Programa Ciudad de Leyes, bajo los siguientes considerandos:

...
IV. Que siendo la función legislativa la expresión pública más importante que realiza la Asamblea, es necesario contar con mecanismos que permitan una plena vinculación del trabajo de los Diputados con sus representados...

V. ...La Asamblea tiene el deber de promover que su aplicación sea correcta e irrestricta por los órganos de carácter público del Distrito Federal y respetado por los ciudadanos residentes en el Distrito Federal.

Para cumplir con esos objetivos, se autorizó la entrega de 75 mil pesos mensuales a cada diputado. En este programa se deben promover, según dice el numeral 3, los tres rubros distintivos del mismo: a)

Investigación; b) Capacitación; y, 3) Difusión. Para justificar el ejercicio de los recursos basta con la firma de recibido del diputado en cuestión, que “será el comprobante de la erogación y se incluirá como soporte justificativo y comprobatorio de la cuenta pública”. Los lineamientos son claros cuando se obliga a los diputados a destinar los recursos únicamente para “cubrir los compromisos derivados de la celebración de convenios de colaboración con instituciones académicas de carácter público o privado, organizaciones no gubernamentales u otras organizaciones sociales constituidas de conformidad a las leyes mexicanas, así como a investigadores o académicos que ejerzan de manera independiente; y por la impresión de publicaciones, la realización de foros, coloquios, mesas redondas, seminarios, investigaciones y difusión del Programa y para los gastos de operación del Programa Ciudad de Leyes”. No obstante, el destino de esos recursos ha sido, en lo general y en los mejores casos, para sostener relaciones clientelares con sectores, comunidades y organizaciones sociales.²³

La opacidad con que opera el programa Ciudad de Leyes se complementa con el tipo de informes que presentan los legisladores para hacer público el destino final de los recursos, muchos de los cuales rayan en la imprudencia. Por sólo mencionar algunas actividades recurrentes que reportaron algunos legisladores para explicar en qué utilizaron los 75 mil pesos mensuales: “12 de noviembre de 2006, actividad de *difusión*: Entrevista con Reporte 98.5, número de asistentes: 1”, “09 de noviembre de 2006, actividad de *difusión*, entrevista con TV Azteca, número de asistentes: 1”, “07 de diciembre de 2006, actividad de *capacitación*: reunión con el delegado de Cuajimalpa, número de asistentes: 2”, “21 de diciembre de 2006, actividad de *difusión*: Reunión con el Jefe de Gobierno del D.F., lugar: Jefatura de Gobierno del D.F., asistentes: 1”. Éstos son sólo ejemplos de la discrecionalidad con que pueden “justificar” el uso de los recursos otorgados mediante este programa. La Contraloría General realizó una auditoría en 2007 a cada uno de los grupos parlamentarios respecto del uso de recursos del Programa y en todos los casos, sin excepción, señaló que “el Programa Ciudad de Leyes se lleva a cabo de acuerdo a la normatividad aprobada por la Comisión de Gobierno”. Paradójicamente, el informe de Auditoría fue entregado a la misma Comisión de Gobierno. Con esa

información y con esa normatividad, el ciudadano está impedido de conocer el destino final de esos recursos entregados mensualmente a los legisladores. Es decir, los legisladores llenan formatos y cumplen con la normatividad, pero no rinden cuentas.

Por otro lado, respecto de la función legislativa, si los ciudadanos quieren enterarse de los temas que están siendo discutidos en la ALDF para participar en el proceso parlamentario, están impedidos por la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F., en virtud de que cualquier “información que contenga opiniones, solicitudes de información, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos” es información reservada. Dicha información queda así clasificada, en tanto la decisión no sea tomada. Si bien el criterio del Instituto de Acceso a la Información en el D.F. es abrir toda la información posible, el criterio que aplica la propia ALDF es el contrario en tanto que se ajusta a lo establecido en la citada Ley.²⁴

En virtud de que no existe una ley que regule el cabildeo²⁵, ni los mecanismos de participación ciudadana una vez iniciado el proceso deliberativo, el ciudadano debe esperar a que éste concluya y la Ley sea publicada para poder buscar ejercer mecanismos de control como el referéndum. Poder o no utilizar este instrumento queda en manos de quien aprobó la Ley; es decir, de la propia ALDF, quien dictamina si procede o no el mismo, según lo dispone la Ley de Participación Ciudadana.

CUADRO 2. MARCO JURÍDICO QUE REGULA EL REFERÉNDUM EN EL D.F.

ART. 23	El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.
ART. 24	Es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.
ART. 25	La realización del referéndum estará sujeta a las siguientes reglas: I. Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum uno o varios Diputados a la Asamblea. La solicitud de los legisladores se podrá presentar en cualquier momento del proceso legislativo, pero siempre antes de la aprobación de la ley o decreto; II. También podrá solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum por lo menos el 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral , quienes deberán nombrar un Comité Promotor integrado por cinco personas. En el caso de que la solicitud de Referéndum provenga de la ciudadanía, las comisiones de la Asamblea Legislativa respectivas harán la calificación de dicha propuesta, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.
ART. 29	No podrán someterse a referéndum aquellas Leyes o Artículos que traten sobre las siguientes materias: I. Tributaria, fiscal o de egresos del DF; II. Régimen interno de la Administración Pública del DF; III. Regulación interna de la Asamblea y de su Contaduría Mayor; IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del DF.
ART. 30	En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrán realizarse procedimientos de referéndum alguno durante el proceso electoral. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

Fuente: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Como es evidente, la legislación en materia de participación ciudadana impone límites casi imposibles de superar ya que los ciudadanos no sólo están restringidos, sino explícitamente impedidos para participar en el proceso deliberativo de la legislación. Esta restricción es parcial en virtud del elevado número de foros de consulta que realiza la ALDF y que sirven como mecanismo de interlocución con organizaciones de la sociedad civil y con especialistas en distintas materias. De cualquier forma, la reforma al marco jurídico y a la normatividad interna resulta indispensable para la promoción de la participación en los procesos deliberativos de la legislación de la Ciudad de México.

GESTIÓN CIUDADANA

Rosenthal (2009) señala que lo que mejor saben hacer los legisladores a nivel local no es legislar ni controlar al gobierno, debido a las restricciones legales que suelen tener las legislaturas subnacionales. Su mejor actuación radica en la gestión y la representación de intereses a nombre de los ciudadanos, pues la legislatura es la más representativa y sus miembros tienen mayores posibilidades de estar cerca de los electores en las comunidades locales donde se disputarán las siguientes elecciones, aun en aquellos casos donde no existe reelección inmediata pero donde pueden aspirar a otro cargo para el cual es necesario estar cerca del votante. Esta función es ejercida por los legisladores no sólo cuando fungen como voceros de los intereses de grupos o de sus comunidades, sino cuando resuelven los problemas comunitarios, sirven de enlace con las autoridades u otorgan apoyos o gestionan recursos extraordinarios fuera de los programas de gobierno presupuestados originalmente.

Muy pocas legislaturas reconocen como prioritaria esta actividad y la ALDF no sólo lo señala sino que también lo ha reglamentado y ha otorgado facultades al Comité de Atención, Orientación y Quejas y a los legisladores para desarrollar esta actividad. Esta evolución es comprensible, debido a que en su inicio la legislatura era básicamente de representación de intereses pero de escasa capacidad transformadora, por lo que su agenda estaba orientada a intentar influir en las acciones del gobierno mediante la gestión y eventualmente la movilización. La normatividad interna señala:

La gestión social es la acción a través de la cual la Asamblea, por medio del Pleno, del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas o alguno de los Diputados, demanda de la autoridad administrativa competente la realización, continuación o suspensión de una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del Distrito Federal.

La atención, orientación y asesoría de las demandas ciudadanas, así como las gestiones correspondientes, serán gratuitas (Reglamento para el Gobierno Interior, art. 153).

El primer comité especializado en esta materia fue el de Atención Ciudadana y Control y Seguimiento de las Acciones de Gestión, instalado en la primera ARDF. Su capacidad para resolver los problemas que los ciudadanos presentaban no se encontraban en el ámbito de facultades de la Asamblea: “fue un intento para dar cauce y verificar, que las peticiones y demandas tuvieran, si no un buen fin, sí una respuesta”, señalaba la presidenta de ese Comité en la III ALDF (Piña, 2006:77). Este Comité cambió su denominación a partir de la reforma a la ley orgánica en 1993 a “Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas”, que se conserva y que sirve para dar seguimiento a todas las solicitudes que se presentan a las oficinas, módulos, comisiones y directamente a los legisladores. El cuadro 3 describe las atribuciones otorgadas por el Reglamento al Comité para que cumpla con su tarea de apoyar la gestión realizada por los legisladores.

**CUADRO 3. ATRIBUCIONES DEL COMITÉ DE ATENCIÓN,
ORIENTACIÓN Y QUEJAS CIUDADANAS**

ART. 56	Corresponde al Comité, atender y tramitar las demandas o peticiones individuales o colectivas referentes a un problema concreto y particular, así como dar seguimiento a aquellas gestiones o peticiones realizadas por el Pleno, de conformidad con las siguientes atribuciones:
	I. Coadyuvar en la difusión, promoción y ejecución de programas de beneficio social;
	II. Emitir opinión a las autoridades de la administración pública local en la proyección de programas de beneficio social inmediato a las comunidades;
	III. Instalar, instrumentar e integrar de manera pluripartidista, módulos de atención, orientación y quejas ciudadanas en lugares estratégicos, los cuales estarán bajo la dirección del Comité;
	IV. Proponer la celebración de convenios entre la Asamblea y las autoridades de la administración pública local para la instalación de los módulos a que se refiere la fracción anterior.

Fuente: Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF.

La gestión tiene también la función de controlar las acciones del gobierno, mediante la presión de las minorías o para intentar frenar alguna acción de la mayoría o el gobierno. Mediante foros y consultas ciudadanas, los legisladores no sólo escuchan las opiniones de los ciudadanos, grupos de interés o expertos en las materias, sino que intentan construir opinión pública favorable o desfavorable a las acciones del gobierno e involucrar a los ciudadanos en los procesos de decisión. Sin embargo, muchas de estas acciones quedan en el ámbito de los medios de comunicación y su capacidad de influencia es mínima. Si a ello se agrega el alto costo de las actividades de gestoría, para las que en el año 2009 se destinaron alrededor de 51 millones de pesos que solventaron los gastos de operación de los módulos de atención ciudadana, bien se podría concluir que en un análisis de costo-beneficio las pérdidas son notables.

En 2009, la Contraloría General realizó una Auditoría Administrativa en el concepto “Operación de Módulos de Atención, Orientación y Que-

jas Ciudadanas”, con el objetivo de verificar que la operación de los módulos se sujetara a la normatividad vigente; es decir, que la información reportada se ajustara a las Normas Generales para la Asignación y Comprobación de Fondos para el Funcionamiento de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas. Sin embargo, y por inexplicable que parezca, la Contraloría no fiscalizó los recursos y la comprobación de los mismos. Sus criterios de evaluación fueron:

1. Institucionalidad. Comprobar si en la fachada se distinguía la imagen y colores institucionales de la ALDF y no se promovía la imagen del diputado.
2. Nomenclatura oficial. Que estuviera pintada de color blanco y negro, con un rótulo, especificando “Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas”.
3. Ubicación. Instalado en las zonas permitidas por los lineamientos.
4. Deberes. Verificar que los servicios sean gratuitos.

La fragilidad de tal “auditoría” es un indicador adicional de la opacidad con que son administrados dichos locales. En los módulos no existen empleados de la ALDF, sino “colaboradores voluntarios” denominados así para no generarles derechos laborales. Estos “colaboradores” perciben un apoyo económico que designa a discreción el diputado responsable del módulo, quien comprueba este gasto únicamente mediante un formato denominado “Relación e Compensaciones Otorgadas para Gastos”; asimismo, en relación con el resto de los gastos a comprobar, como servicios o papelería, se resuelve mediante el documento “Recibo de Gastos Menores no sujetos a comprobación”. Así, el legislador y la propia ALDF pueden omitir no sólo el pago de impuestos a que todo patrón está obligado, sino que además pueden destinar los recursos a otros fines, justificar su gasto y cumplir con la normatividad interna; todo con el beneplácito de la Contraloría Interna y de los órganos de gobierno interno de la ALDF. Como es de esperarse, la Auditoría no encontró en ningún trámite o movimiento alguna anomalía ni emitió recomendación alguna; en todos los casos, el funcionamiento de los módulos se apegó a la normatividad y “garantizó el adecuado funcionamiento de los mismos” (Contraloría, 2009:15-44).

EXIGIR CUENTAS DESDE EL LEGISLATIVO: LA DÉBIL FISCALIZACIÓN

La rendición de cuentas horizontal permite al órgano legislativo exigir cuentas a otras autoridades. La reforma de 1993 le otorgó a la ARDF la facultad de revisión de Cuenta Pública de los años 1995 y 1996, mientras que la de 1994 fue revisada aún por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Con ese objetivo se creó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea del Distrito Federal y su Comisión de Vigilancia a la que estaría adscrita (y, como se verá más adelante, sometida políticamente).

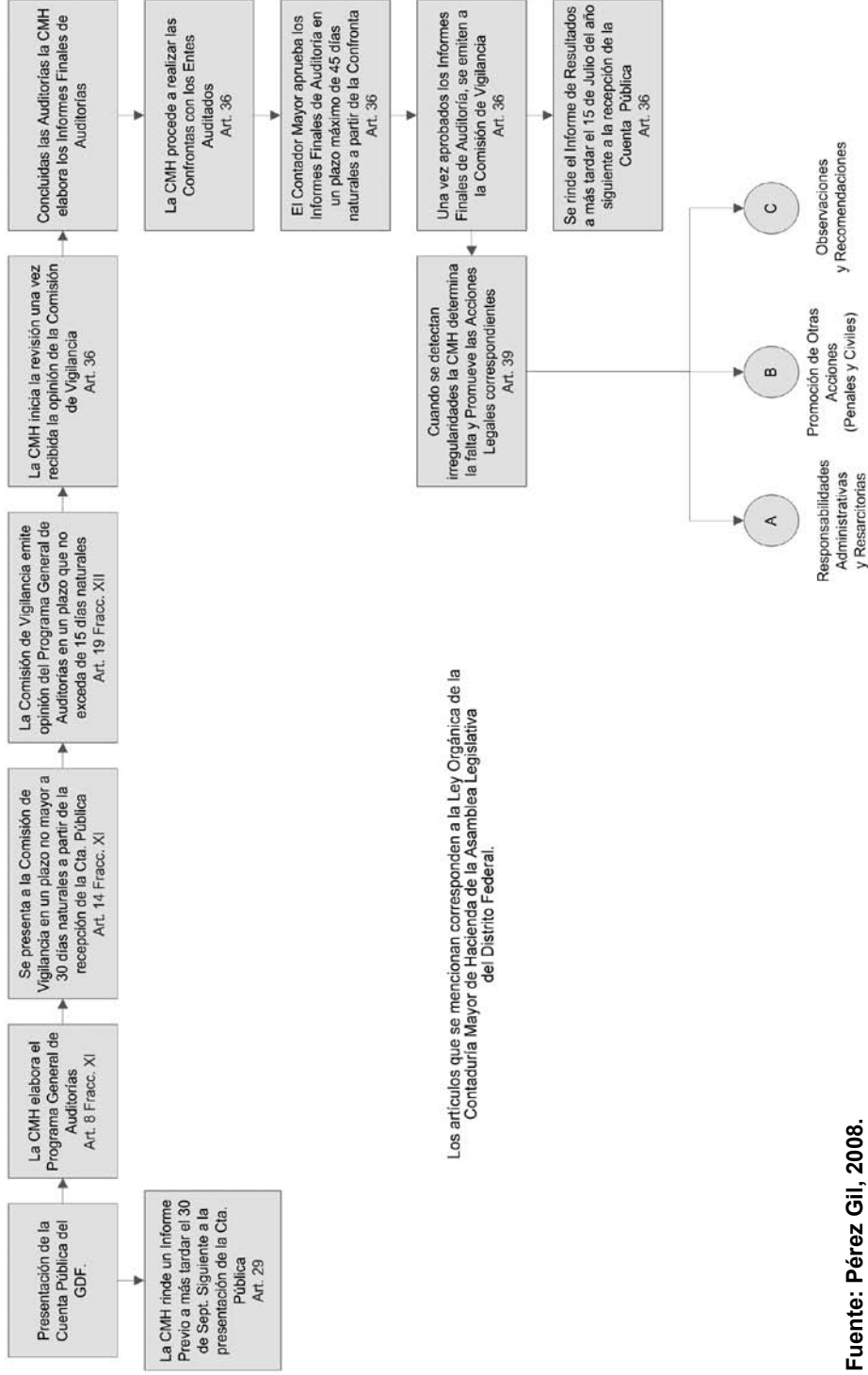
En 1995 se creó formalmente la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya iniciativa de Ley Orgánica fue presentada el 19 de abril de 1995 y aprobada por el pleno tan sólo nueve días después por la mayoría priista (33 votos a favor del PRI y 25 en contra del PAN, PRD, PT y PVEM). La oposición argumentó entonces que la lentitud de los plazos para la entrega de los informes era una limitante para acceder a la información sobre la ejecución presupuestal. Además se opuso a que el nombramiento del contador fuera realizado por una mayoría simple, ya que debía hacerlo una calificada quien garantizara su autonomía respecto del partido mayoritario y gobernante, además de que en dicha ley la Contaduría carecía de facultades de sanción y eso hacía de sus observaciones una “buena intención retórica” (Carrasco y Mendoza, 1995:12). La cuestión relacionada con la mayoría calificada se incluyó años después, no así la capacidad de sanción directa.

En enero de 1996 inició sus operaciones la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF y a pesar de que se le otorgaron mayores facultades para acceder a la información gubernamental, fue en 1999 cuando la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda creó un órgano de dirección colegiada que desapareció en 2007 por su inoperancia y conflictividad, a partir de las nuevas reformas. La inestabilidad jurídica con que ha operado este órgano —que se supone debe ser técnico, pero que en los hechos opera como brazo operativo de un órgano político— ha tenido como consecuencia la escasa institucionalización y la mínima efectividad de sus acciones de fiscalización, así como la nula capacidad política y legal para fiscalizar a los legisladores, comisiones y grupos parlamentarios.

Entre 1995 y 2004 sólo un encargado de la Contaduría Mayor de Hacienda concluyó la gestión para la que fue designado. Motivos externos a la propia legislatura han propiciado la falta de profesionalización de la actividad fiscalizadora, además de un inadecuado marco jurídico que otorga poderes extraordinarios a la Comisión de Gobierno, muchas veces por encima del Pleno de la Asamblea y de las comisiones especializadas, como la Jurisdiccional o la de Vigilancia. Adicionalmente, en materia organizacional, según datos compilados por Ríos-Cazares y Pardini, el órgano de fiscalización del D.F. cuenta con un diseño institucional que privilegia criterios políticos y no técnicos para la realización de auditorías a la administración pública del D.F., ya que éste requiere de la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, además de que la definición de las auditorías a los órganos (delegaciones) también requiere de la aprobación de la misma comisión. Como factor adicional, del total del personal del órgano de fiscalización, apenas 25% son auditores, lo que representa una debilidad institucional pues el resto del personal es administrativo y no realiza la tarea sustantiva de la institución (Ríos-Cazares y Pardini, 2008:26).

A pesar de lo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda y su personal operativo ha realizado esfuerzos importantes para incidir en el uso óptimo de recursos en el gobierno del D.F. Su principal obstáculo han sido las débiles facultades que la ley le otorga. Como se observa en la gráfica 3, el proceso de fiscalización es detallado, y aun cuando la Contaduría cuenta con personal calificado para realizar las auditorías en un tiempo razonable, al final del proceso la decisión debe ser tomada por otras autoridades cuyo interés no es técnico sino político y electoral. El artículo 39 de la Ley Orgánica le obliga a transferir el expediente a la Contraloría y Órganos de Control cuando encuentre faltas administrativas; y cuando se encontraran faltas que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública, el expediente será turnado a la Procuraduría Fiscal para que ésta inicie el procedimiento; en el caso de que sean faltas penales se transferirá a la Procuraduría de Justicia, a menos que se trate de diputados. En este caso, la decisión deberá tomarla la Comisión de Gobierno. Así, según la gráfica 3, la única facultad que puede ejercer efectivamente es la opción C; es decir, emitir recomendaciones y observaciones.

GRÁFICA 3. PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL



Fuente: Pérez Gil, 2008.

El proceso de fiscalización puede tener los elementos ideales para un ejercicio eficaz de escrutinio sobre las finanzas públicas; sin embargo, cuando éste está sometido a los intereses políticos de la mayoría o de una comisión, los efectos sobre el proceso administrativo serán mínimos aunque las consecuencias para la institucionalización del proceso de fiscalización resulten dañinas. En el mismo estudio de referencia, la Contaduría Mayor del D.F. reportó que más del 60% de las auditorías fueron realizadas a petición de la Comisión de Vigilancia. Ningún órgano de fiscalización de los Estados tiene su agenda de auditorías tan sujeta al control de agentes externos como la del D.F.²⁶ Adicionalmente, sus instrumentos de sanción son débiles ya que no puede iniciar ni imponer sanciones, sino que debe remitir los expedientes a las autoridades competentes, de acuerdo con el capítulo octavo de su Ley Orgánica. Se puede concluir que el marco legal con que opera la Contaduría es inapropiado, en tanto no goce de plena autonomía y capacidad para fiscalizar y sancionar a todos los órganos públicos del D.F., incluidos los legisladores y la totalidad de los órganos internos de la Asamblea Legislativa del D.F.

RENDIR CUENTAS DESDE EL LEGISLATIVO

Cualquier organización debe contar con recursos suficientes para alcanzar sus metas, desempeñar sus tareas y cumplir sus responsabilidades. La existencia de una legislatura profesional e institucionalizada supone contar con los recursos suficientes para desempeñar sus funciones con eficacia. La literatura especializada atribuye una correlación positiva entre el monto presupuestal ejercido por una legislatura y un mejor desempeño de sus funciones, observados a partir de tres tipos de recursos indispensables para el trabajo parlamentario: recursos económicos suficientes, empleo de alta tecnología y capacidad técnica, de información y de investigación profesional y autónoma (Hedlund, 1985).

El uso de recursos de la Asamblea

Para el eficiente desempeño de la actividad parlamentaria es necesario contar con recursos suficientes; ahora bien, la abundancia de recursos no garantiza de ninguna manera que éstos se orienten a las áreas internas o para cumplir con los objetivos de la propia Asamblea. La ALDF

cuenta con recursos suficientes, pero éstos no son usados eficientemente como se demuestra con los datos disponibles al público. El cuadro 4 muestra cómo entre 2005 y 2009, ha habido un aumento significativo que casi ha duplicado el monto total de recursos que obtiene la ALDF para desarrollar sus tareas sustantivas. Aunque el presupuesto aprobado y el ejercido no necesariamente suelen coincidir debido a la discrecionalidad de la cual goza el gobierno en la administración de recursos, la ALDF suele tener incrementos en los montos ejercidos, menores al 5% respecto del total aprobado. El presupuesto de la Asamblea entre 2005 y 2009 casi se duplicó, pero eso no tuvo como consecuencia ningún cambio significativo en la producción de mejores leyes, en el desarrollo de más actividades de control parlamentario, ni en una mejor calidad en la relación entre los representantes y representados. Aumentar el presupuesto de la Asamblea sin una orientación clara hacia la profesionalización de la actividad parlamentaria y alejada de los criterios de control, transparencia y honestidad, resulta incluso contraproducente para la institución y sus miembros.

CUADRO 4. PRESUPUESTO APROBADO Y EJERCIDO POR LA ALDF
(MILES DE PESOS)

AÑO	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO EJERCIDO	VARIACIÓN
2005	\$737,829.1	\$760,239.0 ²⁷	\$22,409.9 (3.0%)
2006	\$767,342.2	\$768,001.0	\$658.7 (0.1%)
2007	\$901,106.6	\$939,259.5	\$38,152.0 (4.2%)
2008	\$1,122,036.9	\$1,113.8	\$8,236.9 (-0.7%)
2009	\$1,216,350.7	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Públicas y Presupuestos del GDF y Auditorías de la CMHALDF.

De la información contenida en el cuadro 4 sobre el creciente monto de recursos que ejerce la ALDF, podríamos afirmar que este hecho podría redundar en una mejora en el desempeño de sus actividades. Sin embargo, para saber si esto es así, resulta necesario conocer cómo se diseña y a qué partidas se destina ese presupuesto.

El artículo 50 del Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF responsabiliza al Comité de Administración para elaborar el “Programa Operativo Anual y el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos” de la propia Asamblea, aunque en la práctica el documento base para diseñar el Presupuesto interno es el designado “Lineamientos para la Elaboración del Presupuesto de la ALDF”, que para el caso específico de 2009 fueron aprobados durante una sesión del Comité de Administración, convocada con carácter de “privada”, y sometidos a discusión en el apartado correspondiente a “asuntos generales” de la misma sesión.²⁸ Nueve días más tarde, el propio Comité aprobó, por unanimidad, aunque ahora en sesión “extraordinaria”, el Anteproyecto de Presupuesto de la ALDF que sólo fue ratificado por la Comisión de Gobierno, facultada por el artículo 44 de la Ley Orgánica para remitir el proyecto al Pleno.

Como es de observarse, el presupuesto de la ALDF se aprueba mediante un proceso poco conocido, casi secreto y expedito, sin deliberación (ni pública ni privada, según consta en actas), en el que tan sólo participan unos cuantos legisladores y funcionarios administrativos. Si bien en el artículo 10 de la Ley Orgánica se señala que “la Asamblea manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto” -esto se basa en el modelo de separación de poderes con el fin de garantizar que éste cuente con los recursos suficientes para realizar sus actividades, entre las que destaca justamente la de fiscalizar el uso de los recursos públicos-, de ninguna manera significa o puede interpretarse como una justificación para asignar recursos internos mediante procesos poco claros y en sesiones privadas. Aunque la decisión final respecto del Presupuesto es ratificada por el Pleno, la Comisión de Gobierno es la única que puede presentarlo al Pleno y, en consecuencia, definir las prioridades del gasto.

Los rubros prioritarios deberían estar basados en los “Lineamientos”, donde se establecen los criterios de asignación del gasto y las prioridades institucionales. Los criterios para 2009 fueron: 1. Fortalecimiento del trabajo legislativo de los Grupos Parlamentarios; 2. Fomentar el trabajo de las comisiones y comités legislativos; 3. Apoyo a foros y reuniones sobre los temas previstos en la Agenda Legislativa; 4. Impulso al Programa Ciudad de Leyes; 4. Apoyo para Estudios sobre la Reforma Política; 5. Acondicionamiento, rehabilitación y mantenimiento de inmuebles, para optimizar recursos. Sin embargo, como se observará, no necesariamente el monto de los recursos asignados a cada capítulo y partida, corresponden con las prioridades establecidas en estos “Lineamientos”.

En el Clasificador por Objeto del Gasto de la ALDF se aclara el concepto y partida de cada capítulo del presupuesto de la propia legislatura. El capítulo *1000 Servicios Personales*, está destinado al pago de dietas, sueldos y salarios de diputados, funcionarios y trabajadores del órgano legislativo. Aunque el manual señala que “deberá reducirse al mínimo indispensable la contratación de personal de honorarios bajo el régimen asimilado a salarios”, los grupos parlamentarios pueden contratar sin restricción alguna personal bajo este régimen. El procedimiento para la contratación de personal no incluye ningún proceso de selección riguroso, ni contar con el perfil adecuado para las tareas de asesoría o apoyo legislativo. El único requisito para su contratación es ser propuesto por el coordinador del grupo parlamentario.

El capítulo *2000 Materiales y Suministros* agrupa conceptos de distinta índole, de tal forma que el concepto 2100 agrupa partidas para el pago de material de oficina y de limpieza, así como lo correspondiente a pagos de alimentos. Para 2009, 45% del presupuesto correspondiente al capítulo 2000 se otorgó sólo a dos partidas: “alimentos” y “vestuario y artículos deportivos”; esto, por un monto aproximado de 7.8 millones de pesos.²⁹

El capítulo *3000 Servicios Generales* agrupa las asignaciones para el pago de cualquier servicio como telefonía, informática, impresión y publicaciones, entre otros, siendo este último el rubro donde más gasto se destina pues incluye los pagos para campañas de publicidad en medios. En 2009 se asignó un total de 173.7 millones de pesos para este capítulo.

El capítulo *5000 Bienes Muebles e Inmuebles*, como su propio nombre indica, incluye los gastos relativos a la adquisición de muebles de oficina o maquinaria y equipo para el funcionamiento de las oficinas del órgano legislativo. Por su parte, el capítulo *6000* del Presupuesto de la ALDF agrupa obras de infraestructura física para el mantenimiento o remodelación de las instalaciones del órgano legislativo, trabajos tales como los realizados en 2009 para el edificio principal de la Asamblea.

El capítulo *4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias* merece una mención especial. No sólo por su carácter de no auditable, sino también por la discrecionalidad con que opera. A diferencia de los capítulos de gasto, conceptos y partidas mencionadas en los párrafos anteriores, para la comprobación del gasto de este capítulo basta la firma del coordinador del grupo parlamentario que recibe la transferencia. La composición del capítulo *4000*, según el Clasificador del Gasto, “agrupa las asignaciones que la administración de la ALDF destina en forma directa o indirecta a la Asamblea Legislativa” e incluye sólo el Concepto “Ayudas”, cuya estructura y descripción es la siguiente:

CUADRO 5. CAPÍTULO 4000
“AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS” DE LA ALDF

CONCEPTO	PARTIDAS	DESCRIPCIÓN SEGÚN EL CLASIFICADOR DEL GASTO
4100 Ayudas		Agrupar las asignaciones que la ALDF destina para apoyar a la población y a los diversos grupos parlamentarios que la integran.
	4105 Ayudas culturales y sociales	Asignaciones destinadas a otorgar ayudas en dinero o en especie a grupos familiares o personas físicas o morales, sin fines de lucro, con la finalidad de promover entre la población de escasos recursos, actividades educativas, deportivas y culturales; asimismo, ayudar a la satisfacción de necesidades básicas, como son: alimentación, vestido, alojamiento y salud, entre otras.
	4107 Pre y Premios	Asignaciones destinadas a cubrir premios a los vencedores en exposiciones o certámenes que organicen o patrocine la Asamblea Legislativa.
	4108 Ayudas y donativos a instituciones sin fines de lucro	Asignaciones en dinero o en especie destinadas a instituciones sin fines de lucro , que presenten servicios de carácter social; apoyo al trabajo legislativo de los diversos grupos parlamentarios que integran la ALDF , y apoyo para actividades sociales del Sindicato.
	4113 Donativos a fideicomisos públicos y privados	Asignaciones que la ALDF otorga como donativo o donación a favor de fideicomisos públicos y privados que desarrollen actividades de apoyo al trabajo legislativo, sociales, culturales, de beneficencia o sanitarias.

Fuente: Clasificador por objeto del gasto de la ALDF.

El manual para la elaboración del Presupuesto estableció los criterios para la asignación presupuestal de cada capítulo. En lo que res-

pecta al capítulo 4000 “Ayudas, Subsidios y Transferencias” únicamente se establecieron dos criterios: 1) para “fortalecer el trabajo legislativo se deberá presupuestar el recurso de apoyo que se otorga a los Legisladores para los Módulos de Atención..., así como al trabajo de los Grupos Parlamentarios y el Programa Ciudad de Leyes”, y 2) “Se deberá prever los apoyos al Sindicato de Trabajadores de la ALDF”³⁰. El monto asignado para el capítulo 4000 ha variado en los años recientes como se observa en el cuadro 6.

CUADRO 6. PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL CAPÍTULO 4000 AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS (MILES DE PESOS)

PARTIDA	2005	2006	2007	2008
4105. Ayudas culturales y sociales	20,000.00	2,799.23	0.00	0.00
4107. Pre y Premios	292.42	280.54	278.65	308.22
4108. Ayudas y donativos a instituciones “sin fines de lucro”	138,930.25	208,443.55	132,850.13	204,106.81
Total	159,222.68	211,523.34	133,128.78	204,415.04

Fuente: Tesorería General de la ALDF (2008).

A pesar de que no se audita el capítulo 4000, en el informe de Egresos por Capítulo de Gasto de la Cuenta Pública 2006 de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, se informó que a pesar de que la ALDF había presupuestado originalmente un monto de 68 millones para ese capítulo, al final del año reportó un ejercicio de más de 211.5 millones de pesos como se observa en la columna correspondiente a 2006. En virtud de que no se realizaron auditorías a esas partidas, se desconocen los motivos que justificaron tal reasignación de recursos. Por otro lado, el programa de Auditorías de 2004 de la ALDF señalaba que se realizaría una auditoría a los grupos parlamentarios en su capítulo 4000, pero hasta 2009 esta auditoría no se había realizado según los Informes de Auditorías concluidas de 2004 a 2009 y disponibles en el portal de la Contraloría de la ALDF.

El Manual de Normas Generales para el Ejercicio de los Recursos Asignados a Grupos Parlamentarios tiene un diseño *sui generis* ya que señala los rubros a los que deben orientarse los recursos de los grupos parlamentarios pero no crea instrumentos para monitorear que así se apliquen y sancionar los casos que no se ajusten a él. Incluso, ahí se aclara que esos recursos se entregarán mensualmente al coordinador de cada grupo parlamentario “recabándose el recibo correspondiente que constituirá el comprobante formal que acredita el gasto por comprobar”. Los rubros en que están autorizados a ejercer los recursos son: 1) gastos de apoyo técnico y asesoría (deberá ser entre el 58 y 62% de las prerrogativas) para pagar a los trabajadores de cada grupo parlamentario; 2) gastos de administración, asesoría especializada, estudios y comunicación social (entre 20 y 22%), que deberá comprobarse mediante facturas, y 3) gastos de apoyo al trabajo legislativo (entre 18 y 22%) que se comprobará únicamente con la firma del diputado que haga uso de los recursos, sin necesidad de factura u otro comprobante, pero con el visto bueno de su coordinador.

El acuerdo del 3 de diciembre de 2002 respecto de la delimitación de facultades de la Contraloría representó un avance en términos formales, pero dejó claro que ésta es un área burocrática sometida a los intereses políticos de la mayoría legislativa, en virtud de que no sólo el nombramiento de su titular está sujeto a la confianza de los legisladores, sino que sus resoluciones pasan por el filtro político de la Comisión de Gobierno, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de la ALDF. Dicho acuerdo dice delegar a la Contraloría la facultad para que investigue, instruya el procedimiento y finque responsabilidades e imponga las sanciones a los servidores públicos de la ALDF. Sin embargo, el resto de los ordenamientos internos son sometidos a las determinaciones de la Comisión de Gobierno, que puede suspender cualquier procedimiento si así lo ordena. No es entonces de sorprender que entre 2004 y 2009 sólo se hayan realizado dos auditorías a la totalidad de los grupos parlamentarios (una sobre el programa Ciudad de Leyes, que verificó que los recursos llegaron a manos de los legisladores y que éstos firmaron sus recibos; asimismo corroboró que los módulos de atención y quejas cumplieran con las especificaciones de color de pintura, horarios y que su ubicación fuera la misma que la

reportada). De más está decir que en ninguna auditoría se reportaron sanciones para personal administrativo ni mucho menos para legisladores.³¹

Los ingresos de los legisladores

Un legislador profesional debe tener una remuneración económica por su actividad pública, ésta debe ser adecuada y justa, suficiente para garantizar su autonomía y evitar ser sujeto a presiones o chantajes de actores interesados en influir en las decisiones legislativas. Con ese fundamento, la Constitución garantiza, en su artículo 127, que los Diputados de la ALDF, así como otros servidores públicos, recibirán una remuneración *adecuada e irrenunciable* por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto. Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Asamblea, en su artículo 17 fracción X establece que los diputados deben contar con “los apoyos administrativos y de asesoría, dietas, asignaciones, prestaciones, franquicias y viáticos que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su encargo”, los cuales se fijarán en el presupuesto de la Asamblea y conforme a la posibilidad financiera de la misma.

Además de su salario, los legisladores cuentan con un régimen especial que les garantiza contar con una serie de apoyos adicionales para el desempeño de su función. El artículo 16 del reglamento para el Gobierno interior de la ALDF establece que cada grupo parlamentario dispondrá de oficinas, recursos materiales y humanos y recursos económicos, dependiendo del número de diputados de cada grupo. Estos recursos, deberán ser “suficientes para el buen funcionamiento de cada Grupo parlamentario y, en su caso, el desempeño de las funciones legislativas de cada diputado”. A pesar de señalar expresamente la necesidad de otorgar apoyos directos a los legisladores y sus grupos, sigue siendo discrecional el monto anual otorgado a los mismos.

Para el año 2009, de un presupuesto anual de 1,216 millones de pesos destinado a la Asamblea Legislativa, un poco más de 202.5 millones de pesos (17% del total presupuestado) se destinó directamente a partidas, subpartidas, y programas especiales que son asignadas directamente al legislador y de los cuales no tiene la necesidad de rendir

cuentas. El cuadro 7 desglosa el monto que han recibido en los últimos tres años los legisladores de manera directa, independientemente de los recursos y apoyos extras que cada grupo parlamentario o la administración de la ALDF acuerda para los legisladores como la asignación de vehículos, servicios de telefonía, financiamiento para publicaciones especiales, eventos para informes, entre otros.

**CUADRO 7. INGRESO MENSUAL REPORTADO OFICIALMENTE PARA
CADA LEGISLADOR ENTRE 2007 Y 2009**

CONCEPTO	2007	2008	2009
Dieta mensual	\$51,904.75	\$51,056.32	\$52,964.13
Seguro de retiro (ahorro)	\$6,624.33	\$6,624.33	\$8,889.31
Apoyos a través del Grupo Parlamentario	\$56,861.00	\$56,861.00	\$56,861.00
Apoyo para gastos del Módulo de Atención	\$64,027.91	\$64,027.91	\$64,027.91
Programa Ciudad de Leyes	\$75,000.00	\$75,000.00	\$75,000.00
Total mensual para cada Diputado	\$254,417.99	\$253,569.56	\$257,742.35

Fuente: Tesorería General de la ALDF

Un cuarto de millón de pesos mensuales para cada legislador puede parecer un ingreso “suficiente” para el desempeño de su función, aunque no necesariamente “justo” o, en los términos de la Constitución, “adecuado”. De cualquier manera, resulta paradójico que aún cuando la entrega de los recursos es legal, pues se basa en ordenamientos legales aprobados y sancionados por la propia Asamblea, las fuentes y origen de los mismos sean distintos, aunque al final, quien los ejerce es directamente el legislador. Con esto tampoco se afirma que el legislador desvíe los recursos o que los destine a fines ilícitos, pero con los instrumentos de control que gozan actualmente los ciudadanos, es imposible conocer el destino final de los mismos.

Cualquier ciudadano que se acerque a la ALDF o a su página de Internet para conocer cuál es el presupuesto del órgano parlamentario, se encontrará con que el presupuesto no se publica a detalle ni desglosado, y que, según una nota de la Tesorería General, “el POA (Programa Operativo Anual) de la ALDF cuenta con un solo programa operativo ‘Legislar’. Al ser un Órgano de Gobierno que no ejecuta, su POA no cuenta con diagnóstico, objetivos, líneas de acción ni cuantificación física financiera de sus acciones”³². Es decir, de acuerdo con el argumento administrativo, la única tarea de los diputados de la ALDF es “legislar”. Si esto en realidad fuera así, entonces ¿para qué se les destina tal cantidad de recursos para otras actividades?

Aún cuando la ALDF tiene la obligación legal de contar tanto con una Unidad especializada en Finanzas Públicas y como con un Instituto de Investigaciones Parlamentarias, estos no existen por acuerdo de la Comisión de Gobierno, que ha definido prioridades distintas a la profesionalización de la actividad parlamentaria.³³

El 70% de los legisladores presiden alguna comisión o comité, por lo que a partir de la V Legislatura (2009-2012), un diputado local debe tener muy mala suerte para no presidir alguna comisión o comité, y ejercer adicionalmente a los recursos mencionados anteriormente, 900 mil pesos anuales para el pago de asesores y un techo presupuestal de 100 mil pesos para la realización de eventos especiales, además de otros gastos administrativos menores.

NOMBRAMIENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Una de las funciones de mayor responsabilidad es la de otorgar consentimiento a las propuestas de nombramientos de servidores públicos, hechas por el Jefe de Gobierno u otras autoridades, en los términos que señalan las leyes. La legislatura asume la corresponsabilidad de las designaciones y más aún cuando las propuestas se originan en el seno del propio Poder Legislativo. Otorgar el visto bueno o la aprobación a un nombramiento con efectos directos sobre la vida de las personas no puede ser una acción tomada a la ligera ni circunscribirse a la revisión de los expedientes con el fin de corroborar el cumplimiento de requisitos. La Asamblea Legislativa no es una mesa de trámites que

simplemente verifique los documentos presentados para comprobar la satisfacción de los requisitos legales. Cualquier Poder Legislativo, no sólo el del Distrito Federal, está obligado a ser escrupuloso en sus decisiones legislativas, en el ejercicio de sus mecanismos de control y en la responsabilidad de decisiones político-administrativas.

En el proceso de designación o ratificación de servidores públicos es indispensable contar con un marco jurídico preciso, detallado, que obligue a la transparencia, que impida la discrecionalidad y que posibilite la deliberación pública sobre los perfiles más adecuados para la función pública que habrán de desempeñar. La corresponsabilidad implica necesariamente asumir el rol de copartícipe en la decisión y promover la participación de los representados, de las organizaciones sociales y de los expertos, con el fin de que opinen sobre la idoneidad de las propuestas.

El marco jurídico que regula los nombramientos, cualquiera que sea el servidor público a designar, debe ser preciso en cuanto a las siguientes condiciones: a) Plazos para la ratificación o designación, y los supuestos de sanción o escenarios en caso de que no se cumplan los mismos; b) criterios para la designación con base en el perfil, la experiencia y los antecedentes, de tal forma que el legislador no interprete libremente las características que debe poseer el funcionario propuesto; c) procedimientos específicos y etapas para la designación que incluyan la participación de las comisiones ordinarias respectivas y de los integrantes; d) transparencia y publicidad que permitan a actores externos a la legislatura opinar y manifestarse sobre las personas propuestas y permitan al legislador contar con mayores elementos de juicio para tomar una decisión fundamentada y enriquecida por información externa a la propia legislatura y a la propia documentación que obre en el expediente enviado por el interesado en su ratificación o nombramiento; e) es deseable que el servidor público sea avalado por una mayoría calificada para otorgarle mayor legitimidad a quien será responsable de una función pública, y con ello se propicie la autonomía respecto de los intereses políticos que puede representar un partido mayoritario.

El cuadro 8 describe las principales responsabilidades que en la materia ejerce la ALDF y evalúa los criterios aquí señalados con el fin de evidenciar las enormes diferencias que existen en los procesos de designación de distintos tipos de funcionarios. Destacan los jefes delegacionales sustitutos en caso de renunciaciones o ausencias definitivas; cuando eso sucede, los nuevos jefes delegacionales son nombrados sin consulta alguna, ni periodos de auscultación entre los ciudadanos que han decidido previamente por su autoridad. Es paradójico que el tipo de responsabilidad que tienen los jefes delegacionales no amerite consultas en la comunidad -mediante los módulos que ya existen o a través de algún mecanismo de audiencias-, para que la sociedad se exprese y opine sobre quien le gobernará, a pesar de no haber sido votado.

Algunos procedimientos pueden considerarse detallados y ejemplares. En eso ha avanzado la Asamblea y el Congreso de la Unión, pues algunos procesos han sido dotados de un marco jurídico que fomenta la participación ciudadana, pero no deslinda de su corresponsabilidad a las autoridades en la designación de funcionarios. Los procedimientos ejemplares a los que aquí se alude son: la designación de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o de los comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información. En ambos procedimientos se cumple con los cinco requisitos para propiciar la participación ciudadana, el escrutinio público, la corresponsabilidad y la optimización en los tiempos para su aprobación. Toda decisión, individual o colectiva, es susceptible de falla, y por ello resulta fundamental que se cuente con suficiente información y de calidad, además de llevar un seguimiento de las acciones de los funcionarios designados a través de mecanismos de control, y que éstos también sean públicos, abiertos y transparentes.

CUADRO 8. OBLIGACIONES LEGALES DE NOMBRAMIENTO DE LA ALDF

LEY/ ORDENA- MIENTO	NOMBRAMIENTO	PLA- ZOS	CRI- TE- RIOS	PROCE- DIMIEN- TOS	PUBLI- CIDAD	VOTO CALIFI- CADO
EGDF, art. 9, 42.	Magistrados del TSJ y ratificar Magistrados del Tribunal Administrativo.	Sí	No	Sí	Sí	No

LEY/ ORDENA- MIENTO	NOMBRAMIENTO	PLA- ZOS	CRI- TE- RIOS	PROCE- DIMIEN- TOS	PUBLI- CIDAD	VOTO CALIFI- CADO
EGDF, art. 42, XXVIII.	Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, a los sustitutos de los Jefes Delegacionales.	No	No	No	No	Sí
LOALDF, art. 100	Magistrados del Tribunal Electoral.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
CEDF, art. 89.	Consejeros Electorales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
LOALDF, art. 10, XI.	Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del DF.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
LOALDF, art. 10, XI.	Designar a los consejeros de la CDHDF.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
LOALDF, art. 10, XIII.	Dos Consejeros de la Judicatura del D.F.	Sí	Sí	Sí	No	No
LOALDF, art. 10, XIV.	Designar o remover a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.	Sí	Sí	Sí	No	Sí
LOALDF, art. 10, XV., art. 82	Funcionarios de la ALDF (Oficial Mayor, Tesorero, Contralor, Coordinación de Comunicación, etc.)	No	No	No	No	No
LOALDF, art. 10, XXXII.	Designar a los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
LOALDF, art. 94 y 95.	Designar Jefe de Gobierno sustituto en caso de ausencia o renuncia.	Sí	No	Sí	No	No
LPDDF, art. 55	Ratificar a miembros del Consejo de Planeación del D.F.	No	Sí	No	No	No
CEDF, art. 123.	Designar Contralor del IEDF.	No	No	No	Sí	Sí
LOPAOT, art. 7, III.	Designar al titular de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial.	No	No	No	No	Sí
LOPAOT, art. 15 bis.	Designar Consejeros Ciudadanos del Comité Técnico Asesor de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial.	No	Sí	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con información de diversos ordenamientos jurídicos.

Durante la IV Legislatura (2006-2009) se realizaron 60 nombramientos o ratificaciones de servidores públicos para distintas tareas e instituciones, de los cuales la página de internet de la Asamblea únicamente hace público el expediente relativo al proceso de designación del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. El resto de documentos relativos a las convocatorias, entrevistas, dictámenes, versiones estenográficas de comparecencias y currícula de otros nombramientos no son accesibles al público de manera permanente, sino a través de solicitudes de información. Incluso los de aquellos cuyo procedimiento de designación fue público y en el que participaron organizaciones sociales y público en general.

EL RETO DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) fue publicada por primera vez en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de mayo de 2003, y su más reciente reforma, el 13 de abril de 2009. Esta Ley establece, entre otros, el derecho de todas las personas a solicitar acceso a los archivos y a la información que poseen los órganos públicos del Distrito Federal. Ningún derecho fundamental es absoluto, y el derecho de acceso a la información no es la excepción a esta regla, ya que existen ciertos archivos o información que son de acceso restringido.

La citada Ley busca “transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal”. Con ese fin, regula los mecanismos que permitan a la población acceder a los documentos y a actuar de manera transparente en el desempeño de sus funciones.

Uno de los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública de la Asamblea Legislativa del D.F. respecto a otras legislaturas, incluido el Poder Legislativo federal, es la existencia de un órgano autónomo con personalidad jurídica, autonomía presupuestaria, de operación y decisión, que está encargado de vigilar el

cumplimiento de las obligaciones de todos los órganos públicos en la materia.³⁴ Esto ha permitido superar los criterios de reserva que se han impuesto desde la Asamblea y conocer la información de los procedimientos legislativos y administrativos. Es decir, la información de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es pública, la mayoría de las veces a pesar de los órganos de la propia Asamblea, sus legisladores y autoridades administrativas.

La rendición de cuentas no se cumple únicamente con ajustarse a los procedimientos establecidos en las disposiciones normativas, sino que parte del principio del respeto a la ley pero más allá del cumplimiento de la norma. En ese sentido, no se puede evaluar el desempeño de un órgano parlamentario en materia de transparencia y rendición de cuentas únicamente a partir de su cumplimiento de la ley, sino de la calidad institucional y de la información que está a disposición de la sociedad respecto a todas las funciones que desempeña, así como las sanciones y procedimientos previstos, y su eficiente aplicación.

El cumplimiento de obligaciones

La transparencia de cualquier poder legislativo no debe limitarse a hacer público el listado de legisladores o a poner a disposición del público las versiones estenográficas de los debates parlamentarios. Independientemente de las obligaciones que los propios legisladores se hayan impuesto a través de las leyes que ellos mismos aprueban para sí, es imperioso avanzar hacia una cultura de la transparencia en la función parlamentaria a partir de todas las actividades que desempeñan, y no acotarla al ámbito puramente procedimental legislativo. Y con el fin de cumplir con estas obligaciones, la Asamblea creó la Oficina de Información Pública, cuyo objetivo es “garantizar a la ciudadanía un verdadero acceso a la Información Pública y Datos dentro del marco de la Ley” a la cual, según las propias políticas del órgano legislativo, le dotó “de los medios o recursos humanos, económicos, técnicos y materiales necesarios para solventar los esfuerzos de consulta directa por medios electrónicos, notificación, envío, reproducción, difusión, capacitación u otros que conlleven a garantizar a la ciudadanía la atención y servicio eficaz, así como el acceso real a la información pública”. Se integró, además, el Comité de Información³⁵ presidido por el titular de la

Oficialía Mayor y con la participación de funcionarios de la estructura burocrática a su cargo que, de acuerdo con el calendario de sesiones, debió haberse reunido en seis ocasiones en 2009 pero, según el portal de Internet de la Asamblea, sólo se reunió en dos ocasiones: el 20 y 30 de julio, sin la presencia de coordinador parlamentario alguno, a pesar de ser invitados permanentes en dicho comité.

La última sesión del Comité de Transparencia en 2009 se celebró el 30 de julio y en ella se resolvieron asuntos relativos a la capacidad administrativa para hacer pública la información a disposición de diversas áreas de la ALDF³⁶. Entre los asuntos que destacaron fue dar respuesta a las recomendaciones que el InfoDF emitió con motivo de su evaluación a los formatos de Internet en 2009. El Comité de Transparencia aprobó “proponerle a la Comisión de Gobierno que la responsable de emitir los Indicadores de Gestión del Trabajo Parlamentario sea la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias”, así como “comunicar al InfoDF que, como resultado del análisis de los recursos disponibles en la ALDF en este momento, no se está en posibilidades de dar cumplimiento a las recomendaciones, aunque se informará de las medidas que se estén tomando”.

Por su parte, en este complejo entramado de la estructura de rendición de cuentas, el InfoDF cumple con la función, entre otras, de “emitir recomendaciones a los entes públicos respecto a la información que están obligados a publicar y mantener actualizada” en los términos de la misma Ley. Por tal motivo sugirió a la ALDF, entre otras cosas, los criterios para la publicación del Programa Operativo Anual de Trabajo, a lo que el Comité de Transparencia respondió que “no se ha logrado hacer comprender al InfoDF que la ALDF es un órgano de gobierno que no opera, sino que hace leyes, por lo que no tiene un Programa Operativo Anual como lo tienen otros entes públicos”. Por el contrario, los miembros del Comité de Transparencia no han “comprendido” que la Asamblea no sólo “legisla”, sino que desempeña múltiples funciones (como se ha demostrado en este trabajo) y sobre las cuales debe existir un programa operativo y metas específicas. Para estar en disposición de realizar tales recomendaciones, el InfoDF realiza evaluaciones sobre el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Infor-

mación Pública y de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

Entre 2006 y 2009, el promedio en el número de solicitudes de información a la ALDF se incrementó significativamente, pues pasó de 14.6 en 2006 a 98.6 en 2009³⁷, ya que el total para 2006 fue de 350, mientras que en 2009 alcanzó las 2 366, y el acumulado de solicitudes entre esos años para el Legislativo llegó a 4 353. Este aumento ha generado también que los recursos de revisión interpuestos en contra de la ALDF hayan pasado de 1 en 2006 a 31 en 2009.

Los recursos de revisión han sido generados a partir de dos causas principales: la primera, debida a la incapacidad operativa de las estructuras administrativas y parlamentarias para generar la información que debería estar a disposición de la sociedad, y que se obtiene de las actas del comité de transparencia; y la segunda tiene que ver con el menosprecio que algunos miembros de la clase política sienten por el tema de la transparencia parlamentaria, en la medida que la carrera política de los legisladores no depende directamente de los electores sino de la dirigencia de sus partidos y, en consecuencia, las solicitudes de información no resultan prioritarias para los legisladores argumentando desde “falta de seriedad del solicitante”³⁸ hasta la “inexistencia” de la información, cuando se trata de los gastos de los grupos parlamentarios.³⁹

El InfoDF es la autoridad competente para dar a conocer las resoluciones o respuestas que los órganos de la Asamblea dirigen a los ciudadanos a través de su Oficina de Información cuando las personas estimen “antijurídica, infundada o inmotivada” la resolución de un organismo que niegue o limite el acceso a la información pública. Este procedimiento, que de por sí es mucho más transparente y eficaz que el empleado por el Poder Legislativo federal, no le exenta de conflictos respecto de los criterios para hacer pública la información parlamentaria. El InfoDF tiene la posibilidad de confirmar o revocar las respuestas de la ALDF. Su desempeño, en general, ha sido satisfactorio, lo que ha generado confianza para aquellos que recurren a esa autoridad. En 2006 sólo hubo un recurso interpuesto en contra de la ALDF ante el

InfoDF, y en 2009 aumentó a 31 recursos. En el cuadro 9 se describen los datos numéricos recabados por el InfoDF respecto del desempeño en el número de solicitudes, recursos de revisión interpuestos y resueltos, así como el resultado definitivo de sus resoluciones para todos los sujetos obligados por la Ley y, en específico, para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre 2006 y 2009. Estos datos sirven para que ese organismo evalúe el cumplimiento de responsabilidades de los sujetos obligados.

CUADRO 9. DATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES PARA SUJETOS OBLIGADOS Y ALDF

	2006		2007		2008		2009	
	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF
Solicitudes de información pública	6 621	177	19 044	461	41 164	712	90 323	1 843
Recursos de revisión interpuestos	152	1	603	22	742	17	1 144	30
Total de recursos de revisión resueltos por el Pleno	116	0	358	17	476	6	650	16
Total de recursos que confirman respuesta	14	0	33	5	81	3	89	1

	2006		2007		2008		2009	
	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF	SUJETOS OBLIGADOS	ALDF
Total de recursos sobreseídos	22	0	56	3	55	0	114	5
Total de recursos en los que se ordena entregar la información	80	0	269	9	340	3	447	10

Fuente: Tomado de InfoDF, 2009b: 16. La información de 2009 está actualizada al 3 de diciembre de ese año.

El InfoDF realiza evaluaciones periódicas y presenta informes sobre cada una de las entidades evaluadas y la ALDF no es la excepción, además de que el propio órgano legislativo es sujeto de un análisis anual en el reconocimiento a las mejores prácticas de transparencia. Como parte de ese ejercicio, el InfoDF evalúa el cumplimiento de obligaciones mediante dos grupos de criterios y, dentro de cada uno de ellos, se agrupan varios elementos de análisis. Los aspectos evaluados son: índice de cumplimiento de obligaciones en los artículos correspondientes de la Ley mediante la observación de los portales de Internet; índice de Acceso a la Información, elaborado a partir del contraste entre recursos de revisión contra solicitudes de información; índice de cumplimiento de los requerimientos del InfoDF; e, índice de Acciones de Capacitación. Si bien éstos están ponderados, lo que se observa en las mediciones del InfoDF es que la Asamblea Legislativa es una institución que cumple con la ley, lo que nos lleva a preguntarnos si es suficiente el cumplimiento de la ley para que exista una eficaz estructura de rendición de cuentas.

Como resultado del seguimiento que el InfoDF hizo en 2009 de la solventación de recomendaciones derivado de la evaluación de portales, la ALDF alcanzó un índice global de cumplimiento de 97.6 en

una escala cuyo máximo es 100. El cuadro 10 muestra los resultados de esa evaluación global y la manera en que están compuestos todos los índices de cumplimiento que permiten afirmar, siguiendo exclusivamente este informe, que el órgano legislativo sobresaie por su cumplimiento de obligaciones.

**CUADRO 10. RESULTADOS DE EVALUACIÓN DE PORTALES 2009
PARA LA ALDF POR EL INFODF**

SOLVENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DERIVADA DE LA EVALUACIÓN DE PORTALES DE INTERNET 2009			
	ÍNDICE DE CRITERIOS SUSTANTIVOS	ÍNDICE DE CRITERIOS ADJETIVOS	ÍNDICES COMPUESTOS
ÍNDICE GLOBAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA			97.6
Índice de cumplimiento del Artículo 13	100.0	100.0	100.0
Índice de cumplimiento del Artículo 14	96.5	95.5	96.3
Índice de cumplimiento del Artículo 16	96.6	100	97.3
Índice de cumplimiento del Artículo 28			100
Índice de cumplimiento del Artículo 29	100	100	100

Fuente: InfoDF, 2009b: 33.

La principal debilidad de esta medición es que se limita a observar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades legales de una institución creadora de esas mismas leyes, y bajo este supuesto se puede señalar, sin temor a equivocarse, que la ALDF cumple con la ley, lo que no significa que rinda cuentas por su desempeño en todas las áreas que participa y sobre las funciones y actividades que realiza. En síntesis, el esfuerzo de evaluación del InfoDF es un instrumento muy útil para observar el panorama general de las instituciones en materia de transparencia pero limitado en virtud de que ese mismo instituto no podría exigir más que aquello que la ley le manda, a diferencia de los

ciudadanos que se encuentran en una condición más favorable para exigir cuentas de sus representantes, en tanto que son ellos quienes los llevaron al cargo.

Evaluación externa de transparencia y rendición de cuentas

Con el fin de conocer de manera cualitativa el contenido de las responsabilidades que la ALDF cumple con base en la Ley a través de su portal y mediante sus módulos de acceso a la información, el autor efectuó dos ejercicios complementarios: uno de usuario simulado, realizado en diferentes fechas de septiembre y octubre de 2009; y otro de acceso y análisis de información pública, mediante el portal de Internet. En ambos se pudo comprobar cómo la calidad de la información institucional sigue siendo tarea pendiente para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁴⁰

Con el objeto de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, se analizó la información disponible en el portal de Internet de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en octubre de 2009, en cada una de las obligaciones mínimas que debe cumplir esa institución. El análisis de los documentos se realizó a partir de tres variables:

- 1) *Accesibilidad a la información*, que señala cuán complejo resulta para el usuario acceder al destino último donde se encuentra la información que debe publicar, por ley, el órgano legislativo;
- 2) *Claridad de la información*, que evalúa qué tan simplificado resulta el documento consultado, ya que uno de los problemas para acceder a la información no reside en su ubicación sino en la claridad de los datos ahí contenidos; y
- 3) *Calidad de la información*, que se refiere a que la información ahí contenida, en caso de estar disponible al público y ser clara, satisfaga los criterios de ser detallada y suficiente respecto a cada uno de los apartados que la ley obliga.

El cuadro 11 presenta los resultados de la evaluación a cada una de las obligaciones de la Asamblea de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Como se puede observar, según la primera

columna, resulta relativamente sencillo acceder a la información; sin embargo, la claridad y la calidad de la misma suelen ser malas o regulares. La evaluación está señalada como *óptima* cuando la institución va más allá de lo que la propia Ley le obliga y pone a disposición de la sociedad información accesible, detallada y precisa. Por otro lado, se califica como *regular*, cuando el órgano legislativo simplemente pone a disposición información para “cumplir con la ley”, pero la calidad de la información es insuficiente o tan abundante o agregada que le impide al ciudadano conocer con claridad la información que le es obligatoria; es decir, se cumple con la ley pero la información es insatisfactoria. En la misma escala, será *básico* el desempeño de la ALDF cuando resulta evidente la insuficiencia tanto de la información como su accesibilidad, así como el contenido de la misma, de manera que es necesario aclarar la calificación considerada básica o regular en notas al pie.

CUADRO 11. CUMPLIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA. ⁴¹

ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL D.F.

OBLIGACIÓN	ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN	CLARIDAD DE LA INFORMACIÓN	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN
I. El marco normativo ⁴²	Regular	Regular	Regular
II. Su estructura orgánica ⁴³	Óptima	Óptima	Regular
III. Funciones ⁴⁴	Regular	Básica	Óptima
IV. Directorio de servidores públicos	Óptima	Óptima	Óptima
V. El perfil de los puestos	Óptima	Óptima	Regular
VI. Remuneración mensual	Óptima	Óptima	Óptima
VII. Gastos: viáticos, representación y alimentación ⁴⁵	Óptima	Básica	Básica
VIII. Relación de bienes	Óptima	Óptima	Óptima

OBLIGACIÓN	ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN	CLARIDAD DE LA INFORMACIÓN	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN
IX. Presupuesto de los últimos tres ejercicios fiscales ⁴⁶	Regular	Básica	Básica
X. La calendarización de las reuniones ⁴⁷	Óptima	Básica	Básica
XI. Domicilio y dirección. Comité de Transparencia	Óptima	Óptima	Óptima
XII. Los instrumentos archivísticos y documentales	Óptima	Óptima	Óptima
XIII. Actividades específicas más relevantes	Óptima	Óptima	Óptima
XIV. Un informe de auditorías concluidas	Óptima	Regular	Regular
XV. Dictámenes de cuenta pública	Óptima	Regular	Regular
XVI. Convenios y contratos	Óptima	Regular	Regular
XVII. Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones	No aplica	No aplica	No aplica
XVIII. Los informes que debe rendir el Ente Público	Óptima	Básica	Básica
XIX. Los servicios y programas que ofrecen	Óptima	Regular	Básica
XX. Programas de apoyo o subsidio	No aplica	No aplica	No aplica

OBLIGACIÓN	ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN	CLARIDAD DE LA INFORMACIÓN	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN
XXI. Montos, criterios, convocatorias y quién recibe recursos ⁴⁸	Básica	Básica	Básica
XXII. Programas y centros destinados al deporte ⁴⁹	Básica	Básica	Básica
XXIII. Programas operativos anuales o de trabajo ⁵⁰	Óptima	Básica	Básica
XXIV. Avances programáticos, presupuestales y estado financiero ⁵¹	Óptima	Regular	Básica
XXV. Cuenta pública ⁵²	Óptima	Básica	Básica
XXVI. Resultados de adjudicación directa y licitaciones	Óptima	Óptima	Óptima

Si este ejercicio de análisis del cumplimiento de obligaciones evalúa sólo si la información se apega a lo que dice la Ley, la Asamblea Legislativa cumple estrictamente con lo solicitado. Sin embargo, si se busca cumplir con el objetivo de brindar información de calidad, sencilla y de fácil acceso, se puede concluir que existen importantes rezagos en la materia. Si bien se puede aceptar que este rezago es el resultado del escaso interés de los partidos y legisladores para sujetarse a mecanismos de control ciudadano, también es cierto que el personal de la Asamblea Legislativa debe asumir el compromiso de la transparencia en la institución de la que forma parte. El desconocimiento de los alcances de poner a disposición del público la totalidad de la información que se genera en el órgano legislativo no es una simple obligación legal de los legisladores o del personal administrativo de la ALDF, sino que es una condición indispensable para la consolidación de las prácticas democráticas ciudadanas y para el logro de una relación permanente de controles y comunicación entre representantes y representados.

El cuadro 12 describe el estado que guarda la información presentada en el portal de Internet de la Asamblea respecto de las obligaciones del artículo 16 de la Ley de Transparencia. Como se puede observar, mejora respecto de la evaluación del artículo 14, pero la información sigue siendo de mala calidad en virtud de que se busca cumplir con la ley, pero no rinde cuentas a los ciudadanos, en particular con aquellos asuntos en los que se involucra el uso de recursos asignados a los legisladores o a los órganos que ellos presiden. Destaca que sean la Comisión de Gobierno y los Grupos Parlamentarios los entes con más bajos estándares de transparencia y con procedimientos discrecionales para la toma de decisiones y el uso de recursos.

CUADRO 12. CUMPLIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA. ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL D.F.

	ACCESIBILIDAD	CLARIDAD	CALIDAD
I. Nombre, fotografía y currículos de los diputados y comisiones a las que pertenecen	Óptima	Óptima	Óptima
II. Agenda legislativa ⁵³	Óptima	Básica	Básica
III. Orden del día, asistencia y votación de cada una de las sesiones del Pleno	Óptima	Óptima	Óptima
IV. Las iniciativas, fecha en que se recibió, las comisiones de turno y dictámenes	Óptima	Óptima	Óptima
V. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados	Óptima	Óptima	Óptima
VI. El Diario de Debates	Óptima	Óptima	Óptima
VII. Convocatorias, actas, versiones estenográficas, asistencia y acuerdos de cada una de las sesiones de las comisiones	Óptima	Regular	Básica

	ACCESIBILIDAD	CLARIDAD	CALIDAD
VII. Convocatorias, actas, versiones estenográficas, asistencia y acuerdos de cada una de las sesiones de las comisiones ⁵⁴	Óptima	Regular	Básica
VIII. Votación nominal de los dictámenes y acuerdos sometidos a la consideración del Pleno ⁵⁵	Óptima	Óptima	Básica
IX. Metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control, e informe semestral de su cumplimiento ⁵⁶	Óptima	Regular	Regular
X. Asignación y destino final de los bienes materiales ⁵⁷	Óptima	Óptima	Regular
XI. Informe de los viajes oficiales de diputados o personal administrativo ⁵⁸	Óptima	Regular	Básica
XII. Los dictámenes de cuenta pública y estados financieros ⁵⁹	Óptima	Regular	Básica
XIII. Los demás informes que ordene la Ley o Reglamento ⁶⁰	Óptima	Regular	Regular

La transparencia y el acceso a la información en el Poder Legislativo no son prioridad en la agenda de los partidos políticos, ni tampoco para los servidores públicos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Su compromiso en la materia ha consistido en el estricto cumplimiento de las leyes que ellos mismos han aprobado; sin embargo, no se han comprometido con la transparencia de sus acciones en lo que se refiere a todas las funciones que desempeñan y que no están expresamente señaladas en la Ley de Transparencia. Así, la gestión ciudadana, el control parlamentario y el uso de los recursos públicos asignados a la Asamblea son áreas que se caracterizan más por su opacidad que por su eficiencia.

Como se ha dicho aquí antes, aun cuando en algunos aspectos de la ley la Asamblea del D.F. se encuentra a la vanguardia al estar sujeta a los recursos de revisión de un órgano autónomo, las prácticas parlamentarias en materia de transparencia y acceso a la información no deben sujetarse a un procedimiento especial o a resoluciones del InfoDF, sino que deben constituir la norma en el desempeño de las funciones ordinarias de cualquier órgano legislativo.

CONCLUSIONES

La rendición de cuentas de un órgano como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal supone que esa institución funcione como contrapeso de otros órganos de poder y, al mismo tiempo, informe, explique y justifique a la población, de manera permanente y transparente, sobre sus acciones y decisiones. Bajo esa premisa, las actividades parlamentarias deben mantenerse bajo el escrutinio constante de los ciudadanos en tanto *principal* del *agente* legislativo. Lograr que el legislador asuma este principio democrático es una tarea compleja en virtud de que la rendición de cuentas ha sido vista por las dirigencias partidarias más como un obstáculo para la operación política que como una condición para la consolidación democrática. Sin embargo, y a pesar de las resistencias de cualquier individuo o grupo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano al que se le deben rendir cuentas, pero también debe rendir cuentas a la sociedad.

El proceso de institucionalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se ha enfrentado a obstáculos impuestos por los propios miembros del órgano legislativo, quienes han privilegiado el reparto de cuotas y recursos entre los legisladores y evaden la rendición de cuentas por sus actividades, por encima de políticas internas que avancen en la profesionalización de la tarea parlamentaria. En 20 años, la Asamblea Legislativa ha logrado avances significativos pero insuficientes para contar con un diseño que otorgue suficientes recursos institucionales, no económicos, al legislador, para ejercer sus funciones a plenitud y no estar sometido a controles partidarios que muchas veces le impiden rendir cuentas a la población sobre sus acciones en la arena legislativa. Aunque puede afirmarse que la Asamblea del Distrito Federal ha cumplido con su tarea legislativa al dotar de un marco jurídico básico a la Ciudad de México, lo cierto es que el rezago en materia de

institucionalización y rendición de cuentas es alarmante.

Los legisladores de la Ciudad de México han fortalecido sus capacidades de control; sin embargo, persisten amplias mayorías del partido gobernante así como una estructura organizacional que concentra todos los poderes y recursos en los miembros de la Comisión de Gobierno en detrimento del frágil sistema de comisiones cuya agenda y recursos son administrados por agentes externos. Por ello, es necesario avanzar en materia de rendición de cuentas en varios aspectos formales, institucionales, organizacionales, técnicos y políticos, como son:

- Rediseñar el sistema de comisiones con el fin de profesionalizarlo y que deje de ser botín de reparto de cuotas partidarias para conferir apoyos adicionales a sus presidentes.
- Dar los primeros pasos hacia la transparencia de las actividades, organización y uso de los recursos, normatividad interna y responsabilidades de los grupos parlamentarios donde se haga público su marco normativo interno, su comprobación de gastos desagregado y las facturas del mismo, así como sus agendas legislativas.
- Implementar nuevos instrumentos de comunicación e interlocución con los ciudadanos mediante el uso de nuevas tecnologías.
- Establecer un sistema de evaluación del desempeño en cada una de las áreas y ámbitos de actividad del Poder Legislativo, de las estructuras burocráticas de la Asamblea y de los legisladores en lo individual, en el que participen evaluadores externos y especializados para que no sean los propios legisladores quienes se autoevalúen.
- Actualizar el marco jurídico de la Asamblea para evitar tanto el desvío de recursos como la discrecionalidad y opacidad con que se transfieren los recursos hacia los grupos parlamentarios y hacia los legisladores.
- Aprobar los formatos para la presentación de informes y anexos sobre el desempeño de cada legislador, comisión, órgano de gobierno y grupos parlamentarios que deberán presentar por cada periodo de sesiones.
- Fortalecer y otorgar plena autonomía a los órganos internos de

fiscalización, en particular aquellos que tengan la capacidad técnica y legal de exigir cuentas a los legisladores, así como un escrupuloso proceso de designación de expertos que no se encuentren sometidos al interés partidario.

- Constituir un Comité Permanente de Evaluación de la Calidad de la Legislación que evalúe el impacto legal y económico de la legislación aprobada.
- Institucionalizar la participación de grupos de interés, profesionales, organizaciones sociales y otros sectores interesados en participar en el proceso legislativo mediante leyes en materia de cabildeo y participación ciudadana, así como flexibilizar las condiciones para que la población haga uso de los instrumentos de participación, como el referendo.
- Crear un comité de ética y un mecanismo que regule el comportamiento del legislador y sancione acciones que vulneren a la institución legislativa, así como un registro de intereses privados que evite la posibilidad de conflicto de intereses de los diputados en los procesos de decisión legislativa mediante un régimen de incompatibilidades.
- Regular la contratación de personal que, bajo la figura de “asistentes voluntarios” o de personal de honorarios en los grupos parlamentarios, se encuentra en estado de indefensión sobre posibles abusos laborales, e implementar el sistema de servicio de carrera parlamentaria que dignifique la tarea de los asesores legislativos y de personal de apoyo a las tareas parlamentarias.
- Crear y otorgar infraestructura, recursos y autonomía para los servicios de investigación de apoyo a la tarea legislativa. Un instituto de investigaciones legislativas o de finanzas públicas sin recursos y sin autonomía no es funcional para el trabajo de los legisladores porque estará sujeto al interés político de una mayoría o servirá para el reparto de cuotas entre los partidos o grupos al interior de los mismos.
- Modificar el esquema en el que operan los módulos de atención, orientación y quejas, pues no se garantiza su eficaz funcionamiento con las reglas actuales.
- Privilegiar la profesionalización sobre la administración de un

aparato burocrático que, como se ha visto en este trabajo, opera con lentitud e ineficacia.

- Renovar el compromiso con la transparencia legislativa en las áreas de mayor opacidad, como los órganos de gobierno internos.
- Establecer nuevos mecanismos de consulta con los ciudadanos en procesos de ratificación o nombramiento de funcionarios públicos, como los jefes delegacionales sustitutos que son propuestos por el Jefe de Gobierno.
- Aprobar un manual de percepciones y gastos permitidos para los legisladores, así como establecer los mecanismos para sancionarlos en caso de que no se ajusten a esos criterios.
- Revisar los alcances del fuero constitucional y los supuestos que se protegen en la figura de la inmunidad parlamentaria.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con toda la legitimidad y capacidad legal, debe exigir cuentas al resto de los órganos de poder público, lo que no la exime de rendir cuentas. La tarea de representar los intereses de la ciudadanía no se agota con la elección: ahí sólo inicia; es el punto de partida para establecer una relación entre representantes y representados que proteja de manera permanente el interés de la población, mediante la rendición de cuentas de la función parlamentaria. No basta con cumplir la ley, hay que rendir cuentas.

REFERENCIAS Y NOTAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGUETA PALACIOS, JUANA** (2006), “Desde la curul, entrevista a Víctor Hugo Círigo”, *Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la ALDF*, IV Legislatura, V época, año 1, vol. 1, núm. 1, octubre-diciembre, pp. 79-80.
- AUYERO, JAVIER** (ed.) (1997), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.
- BECERRA CHÁVEZ, PABLO JAVIER** (2001), “La reforma político-electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas”, en Instituto Electoral del Distrito Federal (ed.), *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, pp. 99-153.
- BÉJAR, LUISA** (2006), *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM/Gernika.
- BETANZO DE LA ROSA, ALEJANDRA** (2008), *¿Por qué transparentar las actividades de cabildeo? El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México*, México, InfoDF.
- CAREY, JOHN M.** (2009), *Legislative Voting and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press.
- CARRASCO, LUCÍA** (1997), “Microcosmos: el trabajo de las comisiones y comités de la I Legislatura”, *Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la ALDF*, núm. 29, julio de 1997, pp. 33-39.
- CARRASCO, LUCÍA Y CECILIA MENDOZA** (1995), “Se actualiza el marco jurídico de la Asamblea”, *Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la ALDF*, pp. 3-15.
- CASAR, MARÍA AMPARO, IGNACIO MARVÁN Y KHEMVIRO PUENTE** (2009), “Rendición de cuentas en el Poder Legislativo: una revisión de la literatura”, *Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Hewlett*, manuscrito inédito, México, CIDE, 35 p.

- CEJUDO, GUILLERMO Y ALEJANDRA RÍOS** (2009), “La rendición de cuentas en los estados de la federación. Avances de investigación del proyecto CIDE-Hewlett sobre la estructura de la rendición de cuentas en México”, *Documentos de Trabajo CIDE-DAP*, México, CIDE.
- FLORES MOLINA, ÓSCAR** (2001), *La reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- GARCÍA SOLÍS, IVÁN** (1992), “Distrito Federal: la democracia inaplazable”, en Arnaldo Córdova e Iván García Solís, *La democratización del Distrito Federal*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, pp. 32-40.
- GÓMEZ GALLARDO, PERLA** (2007), “El derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal”, en Ernesto Villanueva (coord.), *Derecho de la información*, México, UNAM-IIJ, pp. 129-143.
- HEDLUND, RONALD D.** (1985), “Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources”, en Gerhard Loewenberg, S. C. Patterson y M. E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, MA, Harvard University Press, pp. 321-391.
- KITSCHOLT, HERBERT Y STEVEN I. WILKINSON** (eds.) (2007), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability, and Political Competition*, Nueva York, Cambridge University Press.
- LOEWENSTEIN, KARL** (1957), *Political Power, and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO Y MAURICIO MERINO** (2009), “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, núm. 1, México, Secretaría de la Función Pública.
- MANIN, BERNARD** (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- MANIN, BERNARD, ADAM PRZEWORSKI Y SUSAN C. STOKES** (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, ALEJANDRA** (4 de febrero de 2004), “Auditará contraloría recursos a fracciones”, *El Universal*, sección D.F. Recuperado el 20 agosto 2009 de <<http://www.eluniversal.com.mx/coberturas/esp326.html>>.
- NORTON, PHILIP** (1998), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, F. Cass.

- O'DONNELL, GUILLERMO** (2007), "Accountability Horizontal", en G. O'Donnell, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 85-112.
- _____ (2008), "Democracia y Estado de Derecho", en John A. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, pp. 89-99.
- PACKENHAM, ROBERT A.** (1970), "Legislatures and Political Development", en A. Kornberg y L. D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, pp. 521-537.
- PÉREZ GIL, GEORGINA** (20 de octubre de 2008), "Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", *Panel de Fiscalización del Foro Nacional de Armonización Contable, Evaluación de Metas y Fiscalización*. Recuperado el 20 de agosto de 2009 de <<http://www.ofsnayarit.gob.mx/foro/foro.php>>.
- PÉREZ RÍOS, GRACIELA** (2000), "Numeralia parlamentaria: compendio del trabajo legislativo trienio 1997-2000", *Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la ALDF*, núm. 32, segunda época, mayo de 2000, pp. 5-16.
- PIÑA OLMEDO, LAURA** (2006), "Replantear el papel de la atención en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal", *Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la ALDF*, IV Legislatura, V época, año 1, vol. 1, núm. 1, octubre-diciembre, pp. 77-78.
- POLSBY, NELSON** (1978), "Legislatures", en Fred Greenstein y Polsby Nelson (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol. 5, 1975, Mass., Addison-Wesley, pp. 277-296.
- PUENTE, KHEMIRG** (2006), "Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano", en Mario A. Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, LV Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México, México, UAM/ITESM, pp. 84-122.
- RÍOS-CÁZARES, ALEJANDRA Y JUAN PARDINAS** (2008), "Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México", Documento de Trabajo 1, *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: evaluación de la fiscalización*

superior en los estados. La Jolla, CA, UCSD/Centro de Estudios México-Estados Unidos.

ROSENTHAL, ALAN (2009), *Engines of Democracy. Politics & Policymaking in State Legislatures*, Washington, CQ Press.

SARTORI, GIOVANNI (1999), “En defensa de la representación política”, *Claves de razón práctica*, vol. 91, abril de 1999, Madrid, pp. 2-6.

VILE, M. J. C. (2007), *Constitucionalismo y separación de poderes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ZICCARDI, ALICIA (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-IIS/M. A. Porrúa.

DOCUMENTOS OFICIALES

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003), *Memoria II Legislatura*, México, ALDF.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2006), *Memoria de labores de la ALDF III Legislatura*, tomo I, 2003-2004, México, ALDF.

Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Código Financiero del Distrito Federal (CFDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “Legislación Federal vigente”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.cddhcu.gob.mx>.

Contraloría General de la ALDF (2009), *Informe de Auditoría 2009*. Recuperado el 14 de septiembre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, InfoDF (2009a), “Solicitudes de información y recursos de revisión en el Distrito Federal, ALDF”, *Disco Compacto de Análisis 2006-2009*, México, D.F.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, InfoDF

(2009b), “Cumplimiento de la LTAIPDF y LPDPDF por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2006-2009”, mimeo, diciembre de 2009, 34 pp.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (LPDDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F. (LTAIPDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del D.F. (LOALDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (LOPAOTDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Normas Generales para el Ejercicio de los Recursos Asignados a los Grupos Parlamentarios (NOMGP), “Tesorería General”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Reglamento Interior de las Comisiones de la ALDF (RICALDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF (RGIALDF), “Marco Legal del Distrito Federal”. Recuperado en octubre de 2009 de <www.asambleadf.gob.mx>.

Tesorería General de la ALDF (2008), “Integración del Anteproyecto de Presupuesto 2009”, documento interno, IV Legislatura, septiembre de 2008.

1. Las premisas de una representación democrática son: a) atender las expectativas de los ciudadanos y valorar las consecuencias de lo mandado; b) las preferencias pueden ser corregidas y hasta desechadas; c) la exigencia de convocar, informar, explicar y justificar las políticas adoptadas y, en su caso, las que sustituyan a las preferidas (Béjar, 2006: 26-27).
2. En ese sentido, Sartori abunda en su argumento en contra de la democracia directa: “la diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que en esta última el ciudadano sólo decide quién decidirá por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino que es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto, incompetente o esté desinformado. Por el contrario, una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas. Hace falta mucha ceguera ideológica y, ciertamente, una mentalidad muy ‘cerrada’, para no caer en la cuenta de esto. Y los *directistas* no lo hacen” (Sartori, 1999:6).
3. Para Sartori, el proceso de representación se agota con dos características, únicamente: a) una *sustitución* en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; y, b) bajo la condición de hacerlo en *interés* del representado (Sartori, 1999: 6).
4. Se adoptan las funciones descritas en el análisis de Casar, Marván y Puente (2009: 19-21), excepto por la función jurisdiccional.
5. Agradezco a Jacob Villagómez Salgado la compilación de datos estadísticos utilizados en esta sección.
6. Reglamentos de: Gobierno Interior de la ARDF, de Tránsito, de Establecimientos Mercantiles, de Servicio de Limpia, de Servicio de Agua y Drenaje, para Atención de Minusválidos, para

Reclusorios y Centros de Readaptación Social, de Protección Civil, de Transporte Urbano y para la Protección de No Fumadores.

7. Uno de los problemas a los que se enfrentó la Asamblea fue su incapacidad para hacer cumplir con los reglamentos aprobados, en virtud de que no estaba en su ámbito de responsabilidad su sanción. Así lo afirmaban los propios asambleístas: “La Asamblea no es Poder Legislativo, ya que la atribución esencial de estos cuerpos, en el nivel estatal, es aprobar el presupuesto de la entidad respectiva, discutir la cuenta pública y, en suma, legislar en todo aquello que no esté reservado a la legislatura federal. Tampoco es Ejecutivo, y si bien tiene la facultad de emitir reglamentos, no cuenta con posibilidades de hacerlos cumplir. La experiencia de la primera Asamblea mostró el muy bajo grado de respeto que alcanzaron las no pocas reglamentaciones emitidas por ese cuerpo” (García Solís, 1992: 33).
8. La institucionalización legislativa es el proceso mediante el cual una legislatura poco profesional, inestable y muchas veces disfuncional, se convierte en una institución con autonomía política y técnica, estabilidad e influencia pública (Puente, 2006: 85).
9. Los términos que emplea Polsby son *transformative* y *arena*, (Polsby, 1975).
10. Los miembros de la Asamblea la autodenominaron “I Legislatura” por la ampliación de facultades, aunque siguió siendo formalmente sólo “Asamblea de Representantes del D.F.”. Se considera I Asamblea a la que inició funciones en noviembre de 1997.
11. La tercera Asamblea aprobó leyes muy importantes, como las siguientes: Ley Orgánica de la propia Asamblea y su respectivo reglamento interno, la Ley de Protección Civil, Ley de Participación Ciudadana, Ley del Deporte, Ley Ambiental, Ley de Transporte y Ley de Desarrollo Urbano, entre otras.
12. En 1993 se había reformado el régimen legal para establecer un formato de designación presidencial indirecta del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; sin embargo, este ejercicio

nunca se llevó a cabo por la nueva reforma constitucional de 1996.

13. Un resumen de la evolución de las reformas y una detallada descripción de la reforma de 1996 se puede revisar en el trabajo de Flores Molina (2001).
14. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Diario de los Debates, Año I, No. 5, 27 de septiembre de 1997, pp. 37-43.
15. Entre las nuevas leyes creadas en ese periodo, además de las reformas al Estatuto de Gobierno, destacan: Ley de Fomento al Turismo; Ley de la Procuraduría Social; Ley de Adquisiciones; Ley de Obras Públicas; Ley de Participación Ciudadana; Ley de Instituciones de Asistencia Privada; Código Electoral del D.F. y la creación del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral; Ley de Justicia Cívica; Ley de Vivienda; Ley del Notariado; Ley de Desarrollo Social, por mencionar sólo aquellas para las que los legisladores dedicaron mayor tiempo en su análisis, negociación y dictamen.
16. Que incluyen leyes, reglamentos, bandos y normatividad interna.
17. Los datos provienen del *Diario de los Debates de la ALDF* y de Pérez Ríos (2000:5).
18. Las iniciativas enviadas al Congreso federal fueron las siguientes: De reformas a la fracción IV del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (para incluir las demarcaciones del Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios), De reformas a diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
19. Una encuesta publicada por el periódico *Reforma*, el 11 de septiembre de 2006, destacó que 85% de los entrevistados desconocía a su diputado local, además que 42% desaprobaba su gestión, 35% lo aprobaba y 23% no sabía. Metodología: encuesta telefónica realizada en el D.F. el 26 de agosto a 610 adultos. Margen de error: +/- 4%. Nivel de confianza: 95%. Realización: periódico *Reforma*, 11 de septiembre de 2006,

sección “Ciudad”.

20. Recuento realizado por los presidentes de la Mesa Directiva y de la Comisión de Gobierno, durante la última sesión ordinaria del Pleno de la ALDF, el 20 de agosto de 2009. Véase Diario de los Debates de la ALDF. Disponible en www.asambleadf.gob.mx [acceso 10 de octubre de 2009].
21. Un análisis del papel legitimador de las legislaturas en distintos sistemas políticos; véase el texto de Packenham (1970: 521-537).
22. Se toman las mismas funciones parlamentarias presentadas en Casar, Marván y Puente (2009), excepto para el caso de la jurisdiccional, que no es ejercida de manera permanente sino ocasional.
23. Las relaciones clientelares se sostienen mediante mecanismos de intercambio de votos por favores, muchos de los cuales no son mediante la “compra” literalmente de votos, sino de recursos especiales, excepciones legales, permisividad de la autoridad, para organizaciones o grupos que apoyarán a los partidos y sus candidatos en los procesos electorales. Véase Auyero (1997); Kitschelt y Wilkinson (2007).
24. El expediente: RR. 008/2007 del InfoDF es un claro ejemplo de la diferencia de criterios para el acceso a la información durante el proceso legislativo. Lo mismo sucede con las evaluaciones de nombramientos y ratificaciones.
25. Ver el estudio de Betanzo (2008).
26. Después del D.F., los órganos de fiscalización con menor control de su agenda estimaron en 20% el porcentaje de auditorías realizadas “a petición” de un órgano externo como la Comisión de Vigilancia o su equivalente (Ríos Cazares y Pardinas, 2008: 38-39).
27. A pesar de que no se registran variaciones significativas en el ejercicio 2005, sí hubo remanentes por 210 millones de pesos que la ALDF redistribuyó para ser ejercidos durante el año 2006 en distintas dependencias, de los cuales se autoasignó más de 124 millones de pesos; es decir, más del 60% de esos remanentes bajo el concepto “compromisos y programas prioritarios de la Asamblea Legislativa”. En paralelo, asignó sólo

1.5 millones para la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (0.7% de los remanentes) y 1.8 millones al Consejo de Información del D.F. (0.9% de los remanentes). Véase Cuenta Pública, 2005.

28. Acta de la Décima Cuarta Sesión Ordinaria de Trabajo (Privada) del Comité de Administración, IV Legislatura, martes 21 de octubre de 2008.
29. Según el clasificador del Gasto, “puede cargarse a esta partida: artículos de alpinismo, bala (lanzamiento), bates, bolas de boliche, caretas deportivas, discos (lanzamiento), espadas (esgrima), garrochas deportivas, jabalinas, manoplas, mochilas de excursionismo, pelotas, peras y petos deportivos, pesas, silbatos de árbitro, tiendas de campaña y similares”.
30. Para conocer los criterios con que se asignaron los recursos al resto de los capítulos, ver el documento “Integración del Anteproyecto de Presupuesto 2009” elaborado por la Tesorería General de la ALDF en 2008.
31. La información proviene de los reportes anuales entre 2004 y 2009 de la Contraloría de la Asamblea Legislativa y disponibles en el portal de la ALDF, www.asambleadf.gob.mx [acceso octubre 2009].
32. “ALDF, Seguimiento Físico Financiero del Programa Operativo Anual 2009”, elaborado por la Tesorería General. Disponible en el portal de la ALDF, sección “Presupuesto 2009”, www.asambleadf.gob.mx [acceso septiembre de 2009].
33. El más reciente intento por su creación fue en abril de 2009 cuando el Dip. Antonio Lima Barrios presentó el Punto de Acuerdo “para instar a la Comisión de Gobierno a la puesta en marcha de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas”, que fue aprobado y “enviado a las autoridades correspondientes, para los efectos legales a que haya lugar”.
34. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF).
35. En el artículo 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F. se obliga a que todo ente público cuente con un Comité de Transparencia integrado por los servidores públicos que el titular determine. Sus facultades están

- otorgadas en el artículo 61 de la misma Ley.
36. Registrada en el portal de Internet de la ALDF hasta el 12 de enero de 2010.
 37. Los datos del seguimiento provienen del módulo estadístico de Infomex II realizado por el InfoDF y están actualizados hasta el 4 de diciembre de 2009. Incluye las solicitudes a la ALDF y la Contaduría Mayor de Hacienda del D.F.
 38. Oficio número OF.HMC/050/09 del diputado Humberto Morgan Colón a la solicitud con número de folio 5000000047008 a diversas solicitudes sobre el uso de recursos en su oficina.
 39. Respuesta de la ALDF a la solicitud con número de folio 5000000144509.
 40. En el primer ejercicio de usuario simulado se verificó que, a pesar de la buena atención y disponibilidad del personal de la oficina de Acceso a la Información, los datos de ubicación y contacto de tal oficina son imprecisos, los horarios señalados no se cumplen y la infraestructura física de la oficina resulta insuficiente para realizar consultas *in situ*. Por otro lado, otras áreas de apoyo para el acceso a la información legislativa, como la biblioteca o las comisiones, carecen de personal capacitado para atender al público en la materia.
 41. La evaluación se realizó mediante dos ejercicios de usuario simulado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal [septiembre y octubre de 2009]. Se califican en Óptimo, Regular o Básico.
 42. No se incluyen los acuerdos parlamentarios que norman actividades legislativas y administrativas.
 43. La estructura que se presenta no incluye a órganos legislativos internos ni a grupos parlamentarios.
 44. A pesar de que se reconoce que hay más funciones que la estrictamente legislativa, no existen mediciones para evaluar otras funciones como las de control, administrativa o jurisdiccional.
 45. No se presenta información actualizada ni los criterios de asignación de los viáticos y gastos adicionales de los legisladores o altos funcionarios.
 46. El presupuesto desglosado de cada uno de los conceptos,

partidas, subpartidas y destino final del mismo es imposible de conocer en un solo documento, ya que lo que está a disposición del público es agregado y sólo sirve para conocer el monto total de los recursos y algunas asignaciones especiales. El nivel de complejidad de la información desincentiva al usuario y oculta información sobre el gasto de los grupos parlamentarios.

47. No se puede conocer la información sobre reuniones de órganos colectivos, incluidas las comisiones.
48. No sólo no se incluye a *quiénes*, de acuerdo con la propia información que en otros apartados como el programa “Ciudad de Leyes” reciben los ciudadanos, sino que además el portal de transparencia señala que este apartado “no aplica” a la ALDF.
49. Según el clasificador de gasto y los informes de los legisladores, la Asamblea destina recursos a actividades deportivas, pero no se reporta dónde se llevan a cabo o quiénes reciben esos apoyos.
50. Para la ALDF su único programa operativo es “legislar”. Este apartado del portal señala que su Programa Operativo, en virtud de ser un “Órgano de Gobierno que no ejecuta (sic), no cuenta con diagnóstico, objetivos, líneas de acción, ni cuantificación física financiera de sus acciones”. Lo anterior contradice los indicadores de gestión, la asignación de recursos y la propia estructura del órgano parlamentario.
51. No se incluye información sobre transferencias a los grupos parlamentarios ni sus informes de ejecución.
52. No se presenta un documento claro que especifique a qué se refiere cada una de las tablas que contiene la información ahí desplegada. Tampoco existe un análisis de la información de la Cuenta Pública.
53. No hay acceso a la agenda legislativa de prioridades de los grupos parlamentarios, sino que se presenta información que no tiene ninguna relación con la agenda legislativa como el “concentrado de eventos realizados” en la ALDF, el número de eventos o el número de “eventos cancelados” que no tienen relevancia alguna ni vínculo alguno con la agenda legislativa.

Asimismo, la actualización de la información es insuficiente pues hasta enero de 2010 presentaba cuatro meses de rezago.

54. Destaca que las versiones estenográficas o actas de los órganos de gobierno son inaccesibles, y aunque la mayoría de las demás comisiones muestran las asistencias, no se incluye cuáles fueron las sanciones por las ausencias ni se exponen las votaciones al interior de las mismas.
55. No presenta información actualizada.
56. No incluye las metas por área o unidad administrativa como manda la ley, sino un listado de áreas responsables con información que no permite conocer el cumplimiento de las mismas.
57. El apartado incluye el listado de bienes materiales de la ALDF, pero no su destino final.
58. No cuenta con información actualizada. Lo último que se reporta es que en 2008 no se realizaron viajes. Sin embargo, en otra parte del portal se afirma que algunos diputados han realizado viajes en 2009 y se señalan los montos asignados para viáticos de esos legisladores.
59. Los documentos únicamente señalan el monto de lo ejercido, pero no incluyen ningún desglose o justificación.
60. No viene un apartado donde se puedan consultar informes de legisladores, comisiones u órganos de legislaturas previas; el calendario de informes no señala qué pasa con aquellos que no presentan informes.

COLECCIÓN ENSAYOS PARA LA TRANSPARENCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

2007

- 01 *LA TRANSPARENCIA Y LOS SUJETOS NO OBLIGADOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.* ALBERTO AZIZ NASSIF
- 02 *ARCHIVOS GUBERNAMENTALES: UN DILEMA DE LA TRANSPARENCIA.* JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ DELEÓN
- 03 *TRANSPARENCIA Y CONTROL CIUDADANO: COMPARATIVO DE GRANDES CIUDADES.* IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL

2008

- 04 *¿POR QUÉ TRANSPARENTAR LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO? EL CASO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.* ALEJANDRA BETANZO DE LA ROSA
- 05 *TRANSPARENCIA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL.* CATALINA PÉREZ CORREA GONZÁLEZ Y ALEJANDRO MADRAZO LAJOUS
- 06 *ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL.* ISSA LUNA PLA
- 07 *EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA HERRAMIENTA PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.* PAULINA GUTIÉRREZ JIMÉNEZ
- 08 *TRANSPARENCIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN.* MARCO A. MORALES BARBA
-

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Ensayo 10. Legislar en la oscuridad.

***La rendición de cuentas en la
Asamblea Legislativa del Distrito Federal***

Diciembre de 2009.

Servicio Editorial Gráfico, Omar Aguilar Sánchez

Calle 1513 No. 139 Col. San Juan de Aragón 6a. Delegación Gustavo A. Madero,
C.P. 07918, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g y forros
en couché de 250 g.

Fuentes tipográficas: Arial, Century Old Style STD y Times New Roman.

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.

