

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Corazón Raquel LOZANO GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transparencia y Parlamento abierto*. III. *Descripción de la Asamblea Legislativa*. IV. *Análisis*. V. *Conclusión*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia parlamentaria constituye una condición que dota de legitimidad al órgano legislativo como representante de los intereses generales de los ciudadanos, contrapeso de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como en lo que respecta a informar a sus representados sobre sus decisiones y justificarse ante ellos. Entre las funciones de un Parlamento se encuentra la de ser un órgano generador de leyes, y en la esfera social se espera que desarrolle su función legislativa en un marco de transparencia y rendición de cuentas. A su vez, en los Parlamentos se hace efectiva la representación política, el control del Poder Ejecutivo, así como los procesos de toma de decisiones políticas que inciden socialmente.

La transparencia legislativa representa un asunto que pese a los avances con que cuenta, aún se concibe como una obligación consistente en publicar cierta información, más que en comunicar al ciudadano de forma proactiva aquellos datos que pueden explicar cuestiones relativas al funcionamiento de la institución, sus procesos decisionales, la aplicación de sus facultades y de qué manera cumple los objetivos sociales que justifican su existencia.

El presente estudio busca analizar cómo se ha concebido la práctica de la transparencia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta 2014, durante la VI Legislatura, considerando algunos antecedentes generales de

* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

este órgano legislativo en términos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, para esbozar un panorama general de los principales retos que se enfrentan en este tema.

Para realizar el análisis se ocupan las siguientes dimensiones en torno al trabajo legislativo:

- a) Política: el legislador como figura representativa de la democracia, su comunicación con los gobernados, y el proceso de toma de decisiones en el que interviene.
- b) Administrativa y de gestión: la administración de los recursos y la forma en que ello permite cumplir las funciones encomendadas a favor de una legislación justa, considerando el marco legal y los procedimientos administrativos establecidos.
- c) Legislativa: a partir de la revisión de los indicadores de gestión generados en tres legislaturas, IV, V y VI.

La primera parte de este trabajo aborda algunos aspectos del marco nacional e internacional para la transparencia legislativa; la segunda parte da una descripción de lo que es la Asamblea Legislativa, para realizar posteriormente un análisis con las dimensiones política, administrativa, legislativa, social y tecnológica.

II. TRANSPARENCIA Y PARLAMENTO ABIERTO

La transparencia trae consigo, como elemento concatenado, a la rendición de cuentas; juntas “dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes y legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, 2004: 67).

Más allá de una interpretación subjetiva, la institucionalidad de la transparencia implica el establecimiento de procedimientos administrativos; a su vez, requiere asimilarse en la cultura organizacional y hacerse operativa a través de rutinas en las organizaciones públicas. Los ordenamientos jurídicos, por tanto, son sólo uno de los elementos necesarios para ese fin; sin embargo, es necesario establecer canales de comunicación con la ciudadanía para que se transite de una “transparencia opaca” (Ackerman, 2008), basada en la acción de publicar información pública de oficio en los portales de Internet, hacia una de tipo más clara y activa, vinculada con la rendición de cuentas, basada en el derecho a saber, lo cual implica tener acceso a información sobre cómo funcionan las dependencias administrativas, cuál

es el destino y la forma de administrar y designar recursos del presupuesto, así como cuáles son los diferentes procesos de gestión de la organización pública que llevan a ciertos resultados.

Institucionalizar la transparencia en el ámbito legislativo implica contar con medios y procedimientos que la hagan posible para los ciudadanos, entre ellos leyes, mecanismos y medios de acceso que constituyen un punto de partida para conocer a la institución parlamentaria. La práctica misma de la transparencia tiene diferentes matices: en lo político, se vincula con la forma en que el legislador atiende a los ciudadanos que representa, es decir, si ocupa mecanismos para conocer peticiones, inconformidades y reconocimientos por el trabajo realizado, tales como los módulos de atención, orientación y quejas ciudadanas, los cuales pueden fungir como canales de información y transparencia respecto a la gestión de los diputados hacia los ciudadanos; en lo legislativo, es decir, en el de análisis, propuesta, dictaminación y atención a las iniciativas y proposiciones que son turnadas a las comisiones ordinarias y especiales del órgano legislativo y que son integradas por los diputados electos; de este trabajo poco se conoce, ya que en realidad quienes revisan y analizan las iniciativas de ley, o las propuestas, son los asesores de los diputados, y ellos, a su vez, realizan los proyectos de dictamen, mismos que no siempre son discutidos de forma abierta en sesiones de comisión y en los que pocas veces se incluye a la ciudadanía para que conozca en qué sentido se está elaborando un dictamen en torno a una ley que indudablemente tendrá efectos en su vida cotidiana.

La transparencia legislativa está vinculada con la de orden político, es decir, en los partidos y las agrupaciones políticas se hace necesaria para que prevalezca una “competencia efectiva entre los partidos y voto informado” (Luna, 2009: 13). La transparencia política permite conocer cómo los partidos y agrupaciones se allegan de medios que los llevan al ejercicio del poder, sobre el uso y destino final de los recursos públicos que se les asignan para campañas políticas, y el ejercicio de competencias, así como las limitantes existentes conforme a la normatividad electoral federal y local.

El artículo 17, fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que es derecho de los ciudadanos “ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal”; no obstante, ese derecho se encuentra restringido al acto de “emisión” de esas normas y no implica explícitamente el derecho a saber cómo se realizó el proceso legislativo por el cual se aprobó una norma. Ese proceso permanece opaco para el ciuda-

dano y por tanto representa un límite al derecho de acceso a la información plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias en la materia.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2014) el artículo 1o. reconoce que debe garantizarse el derecho a la información, el cual “comprende difundir, investigar y recabar información pública”.

La ley local es enfática al señalar que el órgano legislativo tiene ciertas obligaciones de transparencia legislativa conforme a los artículos 14 y 16; en el primero, acerca de la información pública de oficio, y en el segundo con respecto a aquellas obligaciones de transparencia que debe cumplir el Poder Legislativo local.

Conforme lo determina la normatividad vigente en materia de transparencia, la Asamblea Legislativa debe hacer pública la información de oficio, entre la cual está la relacionada expresamente con el trabajo legislativo, pero también la de orden administrativo y legislativo.

La de tipo administrativo se refiere a las gestiones que son necesarias para que los diputados puedan realizar su trabajo legislativo; la segunda se refiere a la creación de leyes, al trabajo en comisiones y comités, las convocatorias a foros y eventos públicos, el análisis, discusión y dictamen de las iniciativas y proposiciones turnadas a las comisiones de las que forma parte, así como la selección y/o ratificación de candidatos a ocupar determinados cargos en distintos órganos del gobierno de la ciudad.

En 2013, este órgano legislativo firmó dos acuerdos de colaboración. El primero de carácter interinstitucional con el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), en el que se estableció el compromiso de capacitación de los diputados locales y de los servidores públicos del órgano legislativo sobre los contenidos de la Ley de Transparencia, la Ley de Protección de Datos Personales y Ética Pública, con la impartición de 10 cursos, considerando a 500 legisladores y funcionarios de la Asamblea Legislativa.¹ Dicho convenio forma parte del programa para la consolidación de un gobierno abierto y participación ciudadana.²

¹ Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, “InfoDF firma convenio de colaboración con la ALDF”, 20 de febrero de 2013, disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1492&Itemid=217.

² Cabe hacer mención que ni el convenio ni el programa están disponibles para su consulta pública.

El segundo convenio fue signado con Transparencia Mexicana³ como un esfuerzo para acercar al ciudadano al trabajo legislativo del Congreso local. En este evento se presentó un Decálogo por la Transparencia, mismo que la Asamblea Legislativa se comprometió a hacer cumplir en el desarrollo de sus actividades legislativas para favorecer el gobierno abierto.

En ese mismo año México asumió la co-presidencia de la Alianza por un Gobierno Abierto junto con Indonesia, desarrollando el Plan de Acción 2013-2015 basado en cinco ejes: gobierno centrado en la ciudadanía; presupuesto abierto y participativo; datos abiertos para el desarrollo; empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales. Asimismo, se consideran relevantes los preceptos señalados en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria y la experiencia del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, así como el Decálogo por la Transparencia suscrito por la Asamblea Legislativa y Transparencia Mexicana.

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) suscribió un acuerdo de colaboración con la organización civil Transparencia Mexicana por un Parlamento abierto, signando un Decálogo propuesto por la Alianza por un Gobierno Abierto, que comprende los siguientes aspectos:

- 1) Derecho a la información: los Parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
- 2) Accesibilidad y difusión: publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
- 3) Información parlamentaria: publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
- 4) Información histórica: garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
- 5) Participación ciudadana y rendición de cuentas: los Parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
- 6) Información sobre legisladores y servidores públicos: publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.

³ Transparencia Mexicana, “Parlamento Abierto: firma del acuerdo de colaboración entre la ALDF y TM”, disponible en: <http://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-firma-del-acuerdo-de-colaboracion-entre-la-aldf-y-tm/>

- 7) Información presupuestal y administrativa: cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
- 8) Conflicto de intereses: aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
- 9) Legislan a favor del gobierno abierto: en su tarea sustantiva, los Parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.
- 10) Datos abiertos y formatos no propietarios: dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.

III. DESCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa es “el órgano legislativo y autoridad local instituida” conforme a las bases establecidas en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y demás ordenamientos que la regulen; su labor consiste en “velar por los intereses sociales en las materias de su competencia, salvaguardar el Estado de derecho y la sana convivencia con los órganos de gobierno locales y poderes federales. Asimismo, actuará conforme al principio de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas” (LOALDF, artículo 1o.).

La Asamblea Legislativa ha tenido una composición partidista diversa de la I a la VI legislaturas, en donde ha sido mayoritariamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quien ha encabezado la lista de diputados con mayor representación; no obstante, las preferencias de los electores han ido modificando esta composición, en la I Legislatura se contó con el mayor número de diputados de mayoría relativa (MR), 28 en toda la historia de las seis legislaturas; para la II Legislatura este partido político tuvo tan sólo 18 diputados por MR, a la par de los 14 de MR por el Partido Acción Nacional, y los 16 de representación proporcional (RP) del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante la IV y VI legislaturas se contó con el mismo número de diputados (34 de MR) del PRD, mientras que sólo en la V Legislatura dicho partido ha tenido representantes tanto de MR como de RP: 31 y 3, respectivamente⁴ (Reveles, 2013:18).

⁴ Todos los datos de la VI Legislatura contenidos en el presente documento fueron consultados a partir de la información contenida en el portal oficial de la ALDF.

En 2012, la VI Legislatura se integró por 34 diputados locales por el Partido de la Revolución Democrática; 2 de MR y 11 de RP por el Partido Acción Nacional; 9 por RP del Partido Revolucionario Institucional y 2 de RP por el Partido Verde Ecologista de México; 3 de MR por el Partido del Trabajo; 1 de RP por Nueva Alianza; 1 de MR y 2 de RP por el Partido Movimiento Ciudadano, y 1 como independiente (en la II y III legislaturas de igual forma hubo 1 diputado independiente por MR) (Reveles, 2013:18).

En los distintos periodos los legisladores han presidido diversas comisiones y comités para llevar a cabo sus funciones legislativas, al tiempo que éstas fungen como estructuras de poder entre los grupos parlamentarios, lo cual implica que el control de las comisiones más importantes como Gobierno, Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Administración Pública Local, entre otras, lo mantiene el PRD, como partido gobernante con mayoría en el congreso. Al hacer una revisión breve del número de comisiones que han sido presididas por el PRD, en la I Legislatura este partido mantenía el control en 15 comisiones de un total de 27; en la II empataba el número de comisiones presididas con el PAN, con 10 cada partido de 35; en la III presidió 21 de 33; en la IV, 20 de 24, y en la VI, 31 de 55⁵ (Reveles, 2013: 24).

Acerca del trabajo en comisiones, el cual consiste en el análisis y dictamen de iniciativas y puntos de acuerdo, así como en la designación de servidores públicos de diversas dependencias de la administración pública, en lo correspondiente a iniciativas y proposiciones con o sin punto de acuerdo, en la I Legislatura 119 iniciativas se encontraban en comisiones, de las cuales 117 fueron aprobadas, una rechazada; todas ellas de un total de 236 iniciativas presentadas ante el Pleno.

En la II Legislatura, 187 iniciativas estuvieron en comisiones, de las cuales 89 fueron aprobadas y 12 rechazadas, de un total de 287 iniciativas presentadas al Pleno. En la III Legislatura, 471 iniciativas estuvieron en comisiones, 160 fueron aprobadas y 51 rechazadas de un total de 682 iniciativas presentadas ante el Pleno.

En la IV Legislatura, 423 iniciativas estuvieron en comisiones, 153 fueron aprobadas y 11 rechazadas, de un total de 587 iniciativas presentadas al Pleno. De la V Legislatura no se cuenta con datos, mientras que de septiembre de 2012 al 31 de octubre de 2014, durante la VI Legislatura, conforme a los registros de la Asamblea Legislativa, se contabilizaron 729 iniciativas, de las cuales 103 fueron dictaminadas, quedando 626 en comisiones. En lo

⁵ Cabe señalar que para la VI Legislatura se consideran tanto las comisiones como los comités, y en el texto de Francisco Reveles (2013), no se especifica si se está contabilizando a los comités, pues sólo se enuncian en su libro como comisiones. Asimismo, no se cuenta con datos de la V Legislatura.

referente a puntos de acuerdo, de septiembre de 2012 a septiembre de 2014 se presentaron 1,088 (tanto los señalados en el artículo 132 como en el 133 del Reglamento para el Gobierno Interior de la ALDF), de ese número en la lista se señalaban 84 con dictamen, por lo que 1004 quedaban pendientes al 31 de octubre de 2014.

Por otra parte, de acuerdo con la organización Integralia, en su reporte legislativo de septiembre de 2012 a abril de 2013, en la VI Legislatura los diputados presentaron 259 iniciativas, con 36 comisiones ordinarias y 9 especiales; la publicación de informes por parte de los diputados en ese periodo resultó ser muy baja: cinco comisiones publicaron su informe de gestión del primer periodo ordinario de sesiones, y en el segundo periodo únicamente la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables lo había presentado.

Hasta 2014, en el portal de transparencia de la Asamblea Legislativa se encontraba bajo la leyenda “Recursos Mensuales Diputada@s”,⁶ legisladores que recibían mensualmente una dieta neta para cada diputado de \$51,776.39, además de \$15,000 para renta del módulo de atención, orientación y quejas ciudadanas; \$7,000 para el pago de servicios del módulo, y \$10,183.85 para gastos del mismo. A su vez, por concepto del programa de apoyo a la gestión, un monto de \$74,500 de forma semestral. Respecto de este último recurso, se debía rendir un informe ante los coordinadores de grupo parlamentario, quienes a su vez integraban un informe general de los diputados de su corriente política, mismo que era entregado a la comisión de gobierno.

Los tipos de informes que debe rendir la Asamblea Legislativa conforme lo marca el artículo 14, en las fracciones XIV a XVI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, son:

- Informes de uso y destino final de los recursos económicos que se entregan a los diputados independientes, a los grupos parlamentarios y a las coaliciones (fracción XIV).
- Informes de los montos ejercidos para los informes de actividades de las y los diputados (fracción XV).
- Informe anual del ejercicio del gasto por el comité de administración (XVI).

A su vez, conforme al artículo 14, fracción XIX, la Asamblea Legislativa como ente obligado debe rendir los siguientes informes:

⁶ Recursos mensuales a Diputa@s, disponible en: http://www.aldf.gob.mx/media/avisos/programa_de_apoyo_a_la_gestion.pdf.

- Informes presupuestales y financieros (trimestrales).
- De solicitudes de información pública (anualmente).
- Del Comité de Transparencia (anual y semestral).

Respecto de la integración de la Asamblea, ésta se conforma por 66 legisladores, los cuales son electos por dos principios, mayoría relativa y representación proporcional, renovándose en su totalidad cada tres años; sus facultades, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, se enfocan fundamentalmente en proveer al Distrito Federal de la legislación necesaria para su buen funcionamiento en la atención de las demandas ciudadanas y en la búsqueda de una convivencia pacífica; sus facultades permiten diferenciar aspectos como:

- 1) Legislar tanto para aprobar leyes como órgano colegiado, como en la proposición de iniciativas ante el Congreso de la Unión, así como en lo concerniente al órgano técnico denominado Canal Televisivo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁷
- 2) Aprobar su ley de ingresos y proponer su presupuesto de egresos, el cual es incorporado por el jefe de Gobierno al proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- 3) Revisar la cuenta pública del año anterior remitida por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 4) Emitir opinión sobre el programa general de desarrollo del Distrito Federal y aprobar los programas de desarrollo urbano.
- 5) Ratificar las designaciones que haga el jefe de Gobierno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, en su caso, designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.
- 6) Participar en la ratificación de designaciones hechas por el jefe de Gobierno, o por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, respecto de diversos cargos de alto rango en el Poder Judicial del Distrito Federal, así como en materia de derechos humanos y en materia electoral; además, en lo correspondiente a la renuncia del jefe de Gobierno por causa grave, en las licencias que éste solicite o en la designación de un sustituto que termine el tiempo de encargo.

⁷ Con respecto al Canal Televisivo, éste es señalado en la fracción XXXVI del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa conforme a la reforma del 15 de mayo de 2014; cabe destacar que hasta diciembre de 2014 dicho Canal no había iniciado funciones.

- 7) En materia de transparencia le compete designar y en su caso remover a los comisionados ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- 8) En lo que respecta a los servidores públicos encargados de la administración de la Asamblea Legislativa, se prevé que los puestos de los titulares de la oficialía mayor, tesorería general, contraloría general, coordinación general de comunicación social, director del Instituto de Investigaciones Legislativas, director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, al titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, así como al titular del Canal Televisivo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sean designados por este órgano legislativo.

Conforme a las facultades enunciadas, la Asamblea Legislativa tiene un importante papel en la designación de servidores públicos de alto rango, y en lo correspondiente al nombramiento de consejeros en instituciones como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por lo que la transparencia en éstos y otros procesos que realiza es fundamental para acercar al ciudadano al trabajo legislativo.

Los legisladores tienen un compromiso importante en materia de transparencia para con la ciudadanía; al ser electos adquieren el compromiso de transparentar su trabajo en favor de la sociedad, teniendo obligaciones colectivas, en tanto que forman parte de un órgano colegiado, y en el plano individual, para responder a los intereses de los electores.

IV. ANÁLISIS

1. *Dimensión política*

La forma en que el legislador establece canales de comunicación con sus representados está centrada en formas tradicionales donde el legislador presenta informes escritos y realiza eventos públicos para dar a conocer los aspectos más destacados de su labor; sin embargo, la opacidad es notoria en tanto que no se reconoce que la función legislativa es una actividad cercana a la vida cotidiana del ciudadano, por lo que el trabajo de los diputados está vinculado con el espacio donde los habitantes de la ciudad gozan de sus derechos y los ejercen.

Conforme a la normatividad vigente, los legisladores deben rendir informes de trabajo ante la ciudadanía de manera anual (LOALDF, artículo

18, fracción IX), los cuales constituyen momentos para comunicar efectivamente a la ciudadanía el trabajo legislativo, y en cierta medida, fingir como intermediarios respecto a demandas muy focalizadas de distintos grupos de población hacia el gobierno del Distrito Federal; sin embargo, éste es un diálogo unidireccional sin posibilidad de réplica del ciudadano hacia sus representantes.

La comunicación de un legislador con sus representados debe ser continua, y para ello se requiere generar los canales adecuados a efecto de que los ciudadanos asimilen las leyes y marcos normativos como socialmente útiles para promover la igualdad, el respeto por los derechos humanos, el ejercicio pleno de derechos sociales y políticos, así como el reconocimiento de obligaciones cívicas para hacer prevalecer un estado de paz y respeto en la comunidad.

Los legisladores deben informar de sus labores en forma semestral y anual; en la VI Legislatura se verificó esta información para el grupo parlamentario del PRD y se encontró que seis diputados no contaban con ningún informe publicado, y los que lo habían hecho no detallaban información sobre su trabajo con la ciudadanía, sino que los datos presentados eran muy escuetos, señalando la cantidad de personas atendidas, sin resultados; a su vez, en lo referente al trabajo en comisiones, son pocos los informes que señalaban con total transparencia las fechas en que se recibían las iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo, así como las prórrogas solicitadas y las fechas en que se presentaban los dictámenes de estos asuntos.

Haciendo hincapié en el acuerdo de colaboración firmado por la Asamblea Legislativa con Transparencia Mexicana en 2013, los compromisos segundo, tercero, cuarto, séptimo y octavo del Decálogo señalaban que los Parlamentos abiertos son proactivos en la publicación de la mayor cantidad de información que pueda ser relevante para los ciudadanos, además de presentarla en formatos simples y claros, y donde la información esté disponible para consulta de los ciudadanos en cualquier momento.

2. Administrativa y de gestión

En términos de información de orden administrativo, la Asamblea Legislativa es generadora de una gran cantidad de datos relacionados con tareas necesarias para llevar a cabo la función legislativa.

Las áreas administrativas se encargan de actividades que garantizan el funcionamiento del órgano legislativo. Los artículos 14 y 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal seña-

lan, respectivamente, que la información debe estar disponible de forma física y en medio electrónico; dicha información es tanto de orden legislativo como administrativo. Respecto de esta última, que es objeto de interés en este apartado, destaca lo siguiente:

Artículo 14. ...

...

V. El perfil de los puestos de los servidores públicos y la currícula de quienes ocupan esos puestos;

VI. Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación, en un formato que permita vincular a cada servidor público con su remuneración;

VII. Una lista con el importe por concepto de viáticos y gastos de representación que mensualmente los servidores públicos hayan ejecutado por concepto de encargo o comisión;

VIII. La relación de los bienes que le sean asignados y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente del Distrito Federal, así como el catálogo o informe de altas y bajas;

...

X. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá:

a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos;

b) Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social;

c) El presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales;

...

XV. Con respecto a las auditorías y revisiones, un informe que contenga lo siguiente:

a) Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los entes obligados;

b) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que lo realizó;

c) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas; y

d) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el ente obligado;

...

XVII. Los convenios institucionales celebrados por el ente obligado, especificando el tipo de convenio, con quién se celebra, objetivo, fecha de celebración y vigencia;

...

XXII. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos. Asimismo, cuando la normatividad interna lo establezca, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

...

La Asamblea Legislativa cuenta con una estructura administrativa encargada de proveerle el manejo de la nómina, contrataciones de servicios diversos para realizar foros, congresos, seminarios, viajes nacionales y al extranjero, y otros relacionados con las actividades legislativas.

Conforme a lo establecido en el artículo 14 citado, fracciones V y VI, la información disponible por el órgano legislativo es parcial en cuanto al grado de cumplimiento de los requerimientos; esto es observable en el directorio de los servidores públicos de la Asamblea Legislativa, disponible en su sitio de Internet, ya que en varios casos no cuentan con teléfono de contacto (con una extensión localizable) ni con correo institucional.

A su vez, el directorio “legislativo” indica que además de los nombres de los 66 legisladores, se debe incluir una currícula, elementos que no se cumplían para la totalidad de los diputados en la VI Legislatura. No menos importante sería contar también con datos de los coordinadores del módulo de atención y quejas ciudadanas, y con los nombres y currículo de los coordinadores de asesores, los asesores, y los correos institucionales de los secretarios técnicos y sus asesores.

En lo correspondiente a fichas curriculares y perfiles de puestos, se observó que no en todos los casos están disponibles, y respecto a los perfiles sólo se encontraron para los cargos de oficial mayor, tesorero general, contralor general, coordinador general de comunicación social (donde no se requiere ninguna escolaridad), coordinador de servicios parlamentarios, y director del Instituto de Investigaciones Parlamentarias (donde no se establece experiencia previa requerida); mientras que para los puestos de director general, director de área, subdirector y jefe de departamento no se cuenta con perfiles establecidos, lo anterior en la revisión de la información de la VI Legislatura.

De lo establecido en las fracciones VII y VIII citadas, respectivamente, gastos por concepto de viáticos y gastos de representación, los años docu-

mentados eran 2009, 2010, 2013 y 2014, y en lo que respecta a bienes muebles e inmuebles no se reportaban bajas.

En relación con la fracción X, la información disponible comprende los años 2009 a 2014, de igual manera se encuentran los informes trimestrales y otras especificaciones respecto al destino de los recursos.

Respecto de las auditorías externas a la Asamblea Legislativa de 2011, 2012, 2013 y 2014 no hubo ninguna; de igual forma, tampoco se dispone de información referente a las auditorías de tipo interno, por lo que no puede determinarse que en la administración de sus recursos y seguimiento de sus procesos este órgano legislativo se ha dirigido en estricto apego a los marcos normativos establecidos y con transparencia, sobre todo en lo referente al ejercicio del presupuesto y el avance programático presupuestal, los balances generales y la cuenta pública.

Por otra parte, en cuanto a los convenios que la Asamblea Legislativa ha celebrado, y concretamente centrándonos en aquellos relacionados con el tema central de este documento, se encuentra información del periodo 2010 a 2014, donde sólo se suscribió un convenio de colaboración con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para el periodo abril-junio de 2011, y su objeto fue “establecer las bases de colaboración y coordinación entre ambas instituciones en materia de capacitación, difusión y divulgación de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, en el Distrito Federal”; mientras que en lo referente al convenio firmado en 2013 con Transparencia Mexicana, no se cuenta con ninguna información de la requerida en la fracción XVII.

En lo correspondiente a montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes por cualquier motivo se les entregue o permita usar recursos públicos, desde 2013 la Asamblea Legislativa aprobó la entrega de recursos por concepto del programa de apoyo a la educación de la juventud del Distrito Federal, el cual contaba con una lista de los 1,504 alumnos beneficiados en 2014 en el periodo julio-septiembre; se identificó un enlace para consulta de la convocatoria en ese año y otro para conocer el destino y uso de la recursos, en muchos casos no hay hipervínculo para conocer dicha información, y de igual forma, no se ha auditado este uso de recursos a la Asamblea Legislativa mediante auditorías externas ni internas.

Por otra parte, en el artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal destacan las fracciones siguientes:

Artículo 16. ...

IX. Metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control interno, así como un informe semestral de su cumplimiento;

X. Asignación y destino final de los bienes materiales;

XI. Informe de los viajes oficiales, nacionales y al extranjero, de los diputados o del personal de las unidades administrativas;

...

XVI. El informe anual del ejercicio del gasto, que elabora el Comité de Administración, una vez que haya sido conocido por el Pleno;

Las metas y objetivos de las unidades administrativas referidas en la fracción IX se encuentran disponibles por un periodo de 4 años; sin embargo, no se establece coherencia entre la forma en que se presentan las metas de un año con respecto a otro, por lo que no es posible establecer un grado de cumplimiento basado en el desempeño de años anteriores.

En lo referente a la fracción X, se ubicó información relativa a la asignación de los distintos bienes materiales en la Asamblea Legislativa, aunque no se especificaba en qué áreas administrativas, comisiones, comités o módulos se encuentran.

De la información de viajes y visitas se dispuso de información únicamente de la VI Legislatura. Y en lo referente al informe anual que realiza el Comité de Administración, se encuentra disponible de 2009 a 2013; en dicho documento se señalan tres tipos de gastos: legislativo y de operación, así como de rescate, restauración y modernización de inmuebles y equipamiento, señalando el monto asignado modificado y el monto ejercido.

Lo que se observa al respecto es que la administración de recursos es altamente discrecional en tanto que no se han realizado auditorías externas a través de las cuales se pueda verificar con evidencias suficientes que el marco legal y los procedimientos se han cumplido en la V y VI legislaturas.

Otro elemento a distinguir es que la Asamblea Legislativa, sin ser una dependencia de la administración pública del Distrito Federal, en 2011 comenzó con el apoyo a estudiantes habitantes del Distrito Federal, a través del fideicomiso Fondo de Apoyo a la Educación y al Empleo de las y los Jóvenes del Distrito Federal, el cual se suscribió con el Banco Mercantil del Norte, y cambió su denominación desde 2013 a Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud del Distrito Federal. Este tipo de apoyos económicos, sin ser propiamente una atribución en su operación como órgano legislativo, desataron inconformidades por parte de los estudiantes beneficiarios en razón de que las cuotas pactadas con las instituciones educativas no habían sido depositadas en tiempo y forma, por lo que, derivado de ello, y sin aclarar el destino final de dichos recursos, se emitió el decreto por el

que se derogó el artículo 84 bis de la Ley Orgánica y la sección 8, artículos 78 bis, 78 ter, 78 quáter y 78 quinquies, del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; a su vez, se generaron las reglas de operación del extinto fideicomiso, ya como programa social, y se estableció una comisión de evaluación y seguimiento del Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud del Distrito Federal desde el órgano legislativo.

Como se observa, es complejo abrir a la ciudadanía aspectos como la gestión de los recursos públicos, es decir, la forma en que se presenta la información para hacerla socialmente útil, clara, en formatos simples y con calidad; sin embargo, ello no justifica la opacidad en los presupuestos, la cuenta pública, y los balances de los estados financieros, así como los avances programático presupuestales y demás información, que deben estar disponibles en formatos suficientemente claros como para que sea posible comprender que todo recurso tiene un destino y que la orientación o los criterios que se consideran administrativamente establecen como prioridad el bienestar de la sociedad mediante el cumplimiento de los objetivos institucionales del órgano legislativo.

3. *Legislativa*

La transparencia legislativa implica abrir a la ciudadanía el trabajo del legislador; como tal, el artículo 17 de la LOALDF señala como derechos de éste: participar en el trabajo legislativo, integrando comisiones, comités y en la mesa directiva de la Asamblea Legislativa; pertenecer a un grupo parlamentario, iniciar leyes, presentar proposiciones y denuncias, así como retirarlas cuando así lo considere conveniente; gestionar ante otras autoridades demandas específicas de sus representados o, en su caso, brindarles la orientación que necesiten para ejercer sus derechos; fungir como representante de la Asamblea en eventos diversos nacionales e internacionales; contar con los apoyos necesarios, como asesoría, dietas, prestaciones, viáticos para el ejercicio de su encargo, así como contar con el documento e insignia que lo acredite como diputado.

A la par de estos derechos, los diputados tienen obligaciones diversas, tales como: ser parte de hasta cinco comisiones ordinarias y de dos comités; cumplir con los trabajos que les sean encomendados; responder a sus actos u omisiones conforme al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; representar los intereses de los ciudadanos; realizar audiencias mensuales en el distrito donde fueron electos; rendir un informe anual a los ciudadanos, así como informar a la Comisión de Go-

bierno semestralmente del cumplimiento de sus obligaciones (LOALDF, 2015, artículo 18).

Considerando lo anterior, la transparencia legislativa debe comenzar con la apertura del trabajo del legislador hacia los ciudadanos, y su medición a través de indicadores, con los cuales se realice un monitoreo constante respecto de la forma en que cumplen sus atribuciones.

Durante la IV Legislatura en la Asamblea Legislativa se generó un conjunto de indicadores de gestión respecto de las funciones sustantivas de la Asamblea Legislativa, expresando como tales:

- 1) Legislar sobre las materias señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 2) Recibir, revisar y analizar los informes del Ejecutivo y delegacionales, para supervisar y orientar a la administración pública local.
- 3) Atender peticiones y quejas, dirigir peticiones y recomendaciones al órgano ejecutivo para satisfacer los intereses y derechos legítimos de la población a la que representan.⁸

Dichos indicadores se construyeron considerando los tipos de funciones siguientes:

- a) Legislativas.
- b) De supervisión y orientación de la política pública.
- c) De representación de la ciudadanía.

Los indicadores propuestos en este sentido fueron:

- Legislativas.
- Creación de leyes.
- Éxito de las iniciativas.
- Origen de las iniciativas aprobadas.
- Temática abordada.
- Proceso legislativo en comisiones.
- Éxito de los dictámenes de la Comisión.
- Eventos legislativos.

Para las proposiciones con punto de acuerdo los indicadores fueron:

- Origen de las proposiciones con punto de acuerdo que se dictaminan.

⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, indicadores de gestión de la V Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-2b7a3b0be8c2356b24b7738f87f0f53b.pdf>, y de la IV Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-fb481703ff442f02022a1c634b48b769.pdf>.

- Autoridad a la que se dirigen las proposiciones con punto de acuerdo dictaminadas en comisiones.
- Éxito de las propuestas con punto de acuerdo dictaminadas en comisiones.

Para las proposiciones de urgente y obvia resolución se propusieron los indicadores:

- Origen de las proposiciones con punto de acuerdo presentadas al Pleno.
- Autoridad a la que se dirigen las proposiciones con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución.
- Éxito de las propuestas con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución.

Considerando los nombres, definición y método de cálculo de los indicadores propuestos, éstos no están relacionados con la función sustantiva de este órgano legislativo, que es la representación de la ciudadanía.

A su vez, los indicadores de la VI Legislatura, durante el primer y segundo año de ejercicio, se enuncian muy similares a los de legislaturas pasadas,⁹ destacando los siguientes:

- Proposiciones con punto de acuerdo presentadas, para establecer la participación de los partidos políticos en las proposiciones de punto de acuerdo.
- Proposiciones con punto de acuerdo turnadas a comisiones.
- Proposiciones con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución.
- Supervisión, orientación de la política pública y de la administración pública local.
- Creación y éxito de las iniciativas.
- Origen de las disposiciones jurídicas aprobadas.
- Temática de las disposiciones jurídicas aprobadas: busca medir el interés de los legisladores agrupados en los temas abordados por las iniciativas.
- Proceso legislativo en comisiones: mediante la comparación del trabajo entre las distintas comisiones se establecen:
 - a) El grado de concentración del trabajo legislativo en comisiones.

⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, indicadores de Gestión de la VI Legislatura, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-09350d12d023ea76d04421e2f004f20c.pdf>.

- b) La capacidad de cada comisión para procesar su trabajo.
- c) Su evolución en el tiempo.
- Iniciativas aprobadas y turnadas a las comisiones de análisis legislativo.
- Comisiones unidas con respecto al total de las comisiones.

Los indicadores que han sido aplicados en las tres legislaturas están centrados en la cantidad de iniciativas y puntos de acuerdo presentados y en aquellos que han sido aprobados; así como en lo que respecta al origen de las mismas (jefe de Gobierno, diputados, u otro), la cantidad de eventos legislativos y las temáticas abordadas. Sin embargo, en ningún momento el énfasis se ha puesto en la transparencia del proceso legislativo hacia la ciudadanía, ni en la calidad, claridad, veracidad, confiabilidad y utilidad de la información que se proporciona a los ciudadanos a través del portal de transparencia de la Asamblea Legislativa.

Lo que se observa es que la información publicada en la sección de transparencia de la Asamblea tiende a ser ambigua, en formatos poco claros, no responde a criterios de simplicidad y accesibilidad de la información, considerando que las consultas puede realizarlas todo tipo de público (especializado y no especializado).

Lo anterior es evidente sobre todo cuando se revisa información referente al registro de iniciativas y puntos de acuerdo, las actas de sesiones y las versiones estenográficas, así como los dictámenes de iniciativas y proposiciones, y la agenda legislativa.

A su vez, conforme al Decálogo que fue signado en 2013 por parte del órgano legislativo del Distrito Federal, los compromisos en materia de instituir condiciones para un Parlamento abierto se basan en garantizar el acceso a la información legislativa tanto a través de documentos que dan cuenta del trabajo de los diputados, como de las discusiones parlamentarias del Pleno en vivo, así como en el derecho a que la accesibilidad de la información considere el tema de discapacidad, ya que las tecnologías pueden aportar *software* más amable hacia las personas que tienen dificultades de accesibilidad de la información por motivos de una discapacidad.

V. CONCLUSIÓN

La transparencia legislativa tiene un importante camino por recorrer. El principal reto se encuentra en el manejo que se da a la información generada por el Congreso local, a efecto de lograr posicionarla como un elemento útil

para la ciudadanía. Como se ha señalado, el hecho de publicar información no garantiza que la ciudadanía obtenga datos relevantes que impacten en su vida cotidiana.

A partir del análisis de las dimensiones política, administrativa y de gestión legislativa, se concluye que el legislador, como figura representativa de la democracia, debería incentivar espacios de comunicación directa con la ciudadanía para fortalecer la comprensión de los procesos de toma de decisiones en el ámbito legislativo y reconocer la opacidad existente en la dimensión administrativa del análisis, en la cual se insertan todos los procesos de gestión que son necesarios para que los legisladores cumplan sus funciones, rubro en el cual prevalece la opacidad respecto del destino final de los recursos públicos y la medición de resultados a través de indicadores.

Con base en los indicadores que fueron referidos, se observa que la construcción de los mismos no es suficientemente clara en términos metodológicos como para garantizar que se mida y compare el grado de avance de los indicadores, a efecto de mejorar la calidad, eficiencia y eficacia con la que se realiza el trabajo legislativo.

Por otra parte, es posible reconocer algunos retos en términos de garantizar la transparencia en aspectos mínimos requeridos, como es la información pública de oficio, que hasta 2015, durante la VI Legislatura, presentaba diversas inconsistencias, al tiempo que no lograba ser suficientemente clara como para que todo ciudadano pudiera revisarla en formatos simples y accesibles para todos.

VI. REFERENCIAS

Bibliográficas

- ACKERMAN, John (coord.), 2008, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CASTELLS, Manuel, 1996, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI, vol. 1.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, 2004, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Revista Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* [en línea].

- LUNA PLA, Issa, 2008, *Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, colección “Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México”, núm. 6.
- OSZLAK, Oscar, 2013, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe, “Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno”, núm. 5, septiembre.
- PUENTE, Khemvirg, 2009, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, colección “Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México”, núm. 10.
- PUENTE, Khemvirg, 2011, “La transparencia legislativa local en México”, en MARTÍ CAPITANACHI, Luz de Carmen (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- REVELES, Francisco, 2013, *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Plaza y Valdés Editores.

Electrónicas

- Acuerdo mediante el cual se aprueba el criterio que deberán aplicar los entes obligados, respecto a la clasificación de información en la modalidad de confidencial, disponible en: http://www.infodf.org.mx/pdfs/criterios_entes_godf281011.pdf.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Indicadores de gestión, VI Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-09350d12d023ea76d04421e2f004f20c.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Indicadores de gestión, V Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-2b7a3b0be8c2356b24b7738f87f0f53b.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Indicadores de gestión, IV Legislatura, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-fb481703ff442f02022a1c634b48b769.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, Resumen ejecutivo de solicitudes de información pública y de datos personales, 1o. de enero al 30 de septiembre de 2012.

COMITÉ DE TRANSPARENCIA, Primera sesión ordinaria del Comité de Transparencia, V Legislatura, 4 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-054130182198e19478324f6293ad3e0e.pdf>.

Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes públicos en sus portales de Internet, Acuerdo 389/SI/18-09/2008, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-315603b7d2ce9ce7b7977906cc65d6b0.pdf>.

Informes semestrales y anuales de los 66 diputados en la VI Legislatura, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/>.

Recursos mensuales a diputa@s, visible en: http://aldf.gob.mx/media/avisos/programa_de_apoyo_a_la_gestion.pdf.

TRANSPARENCIA MEXICANA, Firma del acuerdo de colaboración entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Transparencia Mexicana en materia de Parlamento abierto, disponible en: <http://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-firma-del-acuerdo-de-colaboracion-entre-la-aldf-y-tm/>.