

Título de ponencia

La rendición de cuentas en los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal: la participación ausente

Autor

Francisco Reveles Vázquez

Resumen

La rendición de cuentas es un tema fundamental en la evaluación del ejercicio del poder en democracia. Consiste en la responsabilidad que el gobernante tiene respecto de sus gobernados respecto de las decisiones y políticas que lleva a cabo. Es una evaluación sobre los resultados, pero sobre todo implica la posibilidad de que los gobernantes sean sancionados en caso de incumplimiento de sus compromisos de campaña, de sus principios ideológicos o de su programa de gobierno.

Los procesos de toma de decisiones políticas no terminan al concluir la instrumentación de las políticas públicas. La rendición de cuentas implica que los gobernantes hagan caso de las quejas, sugerencias, reclamos o valoraciones que los ciudadanos hagan sobre su mandato. La democracia de nuestro tiempo ha sido criticada porque los gobernantes suelen tener oídos sordos cuando hay reclamos de los gobernados. No sucede lo mismo en tiempos electorales, cuando los gobernantes o aspirantes a gobernar se acercan a los electores hasta el exceso de los abrazos y los besos. Este acercamiento no es permanente ni sólido, por lo que se requiere la ampliación de la rendición de cuentas mediante una serie de mecanismos y procesos políticos que garanticen vínculos más fuertes entre los gobernantes y los gobernados. Y en el fondo, una mayor responsabilidad política de quienes toman decisiones.

En esta ponencia se evalúa la rendición de cuentas de los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, la capital de la República Mexicana. Se toma en cuenta la distinción entre rendición de cuentas vertical y horizontal. Como consecuencia, se estudian y explican las tendencias electorales del partido gobernante y las consultas públicas para la valoración de políticas de gobierno (y, aunque de manera excepcional, para la revocación de mandato).

En el caso de la horizontal, se revisa la interacción del gobierno con los otros poderes para ver el grado en el cual controlan o buscan controlar al ejecutivo. Asimismo se revisa la relación que el gobierno entabla con órganos que tienen como finalidades las de fiscalizar, regular, evaluar e incluso sancionar la actuación del gobierno, como los órganos encargados de los derechos humanos, la no discriminación y el acceso a la información.

Se destaca también las figuras de participación ciudadana para la rendición de cuentas y la escasa participación que ha generado entre los capitalinos, en parte por el bajo impacto que tienen y también por la dominante presencia del partido gobernante en la acción social, suplantando a la ciudadanía o fomentando prácticas clientelares.

Datos de identificación:

Francisco Reveles Vázquez

Grado académico

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Adscripción laboral

Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Líneas de investigación

Partidos políticos, sistemas electorales, democracia en América Latina

Publicaciones recientes

Coordinador de los siguientes textos: *La ciencia política en México hoy: ¿qué sabemos?*, y *El trabajo parlamentario de los partidos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* ambos publicados por la UNAM en coedición con Plaza y Valdés en el 2013.

Dirección

Cubículo 225, segundo nivel, Edificio E, FCPS, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, CP 04510, México, DF. Tels. 56229419, 56651233.
frevelesv@hotmail.com.

La rendición de cuentas en los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal: la participación ausente¹

Francisco Reveles Vázquez

Introducción

La rendición de cuentas es un tema fundamental en la evaluación del ejercicio del poder.² Antaño distante de las discusiones al respecto, en la actualidad es en no pocas ocasiones la clave para evaluar el grado de democracia en una nación. La rendición de cuentas consiste en la responsabilidad que el gobernante tiene respecto de sus gobernados respecto de las decisiones y políticas que lleva a cabo. Es una evaluación sobre los resultados, pero sobre todo implica la posibilidad de que los gobernantes sean sancionados en caso de incumplimiento de sus compromisos de campaña, de sus principios ideológicos o de su programa de gobierno.

Los procesos de toma de decisiones políticas no terminan al concluir la instrumentación de las políticas públicas. La rendición de cuentas implica que los gobernantes presten atención a las quejas, sugerencias, reclamos o valoraciones que los ciudadanos hagan sobre su mandato. La democracia de nuestro tiempo ha sido criticada porque los gobernantes suelen tener oídos sordos cuando hay reclamos de los gobernados. No sucede lo mismo en tiempos electorales, cuando los gobernantes o aspirantes a gobernar se acercan a los electores hasta el exceso de los abrazos y los besos. Este acercamiento no es permanente ni sólido, por lo que se requiere la ampliación de la rendición de cuentas mediante una serie de mecanismos y procesos políticos que garanticen vínculos más fuertes entre los gobernantes y los gobernados. Y en el fondo, una mayor responsabilidad política de quienes toman decisiones.

¹ Esta ponencia es un avance de investigación del proyecto: “Gobierno, partidos y democracia. El caso del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal (1997-2012)”, que se desarrolla en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cualquier crítica, sugerencia o comentario será bien recibido en: frevelesv@hotmail.com

² El autor base de este texto desde la perspectiva teórica es Leonardo Morlino, 2005 y 2012.

La rendición de cuentas puede estar presente en varias dimensiones del régimen y del sistema político. El respeto al estado de derecho implica equilibrio de poderes, pero no sólo eso. Para evaluar la rendición de cuentas conviene recordar la distinción entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. Vertical, estudiando y explicando las tendencias electorales del partido gobernante (como las denominan Przeworsky, 1999). El objetivo es ver qué tanto respaldo social logran los gobernantes en cada elección, en la cual se pone a prueba su desempeño. Lo mismo puede decirse en el caso de consultas públicas para la valoración de políticas de gobierno o para revocación de mandato (inexistente en el caso mexicano).

En el caso de la horizontal, es necesario analizar la interacción del gobierno con los otros poderes, con el fin de ver si fomenta o no un auténtico equilibrio, y primordialmente el grado en el cual los otros poderes controlan o buscan controlar al Ejecutivo. Asimismo se requiere revisar la relación que el gobierno entabla con órganos que tienen como finalidades las de fiscalizar, regular, evaluar e incluso sancionar la actuación del gobierno. En tal interacción se puede apreciar el carácter democrático de la forma de gobierno, así como también el grado de convicción democrática de los funcionarios en funciones.³

Rendición de cuentas vertical

Desde 1997, las elecciones en la capital del país han sido ganadas mayoritariamente por el PRD. La Jefatura de Gobierno, la mayoría de las diputaciones y la mayoría de las jefaturas delegacionales desde el año 2000. Los capitalinos han refrendado su apoyo electoral al PRD en seis elecciones consecutivas. La mayoría de los electores está conforme con su estancia en el gobierno local.

En la primera elección con voto directo de los capitalinos, el resultado favoreció a Cuauhtémoc Cárdenas, quien derrotó en las urnas al priísta Alfredo del Mazo y al panista Carlos Castillo Peraza. Luego, en el año 2000, en un cerrado proceso debido al arrastre del voto en la elección presidencial, el perredista López Obrador apenas ganó por unos cuantos puntos porcentuales al panista Santiago Creel Miranda. En tanto, en el 2006 la victoria de

³ En un índice de democracia local de 2006, en el cual se consideraron la competitividad electoral y los derechos civiles, el DF estaba clasificado en 4º lugar, únicamente superado por Guanajuato, Querétaro y Baja California. Somuano y Ortega, 2011: 24-25.

Marcelo Ebrard fue más cómoda, dejando atrás a sus adversarios, Demetrio Sodi por el PAN y Beatriz Paredes por el PRI. Y en el 2012, el PRD obtuvo su más alta votación en una elección de Jefe de Gobierno con Miguel Ángel Mancera, quien superó ampliamente a sus adversarios (por más de 40 puntos porcentuales), de nuevo Paredes por el PRI y por el PAN, Isabel Miranda.

Las elecciones capitalinas a partir de 2000 fueron concurrentes con las nacionales, por lo que ha existido un impacto de la competencia por la presidencia en la elección local. En 2000 fue desfavorable para el PRD debido a que el PAN ganó la presidencia y su candidato se colocó en tercer lugar. El efecto Fox se tradujo en un segundo lugar muy cercano al primero en la elección de Jefe de Gobierno y triunfos en varios distritos y delegaciones para panistas y priístas . En las dos siguientes contiendas presidenciales el abanderado perredista fue Andrés Manuel López Obrador, quien estuvo a punto de ganar en 2006 y se colocó en segundo lugar en 2012. El éxito electoral de los perredistas capitalinos no puede explicarse sin considerar el papel del ex jefe de gobierno en estas competencias.

Cuadro 1 Resultados electorales para Jefe de Gobierno 1997-2006

Año	PAN	PRI	PRD	Otros
1997	15.58%	25.61%	48.10%	10.71%
2000	34.29%	23.43%	38.54%	3.75%
2006	27.66%	21.91%	47.05%	3.39%
2012	13.61%	19.73%*	63.58%**	1.23%

Fuente: de 1997 a 2006, Bravo Ahúja, Marcela, 2011: 356; de 2012, IEDF. * PRI+PVEM. **PRD+PT+MC

Los comicios legislativos han arrojado muchos votos para el PRD. De nuevo salvo en el 2000, en los procesos electorales del periodo 1997-2012 se llevó la mayoría de los escaños. De hecho solamente tuvo problemas en la II legislatura (2000-2003) para ejercer como partido mayoritario. En todos los demás trienios no tuvo grandes dificultades para aprobar sus iniciativas y las del Jefe del Ejecutivo en turno.

CUADRO 2

Resultados de las elecciones para diputados locales en el DF

AÑO DE ELECCION	PAN	PRI	PRD	OTROS	Votos Efectivos	Anulados	Total de Votos
1991	637,241	1,479,966	390,364	731,785	3,239,356	147,989	3,389,455
	18.80%	43.66%	11.52%	21.59%	95.57%	4.37%	100.00%
1994	1,150,941	1,727,372	901,263	474,433	4,254,009	115,926	4,376,607
	26.30%	39.47%	20.59%	10.84%	97.20%	2.6%	100.00%
1997	695270	907422	1740325	505096	3848875	88084	3,936,959
	18%	23%	44%	13%	98%	2%	100%
2000	1,521,124	955,308	1,334,540	411,527	4,222,499	61,736	4,342,670
	35.03%	22.00%	30.73%	9.48%	97.23%	1.40%	100%
2003	734,833	337,979	1,270,988	478,426	2,822,226	84,732	2,936,167
	25.03%	11.51%	43.29%	16.29%	96.12%	2.90%	100%

AÑO DE ELECCION	PAN	PRI	PRD	OTROS	Votos Efectivos	Anulados	Total de Votos
2006	1,192,758	609,326	2,383,824	496,409	4,682,317	83,420	4,768,632
	25.01%	12.78%	49.99%	10.41%	98.19%	1.7%	100%
2009	603,487	489,155	783,868	796772	2675030	322,596	3060124
	19.72%	15.98%	25.62%	26.04%	87.42%	10.50%	100%

Fuente: Bravo, 2011: 367.

En el caso de las delegaciones políticas, el partido ha ganado en tres ocasiones la gran mayoría de las 16 existentes. En el año 2000 perdió seis frente al PAN; en el 2003 y 2006 solamente dos ante el mismo partido; en 2009 sufrió tres derrotas ante candidatos del PAN y una frente al Partido del Trabajo (en Iztapalapa, debido a conflictos perredistas por la candidatura). Solamente en dos delegaciones los ciudadanos han mostrado una preferencia marcada y constante a favor del PAN: Benito Juárez y Miguel Hidalgo (Alarcón, 2011: 193, 196, 201 y 2015).

Si se considerara solamente esta rendición de cuentas vertical, el perredismo saldría bien cotizado. Como sabemos, no es suficiente, pues el fondo es mucho más complejo y trasciende la participación en el momento electoral.

La rendición de cuentas aparece en la ley de participación ciudadana, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho de ser informados de la gestión de gobierno. Empero, si detecta alguna irregularidad o delito, su única tarea será informar a las autoridades competentes (ALDF, 2011: arts. 54 y 55). En los estatutos hay una invitación a los gobernantes a guiarse por los principios del partido y en bien de la nación. Nada más.

La relación entre órganos de gobierno del mismo nivel

En el DF no hay poderes propiamente dichos, sino órganos de gobierno, que emulan a los federales. En la accountability horizontal encontramos la interacción entre poderes. El jefe

de gobierno ha asumido su autoridad en el régimen político local, sin menguar el papel de los órganos legislativo y judicial. Sin embargo, el judicial carece de vitalidad y no constituye de hecho un elemento de equilibrio ni de control respecto de los otros.

La asamblea legislativa ha practicado con creces su derecho de legislar. Sin embargo, no ha desplegado su capacidad formal de control y de fiscalización sobre el ejecutivo. Ello se debe en parte a un marco legal insuficiente, y en parte por el predominio numérico del partido en la asamblea. Salvo en una legislatura, el partido ha ocupado más de la mitad de los asientos. Esto le asegura un dominio en el debate legislativo, pues además la oposición está dividida entre varios partidos con un número reducido de votos: el segundo partido más importante, el PAN, no ha superado los 17 legisladores; por su parte, aunque el PRI llegó a los 17 en el 2000, ha caído hasta contar con solamente 4.

Composición de la ALDF (1997-2012)

Legislatura	Periodo	Legisladores PRD	%	Legisladores otros partidos	%	Total	%
I	1997- 2000	38		28		66	100
II	2000- 2003	19		47		66	100
III	2003- 2006	37		29		66	100
IV	2006- 2009	34		32		66	100
V	2009- 2012	34		32		66	100

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Base de datos de la ALDF, 1997-2012, 2011.

El Jefe de Gobierno recibió la aprobación mayoritaria a sus iniciativas en todos los periodos. Sin embargo, su porcentaje de contribución al número total de iniciativas de la

asamblea es limitado: poco menos del 10 por ciento son de su autoría (los cuadros provienen de Reveles,2014).

Cuadro 10. Iniciativas de ley del Jefe de Gobierno (1997-2009)

Legislatura	Unanimidad	Mayoría	Total presentadas	% Contribución
I	38	20	70	11.17
II	22*	15**	44	7.12
III	16	23	44	7.51
IV	20	7	41	5.20
V				
Total	96	65	199	31.21

* 13 fueron modificaciones a programas delegacionales.

** 6 fueron modificaciones a programas delegacionales.

Cuadro 12. Eficiencia legislativa del Jefe de Gobierno

Legislatura	Aprobadas del Ejecutivo	Aprobadas Por legislatura	Eficiencia del Ejecutivo
I	58	117	49.57
II	37	87	42.52
III	39	160	24.37
IV	27	126	21.42
V			

El contenido de las iniciativas importa bastante en la evaluación que se puede hacer de los jefes de gobierno. En primera instancia, el número elevado de propuestas presentadas en la primera legislatura se debe en parte a que en ese entonces el Jefe de Gobierno debía presentar los programas de desarrollo de las 16 delegaciones. Tal atribución desapareció a partir del año 2000. Por otro lado, llama la atención que solamente se haya presentado una propuesta de reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno (por parte de López Obrador), la cual quedó pendiente en comisiones. La producción de leyes quedó como sigue: Cárdenas logró la aprobación de tres, López de seis y Ebrard de 5 tan sólo en la

primera legislatura. Cabe destacar que Ebrard fue quien más propuestas de nuevas leyes presentó en su sexenio.

La aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos no se salvó de debate, notablemente en el caso de López Obrador y de Cárdenas. La resistencia en el primer gobierno provino de la oposición, pero en el periodo 2000-2003 fueron algunos de los legisladores perredistas quienes negaron su apoyo al Jefe. Esto se explica por la división del grupo parlamentario perredista y su condición de primera fuerza pero sin mayoría en la asamblea. Tal situación no se repetiría con Ebrard. Hubo diferendos con este Jefe de Gobierno y los asambleístas de la corriente Nueva Izquierda en 2009, pero se debió más a la negociación de las candidaturas para el siguiente periodo que a diferencias de fondo sobre las tareas legislativas.

Pese a las mayores atribuciones adquiridas por las delegaciones desde 2000, el Jefe tiene una gran influencia en sus finanzas. Por ello no es extraño que casi la mitad de las iniciativas de los ejecutivos hayan girado en torno a cuestiones delegacionales. El tema presupuestal fue motivo de complejas negociaciones entre los representantes de las corrientes perredistas, negociaciones donde ocasionalmente el PAN tiene participación. El resto de la oposición son convidados de piedra, habida cuenta de su incapacidad para conquistar más de dos jefaturas delegacionales.

El PRD es quien más ha aportado a la construcción o reconstrucción del régimen legal capitalino. La oposición lo puso en predicamentos en la segunda legislatura, dado lo reducido de su grupo (y la inexperiencia de sus legisladores). En ella la mayor parte de las propuestas perredistas quedaron pendientes. Sorprende que los perredistas hayan sido muy activos en el periodo 2003-2006, precisamente cuando el conflicto entre el gobierno local y el federal fue más severo. Por otro lado, es de destacar que en la primera legislatura con Marcelo Ebrard, cuando el 75% de las iniciativas perredistas fue aprobado por unanimidad, es decir, sin la negativa de la oposición. La estrategia de negociación de Ebrard funcionó bien, después del complicado sexenio anterior.

Cuadro 17. Iniciativas del PRD en la ALDF (1997-2009)

Legislatura	Aprobadas	Pendientes	Desechadas	Retiradas	Total
-------------	-----------	------------	------------	-----------	-------

	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
I	28	34.14	53	64.63	0	0	1	1.21	82	100
II	10	15.38	49	75.38	6	9.23	0	0	65	100
III	61	29.1	140	66.6	9	4.3	0	0	210	100
IV	40	28.8	98	70.5	0	0	1	0.7	139	100
V										
Total	139	28.02	340	68.54	15	3.02	2	0.4	496	100

Cuadro 19. Eficacia legislativa del PRD en la ALDF por legislatura

Legislatura	Iniciativas	Eficacia	Iniciativas	Contribución
I	28(82)*	34.14	28(139)**	20.14
II	10(65)	15.38	10(139)	7.19
III	61(210)	29.04	61(139)	43.88
IV	40(139)	28.77	40(139)	28.77
V				

*Relación entre número de iniciativas aprobadas del PRD y número de presentadas por el PRD por cada legislatura.

** Relación entre número de iniciativas aprobadas del PRD y total de iniciativas aprobadas del PRD en las cuatro legislaturas.

Los perredistas presentaron 11 iniciativas de reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno, y solamente una fue aprobada. El Congreso de la Unión la rechazó pues se trataba del cambio completo del régimen legal del DF. Únicamente dos reformas al estatuto fueron bien vistas por la asamblea. Aunque los perredistas propusieron un centenar de nuevas leyes, solamente un tercio le fue aprobado. Una proporción semejante de aprobación hubo en el caso de las reformas a leyes.

Si se examinan además los permisos para salir de viaje del jefe del ejecutivo, y los nombramientos que le atañen, en contados casos hubo rechazo de la asamblea hacia las propuestas del Ejecutivo. En adición, en materia presupuestal el ejecutivo no ha tenido (salvo algunas excepciones), la negativa de una parte de la oposición y, en sólo un periodo, el rechazo o al menos la resistencia de algunos legisladores de su propio partido. De modo que este poder sí legisla y regula procedimientos y prácticas; crea o redefine instituciones, pero no controla al ejecutivo.

El tribunal de justicia local no tiene relevancia en el quehacer gubernamental. Su historia está marcada por su dependencia del poder federal y sobre todo está manchada por la ineficacia del sistema de impartición de justicia. Por ello en parte la importante cantidad de reformas a los códigos penal y civil aprobadas por el legislativo. Falta mucho para que constituir un poder judicial legalmente reconocido y con todas las atribuciones para controlar o supervisar la labor de los otros poderes. Por lo menos en el papel tiene un estatus jurídico del que carecía en un pasado no muy remoto.

Solo hasta cierto punto, las leyes vigentes hacen dependiente y subordinado al gobierno local de los poderes federales, como ya se mencionó anteriormente. Los poderes federales pueden destituir al Jefe de Gobierno en cualquier momento. El presidente de la República interviene en la designación de dos de los responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia (incluso al primero lo puede remover). El Congreso de la Unión es capaz de acotar las decisiones de la Asamblea Legislativa del DF y también del propio ejecutivo local. Las finanzas dependen en gran medida del poder legislativo federal. Es el caso de la deuda pública, que es uno de los componentes primordiales de las arcas locales. De ahí la intensidad de los debates respecto de los montos de deuda permitidos, la solicitud de recursos extraordinarios o de beneficios que reciben las entidades federativas y el DF no. Las grandes obras de cada sexenio son las que han generado más discusión.

En los hechos y con base en el régimen legal, las relaciones entre tales órganos de gobierno han sido poco conflictivas. Designaciones, presupuestos, iniciativas y decisiones del gobierno local han fluido y se han concretado sin grandes problemas en términos generales. Ciertamente hubo algunas decisiones que fueron refutadas por el gobierno federal, incluso mediante recursos legales como la controversia constitucional. Fueron los casos de la despenalización del aborto, la desregulación del divorcio y la creación de las sociedades de convivencia. Pero ninguna abatió las decisiones de la asamblea.⁴

En lo que sí ha sido invariable la postura del Poder legislativo federal (y de manera indirecta también el Ejecutivo federal) es en la modificación del estatus legal del DF. La asamblea ha enviado propuestas de nueva constitución, incluso consensuadas entre todos los partidos, y ninguna ha logrado la aprobación correspondiente. Las élites políticas

⁴ En el caso de la despenalización del aborto, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó a favor de la norma aprobada en el DF.

nacionales del PAN y el PRI no han estado para nada dispuestas a ampliar los poderes del DF, y mucho menos teniendo al PRD al frente. Hay que recordar que el partido del sol azteca es minoría tanto en la cámara de diputados como en la de senadores.

En la práctica, ni Cárdenas ni Ebrard sufrieron la animadversión de los ejecutivos en turno. El conflicto germinó en el sexenio 2000-2006, entre Vicente Fox y López Obrador. Y fue de tal magnitud que el Jefe de Gobierno fue desaforado. De por medio no estaba la situación local, sino la contienda por la sucesión presidencial. En efecto, López Obrador era el más claro aspirante a la presidencia de la República. Aparecía en primer lugar en las encuestas de preferencias electorales y era un jefe de gobierno reconocido a nivel nacional. Sus políticas sociales multiplicaron contrapuntos con el presidente Vicente Fox en los medios masivos de comunicación. Su peso en el escenario político era indiscutible. Por ello, el gobierno y el PAN decidieron eliminarlo políticamente de la sucesión.

El jefe de gobierno fue desaforado debido al incumplimiento de la una ley (Cuéllar y Oseguera, 2011; Hernández, 2008). Panistas y priístas en el congreso, así como algunos miembros de las minorías, votaron para expulsarlo del cargo. El hecho no llegó hasta sus últimas consecuencias (el juicio político) debido a la reversa del presidente Fox, ante la extraordinaria respuesta del perredismo: una extensa y constante movilización cívica que no hizo sino, por un lado, agrandar la imagen pública de López Obrador y, por otro, generar un creciente descrédito del presidente. López ya no regresó al cargo, sino que se enfiló a la contienda electoral como candidato presidencial del PRD. Al frente del gobierno del DF quedó como sustituto el perredista Alejandro Encinas, quien sencillamente le dio continuidad al trabajo realizado por el funcionario desaforado.

Las relaciones con el gobierno federal mejoraron en el siguiente sexenio. No influyó demasiado el hecho de que Marcelo Ebrard siguiera la línea trazada por López Obrador y el PRD de desconocimiento a Felipe Calderón como presidente electo en el 2006. El nuevo Jefe de Gobierno siguió una línea institucional frente al gobierno, pero la mayor parte de su periodo se cuidó de no conceder ningún gesto público de aceptación. Hacia el final de su mandato, cuando saludó de mano al presidente en un acto oficial, Ebrard no toleró la crítica de un integrante de su gabinete (Martí Batres, cercano a López Obrador) y lo destituyó de la Secretaría de Desarrollo Social. Independientemente de las formas, Ebrard mantuvo la

línea perredista sin descuidar la relación institucional. Eso le redituó mejores relaciones que antaño. Durante su periodo no hubo motivos de preocupación para la estabilidad de su gobierno.

Como se aprecia, dicha estabilidad del gobierno en el DF es hasta cierto punto endeble. En principio, parece pender de un hilo debido a varios mecanismos mediante los cuales se puede destituir al principal gobernante del territorio. En cuanto a normas y recursos, el gobierno capitalino también depende de instancias nacionales, aunque no más que cualquier entidad federativa. Sin embargo, aparte de estos factores estructurales, ciertas coyunturas llegan a complicarse y también cuentan en el conflicto y en las negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas.

Relación con los órganos autónomos de rendición de cuentas

La relación entre el poder ejecutivo y los órganos autónomos ha sido compleja. Las diferencias sobre la ley de derechos humanos y la de acceso a la información se reprodujeron en cuanto a los órganos encargados correspondientes.⁵ Principalmente ocurrió durante la gestión de López Obrador. En el caso del Instituto de Información y Transparencia del DF, López Obrador aprobó la ley en la materia después de solicitar modificaciones; no estuvo de acuerdo con la forma de integración de su consejo y tampoco aprobó el monto de presupuesto demandado. Los argumentos del Jefe iban en el sentido de cuestionar la ampliación de la burocracia (un número de consejeros excesivo) y también un abultado presupuesto, desde su punto de vista innecesario para el cumplimiento de sus tareas.⁶ Adicionalmente, cuando el órgano ya estaba en funcionamiento, las oficinas de gobierno no se destacaron por atender con prestancia las solicitudes de información. De igual manera, el trato cambió al quedar Ebrard al frente de la Jefatura. El cambio no puede atribuirse al nuevo gobernante, sino también a la propia evolución de la legislación y el

⁵ Sobre las dificultades para construir la autonomía de la Comisión de Derechos Humanos: Monsiváis Carrillo, 2010: 322-324.

⁶ En el 2005 se trató de modificar la integración del órgano de transparencia, pero una de las integrantes (María Elena Pérez Jaén) obtuvo un amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las divergencias continuaron hasta el final del sexenio 2000-2006. Cfr. la resolución del máximo órgano judicial en: *El universal*, 24 de noviembre de 2006.

órgano garante, además de las luchas crecientes en pro de la transparencia, tanto en el plano federal como en el local.

El conflicto más fuerte se suscitó con la autoridad encargada de organizar las elecciones, el Instituto Electoral del DF (IEDF). Tanto su composición como sus funciones fueron amenazadas con propuestas de modificación por parte de López Obrador y de su partido. Uno de sus principales medios para presionar fue el de los recursos (Mirón, 2011). Existente desde 1999, el IEDF fue un órgano que cumplió con su cometido satisfactoriamente en los comicios de 2000 en cuanto a organización de las elecciones (federales y locales). Sin embargo, López Obrador se vio envuelto en una controversia fuerte desde entonces con el consejo general. El PAN cuestionó la validez de la candidatura debido a que el tabasqueño no tenía un comprobante de residencia en el DF de mínimo cinco años de antigüedad (tal como lo estipulaba la ley). El Consejo General se dividió pero al final dio su aval para que el ex líder nacional perredista compitiera. Esa división, lo cerrado de los resultados de los comicios en el año 2000 y la discusión sobre el derecho o no del PRD para beneficiarse de la “cláusula de gobernabilidad” provocaron diferendos que trascendieron la coyuntura electoral de principios del sexenio.

Por su parte, el IEDF generalmente cuestionó las consultas del gobierno debido a la falta de planeación y de presupuesto para llevarlas a cabo. Lo mismo arguyó cuando se realizaron las elecciones de consejos vecinales y de presupuesto participativo. La responsabilidad en esos casos recaía más en la ALDF y menos en el Jefe de Gobierno. Sin embargo, considerando los magros resultados de las consultas, al parecer tampoco el IEDF se esforzó demasiado para estimular la participación ciudadana en ninguna de las materias puestas a su consideración. Por otro lado, el monto de sus recursos en efecto fue elevado desde el principio, considerando los emolumentos de los consejeros como el financiamiento para el buen cumplimiento de todas sus responsabilidades. Sin embargo, estos elementos no eran exclusivos del IEDF sino que se explicaban debido a que precisamente la reforma electoral de 1996 hizo todo lo posible por crear órganos ciudadanos y con gran autonomía. En el DF los legisladores pensaron que una forma de asegurar esta autonomía era dotarlos de un presupuesto holgado, presupuesto que no por simple coincidencia compartían con los partidos políticos. La gran cantidad de recursos se erigió como principio para el buen funcionamiento de los órganos electorales, con lo que desde entonces le fueron canalizados

una vasta cantidad de dinero. Esto fue lo que cuestionó López Obrador en el discurso y en la práctica. En la práctica no siempre fue acompañado por los legisladores locales, pues también los medios de comunicación se encargaron de magnificar lo que se consideró como ataques al órgano electoral. En el discurso, el Jefe fue recurrente en la idea de que los órganos electorales (además de los de transparencia y derechos humanos) debían ser austeros y trabajar con los recursos reducidos, considerando la crítica situación de las finanzas locales.

Estos órganos en conjunto se vieron en condiciones complicadas para cumplir con su tarea de regular a las instituciones de gobierno. Pero afectó más a los gobernantes: si bien la ciudadanía no puso en duda la limpieza de los comicios o el respeto a los derechos humanos, sí impugnó la falta de transparencia y la debilidad gubernamental para enfrentar prácticas indebidas de la policía o el ministerio público, o bien ante problemas como la corrupción (como en el caso de los videoescándalos).

El órgano fiscalizador (perteneciente a la ALDF) careció de capacidad para supervisar y, en su caso, castigar prácticas irregulares del gobierno. Lejos de serlo, fungió como una agencia gubernamental más.

En materia de discriminación no hubo mayor problema. Las políticas de los gobernantes sí se cumplieron, dando importantes pasos para garantizar los derechos de todos los habitantes de la capital.

Uno de los principales retos del gobierno local ha sido la seguridad pública. En no pocos casos los derechos humanos han sido vejados por el mal comportamiento de las instituciones encargadas de la impartición de justicia. Los índices de delitos de todo tipo se incrementaron de manera notable en la mayor parte del periodo de gobierno del PRD, con una ligera disminución en el sexenio más reciente. La inseguridad generó comportamientos en la población de incertidumbre, desconfianza y temor. De ahí surgieron manifestaciones públicas en pro de la seguridad y de fuerte cuestionamiento al gobierno perredista. Aunque el gobierno procuró demeritar al movimiento, fue una obvia señal de que el problema no estaba siendo enfrentado como se debía. Las diversas organizaciones que se conformaron o se expresaron contra el gobierno provenían de todo el abanico social, salvo aquellas de suyo comprometidas con el partido en el poder (López).

La corrupción y la impunidad son características propias de estas instituciones, lo que induce a la falta de respeto de los derechos humanos de quienes carecen de los recursos suficientes para defenderse. La igualdad ante la ley es una quimera, no obstante las constantes modificaciones y mejoras al código penal y los programas de fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Es un problema mayor, que se incrementa ahora con el crecimiento de la delincuencia organizada dedicada al narcotráfico y al secuestro.

El respeto al estado de derecho sigue siendo una asignatura pendiente, que afecta negativamente y de manera natural la relación entre el gobierno y la sociedad. Eso impacta hasta cierto punto en la capacidad de respuesta de las autoridades.

La sociedad civil no participa en la rendición de cuentas, salvo en los órganos consultivos que existen desde antes de la llegada del PRD al poder. En 1997 el entonces Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, estableció un compromiso en pro de ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones, Durante su trienio se avanzó poco, básicamente mediante la continuación o ampliación de los consejos consultivos en distintas materias propias de la tarea de gobernar. Las elecciones vecinales eran una directriz derivada de la ley de participación previamente existente. Ambas instancias carecieron de una participación amplia y ya conformados los órganos no sirvieron para la rendición de cuentas. Aunque sí para la interlocución con la sociedad civil y con los empresarios en general.

Con López Obrador o Marcelo Ebrard, la rendición de cuentas no mejoró. El número de organizaciones de la sociedad civil se incrementó, muchas de ellas se beneficiaron de los recursos o apoyos que los gobernantes pudieron darles, incluso desde las delegaciones políticas (desde 2000 electas por voto directo y con mayor autonomía que antaño). Esto favoreció a los gobernantes perredistas pero no a la rendición de cuentas. Las críticas vinieron de fuera, de actores políticos como el PAN o el PRI, o bien de unas cuantas organizaciones que cuestionaron la ineficacia del gobierno en materia de seguridad pública o diversas decisiones de gobierno o legislativas. La iglesia católica fue uno de los actores más activos en el flanco opositor. Pero su actuación debe ser considerada en el capítulo siguiente, sobre la capacidad de respuesta gubernamental a las necesidades sociales.

En suma, la rendición de cuentas es prácticamente inexistente. Los actos sociales no participan en ella. Son reactivos a las decisiones de gobierno, pueden ser muy críticos hacia ellas (como en el caso del sindicato del Metro) pero su comportamiento carece de impacto. Algo semejante ocurre con el papel de los medios masivos de comunicación. La prensa es la que ha generado más cuestionamientos a los gobernantes en general y a los perredistas en la capital del país. Fungen como informadores pero también como expositores de errores y defectos de los gobernantes, de las insuficiencias o ineficacias de las políticas. Son ellos quienes mejor han aprovechado la transparencia para obtener datos que sirven para la valoración de políticas públicas. Pero es difícil saber cuándo lo hacen sin un fin partidista particular. En efecto hay varias fuentes que son parciales, pero la pluralidad de los medios de comunicación en la capital favorece al final la libre información.

Fuentes consultadas

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2011), *Sistemas de partidos y elecciones en el Distrito Federal, 1988-2010*, México, TEDF, Cuadernos de Derecho Electoral, pp. 193, 196, 201, 205.
- ALAVARADO, Arturo (ed.) (2008), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 875 p.
- ALDF (2011), *Ley de participación ciudadana*, México, ALDF, artículos 54 y 55.
- ÁLVAREZ ICAZA, Emilio (2008), “La agenda pendiente en materia de derechos humanos en el Distrito Federal”, en: *El cotidiano*, México, UAM Azcapotzalco, Año 24, Núm, 150, julio-agosto, pp. 17-24.
- *Base de datos de la ALDF 1997-2012* (2011), Proyecto PAPIIT: Partidos políticos en el Distrito Federal, México, UNAM, 2011.
- BRAVO AHÚJA, Marcela (2011), “Consolidación y crisis del voto perredista”, en: Reveles, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en el DF: avances, estancamientos y retrocesos*, México, UNAM-Gernika, p. 356.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime (2005), *Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*, Documento de Trabajo, núm. 64, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, abril.

- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica y Roberto OSEGUERA (2011), *El desafuero de Andrés Manuel López Obrador*, México, UNAM-Gernika.
- FUENTE LORA, Gerardo de la, Gerardo UNZUETA y Carlos MONCADA GIL (2006), “Carta de los derechos sociales de los ciudadanos del Distrito Federal”, en: *Memoria*, CEMOS, México, Núm. 206, Sección La Nación, abril.
- 1. GUERRERO CHIPRÉS, Salvador (2006), *Claroscuros de la transparencia en el D.F.: horizontes en el escrutinio de la función pública*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal – Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 316 p.
- HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Carlos (2008), “Los límites del presidencialismo: el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador”, en: Zamitiz, Héctor (coord.), *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México, 2001-2006*, México, UNAM-SITESA, pp. 275-297.
- HERNÁNDEZ VICENCIO, Tania (2011), “El Partido Acción Nacional en la lucha por la no despenalización del aborto en el Distrito Federal”, en: *Andamios*, México, UACM, Vol. 8, núm. 15, enero-abril, pp. 367-398.
- 2. LACHENAL, Cécile y Ana Joaquina RUIZ (coords.) (2013), *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*, Barcelona, FUNDAR-Gedisa, 490 p.
- Manin, Bernard, Adam Przeworsky y Susan Stokes (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Reino Unido, Cambridge University Press, 351 p.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio (2000), *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano*, Documento de trabajo, Estudios Políticos, Núm. 131, México, CIDE, 30 p.
- MIRÓN LINCE, Rosa María (2011), “La compleja autonomía de la autoridad electoral”, en: Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en el DF: avances, estancamientos y retrocesos*, México, UNAM-Gernika, 2011, pp. 419-442.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (2010), “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político”, en: OLVERA, Alberto J. (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones*

institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 322-324.

- PUENTE, Khemvirg (2009), *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Instituto de Acción a la Información Pública del DF, 93 p.
- REVELES, Francisco (2014), “El partido mayoritario: el Jefe de Gobierno y el PRD”, en: Reveles, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos en la Asamblea Legislativa del DF*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- SOMUANO, María Fernanda y Reynaldo Yunuén ORTEGA (2011), “Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional”, en: MARTÍ I PUIG, Salvador, Reynaldo Yunuén ORTEGA y María Fernanda SOMUANO (eds.), *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, Barcelona, Bellaterra, pp. 24-25.