



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en  
contextos distintos de gobierno: unificado y sin mayoría  
(2014-2016)**

## **TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)**

**PRESENTA:**

BIANCA FLOR CRISTÓBAL OSORIO

**ASESOR:**

DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ



Ciudad Universitaria, CDMX, 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Ciertamente, caballeros, la felicidad y la gloria de un representante, deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención incesante. Es su deber sacrificar su reposo, sus placeres, sus satisfacciones a los de aquéllos; y sobre todo preferir, siempre y en todas las ocasiones el interés de ellos al suyo propio.

Pero su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada no deben sacrificároslos a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres. Todas estas cosas no las tiene derivadas de su voluntad, ni del derecho y la constitución. Son un depósito efectuado por la Provincia, de cuyo abuso es tremendamente responsable. Vuestro representante os debe, no sólo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si lo sacrifica a vuestra opinión.

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, frente a otros agentes y abogados; pero el parlamento es una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento”

**Edmund Burke, *Discurso a los electores de Bristol, 1774.*  
(Fragmento)**

## **Agradecimientos**

La conclusión de este trabajo, indudablemente, forma parte del apoyo que he recibido durante toda mi vida y de la compañía de excelentes personas que encontré en mi camino, y que hoy más que nunca sé que llegaron a mí por un motivo en específico y no por casualidad.

Mi principal agradecimiento es para mi madre Silvia, por ser una mujer incansable y fuerte que, a pesar de su corta edad, me brindó la oportunidad de vivir un futuro distinto al que me esperaba en mi natal Veracruz. Hoy estoy segura que sin esa decisión, el presente que vivo no existiría. Gracias mamá por tus consejos y exigencias, ahora comprendo tus palabras cuando me decías que algún día te lo iba a agradecer; ese día es hoy.

A mis hermanos José y Heidi, compañeros de arduas batallas, de fracasos desalentadores y de éxitos reconfortantes. Gracias por caminar a mi lado y soñar conmigo. Ustedes son y serán por mucho tiempo la razón principal para seguir esforzándome.

A mis amigos Alan Balmori, Oscar Rangel, Eduardo Savín, Agustín Lázaro, Diego Reyes y Edgardo Flores. Porque además de ser mis amigos, son la familia que yo elegí por convicción. Gracias por sus palabras de aliento, su apoyo incondicional, su comprensión, confianza y solidaridad. Siempre los llevaré en mi corazón y ojalá nuestra amistad perdure por siempre.

A mis amigas, Jessica Rosales y Brenda Salazar. Ambas han sido la prueba fehaciente de que la amistad supera el tiempo y la distancia. Agradezco lo que representan en mi vida y aunque a cada una la conocí en momentos y circunstancias distintas, aparecieron en el lugar y tiempo exacto para mostrarme nuevas facetas de la vida. Las aprecio mucho y espero con toda mi alma que nuestra amistad sea inquebrantable.

Al Dr. José Luis Burgos Pérez, por ser un profesor excepcional que, con cada experiencia compartida al grupo, contribuyó de manera significativa en mi formación académica y personal. Le agradezco también el haber encontrado en sus clases de Teoría General del Estado y Derecho Constitucional, la confianza en mis capacidades como estudiante y la manera de afrontar y superar diversos retos académicos.

A la Dra. Luz María Cruz Parceró, por brindarme la oportunidad de ser su adjunta durante dos semestres y conocer la ardua labor docente y el compromiso que ello conlleva; sin duda fue una experiencia académica que jamás olvidaré. Agradezco también los valiosos conocimientos que imprimió en mí cuando fui su alumna y fortalecer mi interés personal y académico por los temas electorales. Me atrevo a decir con toda seguridad que usted fue la mejor profesora con la que tuve el privilegio de tomar clase.

Al Dr. Khemvirg Puente Martínez, por aceptar ser mi asesor y guiarme en la estructura de este aventurado proyecto. Agradezco su paciencia y compromiso para que pudiera concluir esta investigación satisfactoriamente.

A mis lectores; Dra. Luisa Béjar, Dra. Adriana Báez, Dra. Luz María Cruz y Mtro. Omar Báez. Agradezco el tiempo que le dedicaron a la revisión de mi trabajo, así como sus comentarios y sugerencias para que este trabajo mejorara en contenido y calidad para llegar a buen puerto. Gracias por su apoyo y compromiso con mi investigación.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser mi segundo hogar y por recibirme cada semestre con los brazos abiertos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme vivir la experiencia universitaria y conocer a excelentes profesores, entrañables amigos, nuevos conocimientos y abrir mi mente a nuevas experiencias. Gracias alma máter por darme más de lo que imaginé, siempre buscaré retribuirlo.

**¡Por mi raza hablará el espíritu!**

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I. Marco Teórico: Los Congresos como órganos legislativos. Sus temas y problemas.....</b>	<b>17</b>
1.1 Gobiernos divididos y Gobiernos sin mayoría. Una comparación con los Gobiernos Unificados .....	18
1.2 El partido gobernante .....	39
1.3 Algunos apuntes sobre la oposición política-parlamentaria.....	50
1.4 El comportamiento de los legisladores en los Congresos.....	60
1.5 Coaliciones Legislativas .....	67
<b>Capítulo II. Proceso de democratización en el órgano legislativo del Distrito Federal.....</b>	<b>80</b>
2.1 Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).....	81
2.1.1 Reforma de 1987 y de 1993: Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y sus facultades legislativas.....	82
2.1.2 Reforma de 1996. Creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).....	88
2.1.3 Reforma política de 2016: Transformación del Distrito Federal a Ciudad de México.....	93
2.2 Integración de la ARDF y la ALDF.....	96
2.3 Distribución de las presidencias en las Comisiones de la Asamblea Legislativa.....	101
<b>Capítulo III. Una visión normativa de las reglas del juego en la Asamblea Legislativa para la toma de decisiones parlamentarias.....</b>	<b>108</b>
3.1 Integración, renovación y facultades legislativas de la ALDF.....	109
3.2 Diputados, Grupos Parlamentarios y Comisiones: actores fundamentales en el proceso legislativo. ....	114

3.2.1	Diputados que integran la Asamblea Legislativa .....	114
3.2.2	Partidos Políticos como Grupos Parlamentarios.....	116
3.2.3	Comisiones.....	121
3.3	El Procedimiento Legislativo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	123
<b>Capítulo IV. COALICIONES LEGISLATIVAS: Un análisis de las votaciones nominales en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014-2016).....</b>		<b>132</b>
4.1	Los partidos políticos en el Distrito Federal .....	133
4.1.1	Partido Revolucionario Institucional (PRI) .....	134
4.1.2	Partido Acción Nacional (PAN) .....	140
4.1.3	Partido de la Revolución Democrática (PRD).....	147
4.1.4	Los partidos minoritarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Nueva Alianza (PANAL), el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC).....	155
4.1.5	Partidos políticos emergentes: Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido Encuentro Social (PES) y Partido Humanista (PH).....	161
4.2	Coaliciones legislativas durante el tercer año de sesiones de la VI Legislatura: Gobierno unificado (17 de septiembre de 2014-09 de septiembre de 2015) ....	164
4.3	Coaliciones legislativas durante el primer año de sesiones de la VII Legislatura: Gobierno sin mayoría (17 de septiembre de 2015-14 de septiembre de 2016).....	182
<b>Conclusiones.....</b>		<b>200</b>
<b>Bibliografía.....</b>		<b>210</b>
<b>Anexos. ....</b>		<b>219</b>

## INTRODUCCIÓN

Durante más de setenta años, en México, sólo habían existido gobiernos unificados<sup>1</sup> que le habían permitido al partido del Presidente prescindir de la cooperación de los partidos de oposición. Por lo tanto, anteriormente, el estudio del Congreso Federal no había generado mayor interés entre la comunidad científica mexicana, ya que el enfoque histórico, jurídico y politológico se había centrado en estudiar al poder Ejecutivo, desdeñando el estudio del órgano legislativo federal por considerarlo sometido a éste (Béjar y Cortéz Salinas, 2012: 187).

No obstante, dos coyunturas dentro del sistema político mexicano como la pérdida de la mayoría calificada en 1988 y de la mayoría absoluta en 1997 del partido gobernante (PRI) en la Cámara de Diputados, producirían un cambio institucional que ha perdurado hasta nuestros días: la formación de gobiernos divididos o sin mayoría.<sup>2</sup>

Si bien las investigaciones de este cambio institucional, desde la ciencia política comparativa, se han centrado en estudiar al Congreso Federal; también pueden encontrarse este tipo de experiencias democráticas en el ámbito subnacional. Desde la década de 1990 y ante el surgimiento de nuevos escenarios electorales basados en la competencia y composición pluripartidista de los Congresos<sup>3</sup> y en la

---

<sup>1</sup> Se entiende por gobierno unificado aquel en donde un mismo partido controla el órgano Ejecutivo y ostenta la mayoría absoluta en el órgano legislativo (bicameral o unicameral). En otras palabras, el partido del presidente (o gobernador, en este caso) cuenta con el 50%+1 de los escaños en el Congreso, según el esquema el norteamericano (Lujambio, 2013: 238) Otra definición sugiere que se habla de un “gobierno unificado” cuando un solo partido tiene las mayores proporciones de representantes electos en el Ejecutivo y en el Legislativo. (García, 2008, 93)

<sup>2</sup> De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Cámara de Diputados, el “gobierno sin mayoría” se refiere a la circunstancia en la que ningún partido político controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de las cámaras legislativas. Bajo este término se entiende que el partido en el gobierno puede conformar la primera minoría, que un partido opositor ocupa ese lugar o que incluso aquél llegue a tener la mayoría simple o calificada. Margarita Jiménez utiliza la expresión “gobierno compartido” para referirse a un escenario en el que el poder del Presidente (ejecutivo) se ha visto alterado para desarrollar su agenda legislativa ante una composición plural de la rama legislativa (Congreso).

<sup>3</sup> Se utiliza el concepto de “Congreso” para definir al órgano colegiado de representación política en el que se deposita el Poder Legislativo, en este caso, de una entidad federativa. Por lo regular suelen emplearse en los estudios legislativos, los términos de Parlamento, Legislatura o Asamblea como sinónimos. No obstante, en el presente trabajo utilizaré principalmente la palabra “Congreso”, ya que



titularidad de los poderes ejecutivos locales, surge un interés por estudiar a los órganos legislativos estatales. En otras palabras, las investigaciones académicas sobre los órganos legislativos locales comienzan con la irrupción de los gobiernos divididos, cuando el partido del Ejecutivo carece de una mayoría en el Legislativo e incluso cuando tiene más legisladores que el resto de los partidos.<sup>4</sup> (Reveles, 2011:12-13).

A pesar de ello, cuando con más frecuencia comienzan a estudiarse los Congresos subnacionales, hasta el año 2011, únicamente ocho estados habían recibido la atención de los investigadores, a saber; Baja California, Estado de México, Guerrero, Sinaloa, Colima, Guanajuato, Nuevo León y el Distrito Federal. Por otro lado, tampoco existe una continuidad ni acumulación de datos en los estudios sobre los congresos locales (Reveles, 2011:14-17). En este sentido, se puede advertir que el estudio de los órganos legislativos estatales aún enfrenta enormes retos<sup>5</sup>

En consecuencia, si se entiende que el estudio del poder legislativo local es reciente en nuestro país y éste sólo generó interés en la comunidad científica en la última década del siglo pasado por el mismo motivo que se estudió a la Cámara de Diputados, podríamos cuestionarnos ¿Cómo han funcionado los gobiernos sin mayoría en los Congresos Locales? ¿Tienen las mismas repercusiones legislativas que pronostica la literatura y las mismas que se han registrado en el Congreso

---

ésta representa la acepción más aceptable para referirse a unicameralismo que caracteriza a los órganos legislativos locales en México.

<sup>4</sup> Francisco Reveles Vázquez (2011) “Los estudios sobre los Congresos Locales en México”, Estudios Políticos, Novena época, núm. 23, mayo-agosto, p. 13. Para el año 1997, sólo ocho estados de la República habían sido objeto de estudio debido a las experiencias de gobierno dividido: Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Chihuahua, Aguascalientes, Estado de México y Morelos (Aziz: 2002:297). Por la formación de gobiernos sin mayoría, los Congresos Locales también fueron objeto de investigación recurrente, véase Luisa Béjar y Josafat Cortéz Salinas, “Los estudios parlamentarios en México” en Reveles Vázquez, Francisco, *La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?*, México, Plaza y Valdés Editores-UNAM, 2012.

<sup>5</sup> Con esta afirmación no se pretende señalar que existan muy pocos textos referentes a los Congresos estatales en la actualidad, por el contrario, ha acrecentado el número de investigaciones. Sin embargo, no todos los Congreso locales han sido objeto de estudio (tomando en cuenta que son 32 entidades federativas) y por ello puede considerarse como estudios limitados. Además, si se compara con los diversos textos que abordan al Congreso Federal (en especial, la Cámara de Diputados) se podrá identificar las diferencias que existen en los estudios que abordan al poder legislativo en México

Federal?, y ¿Qué datos podemos ofrecer ante la nueva realidad política que ha sido poco explorada desde nuestra disciplina? En esta investigación se abordará como órgano legislativo local a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que en los comicios de 2015, los resultados electorales marcaron el desplazamiento de un gobierno unificado por un gobierno sin mayoría para la VII Legislatura.

Desde un principio, al adentrarnos en la literatura legislativa se encontró que la explicación sobre la formación de gobiernos unificados, divididos o sin mayoría respondía principalmente a un debate acerca de los *sistemas parlamentarios* y los *sistemas presidenciales*, pues a partir de sus criterios definitorios se plantearon los escenarios legislativos a los que daban origen, así como sus ventajas y desventajas.

Por otro lado, parte de la justificación y explicación de este desplazamiento de *gobiernos unificados por gobiernos divididos y gobiernos sin mayoría* en los Congresos se le atribuye también al “sistema de partidos pluripartidista” que caracteriza a los sistemas presidenciales (a excepción de Estados Unidos). En el caso de México, “hoy en día es común tener congresos plurales como consecuencia de las elecciones. Sin embargo, se debe analizar si esta pluralidad ha tenido consecuencias diferentes en la forma de construir decisiones o si, por el contrario, su impacto ha sido negativo en el proceso de negociación legislativa” (Puente, 2016:407)

En este sentido, algunos autores sostienen que estamos actualmente ante ciudadanos exigentes que votan de manera diferenciada en las elecciones (Lujambio, 2013; Nancy García, 2008), es decir, votan por partidos distintos para la integración del poder ejecutivo y el poder legislativo, lo cual permite suponer que se refieren a ciudadanos conscientes y racionales en la emisión de su voto (voto de castigo). En todo caso, “los conceptos de gobierno dividido y sin mayoría hacen referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislatura están en manos de partidos diferentes, lo cual puede ocurrir inicialmente porque los electores deciden quién gobierna” (Casar, 2002). Las consecuencias acerca de este tipo de gobiernos, según varios teóricos, conlleva a conflictos, parálisis e incluso ingobernabilidad agravadas por el sistema presidencial, dada la

rigidez de un periodo fijo e inamovible del ejecutivo para enfrentar crisis a causa de una oposición en el Congreso.

Por lo tanto, de manera explícita o implícita, desde la literatura se hace énfasis en que se requieren de mayorías legislativas en los congresos, pues lo ideal es que el Ejecutivo cuente con un apoyo parlamentario suficiente para aprobar sus proyectos de ley. Sin embargo, no ha podido garantizarse esta situación, debido a que no existen mecanismos institucionales que lo permitan y porque desde la conformación de los Congresos, a partir de los resultados electorales (asignación de votos a escaños), podemos encontrar con mayor frecuencia gobiernos divididos o sin mayorías y muy pocos gobiernos unificados.

No obstante, contrario a lo que argumenta y pronostica la literatura, se sugiere que una alternativa para lograr un respaldo mayoritario, se encuentra en la construcción de coaliciones legislativas (Mainwaring, 2002; López Lara, 2007; Casar, 2000) y aunque se ha advertido que en los sistemas presidenciales las coaliciones tienen la desventaja de ser inestables, dado que se forman durante el proceso electoral y no existen incentivos para que éstas se conserven una vez que el ejecutivo asume el cargo (Mainwaring y Shugart, 2002). Esta última herramienta política ha sido la más utilizada para llegar a acuerdos y superar los posibles confrontaciones entre el Ejecutivo-Legislativo y entre el partido gobernante y los partidos de oposición.

Por tal razón, se sostiene que “un factor que contribuye a explicar por qué los gobiernos sin mayoría presentan pocos signos de parálisis es la cooperación legislativa [pues] cuando ninguno de los partidos integrantes de la legislatura cuenta con la mayoría para aprobar un programa legislativo, la única ruta es construir coaliciones ganadoras que integren a dos o más partidos. [No obstante], se trata de un fenómeno con alta variación, en la medida en que son ‘mayorías cambiantes’ que no se basan en un acuerdo formal” (López Lara; 2007: 493)

Si bien, la literatura estima que existen diferentes dinámicas legislativas en gobiernos no unificados, debido a la búsqueda de consensos y mayorías parlamentarias en los Congresos. La pregunta central de esta investigación buscará responder ¿existen tales diferencias o son más las similitudes en las votaciones

nominales y la cooperación interpartidaria en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante el periodo 2014-2016? Dicho en otras palabras, ¿cómo es el comportamiento de los grupos parlamentarios en las votaciones nominales en contextos legislativos diferentes y cómo influye en la confección de coaliciones legislativas para aprobar o desechar proyectos de ley en el pleno? Estas preguntas se responderán en el capítulo cuatro con la evidencia empírica, no obstante, los hallazgos encontrados bajo ningún motivo se consideran universales, pues sólo se aplicará para la ALDF y en un tiempo determinado.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que este periodo no considera de manera completa a la VI y VII Legislatura, ya que ambos años analizados representan la tercera parte de cada una. Sin embargo, permiten establecer un análisis de las coaliciones que se formaron al inicio y final de una legislatura. De hecho, la teoría sugiere que al final e inicio de una legislatura pueden encontrarse ciertos patrones de comportamiento en las votaciones nominales medido a través de la cooperación interpartidista (Lujambio, 2013).

Previamente a este trabajo, existe un estudio de las coaliciones en la Asamblea Legislativa. Dicho texto fue elaborado por Álvaro López Lara en 2013, en donde analiza “el comportamiento de la votación nominal” durante el periodo 1997-2009 en un contexto de gobierno unificado y sin mayoría (II y V Legislaturas) con la aplicación del método Wnominated. La diferencia de esta investigación con el trabajo de López Lara radica en que el presente trabajo atiende a otra temporalidad y otra metodología para analizar el comportamiento de las votaciones en dos contextos legislativos distintos, cuya explicación se dará a partir de la elaboración de cuadros con las distintas combinaciones de cooperación interpartidaria (partidos mayoritarios y minoritarios) que se registraron en 281 votaciones nominales durante el periodo 2014-2016.

Así pues, la aportación de esta investigación desde una perspectiva politológica estriba en un análisis teórico del cambio institucional y desde la teoría de las coaliciones legislativas, incluyendo un enfoque histórico de este órgano legislativo

local *sui generis*<sup>6</sup> (antecedentes) y un enfoque normativo (marco legal del Distrito Federal) para desarrollar posteriormente uno de los pocos temas abordados a principio de este siglo en los Congresos estatales: “las coaliciones legislativas”.

### **Hipótesis:**

A partir de las premisas teóricas previas, las hipótesis que rigieron esta investigación para ser comprobadas o refutadas con la evidencia empírica, fueron las siguientes:

1. En ambas Legislaturas de *gobierno unificado* y *gobierno sin mayoría*, la formación de coaliciones será diferente debido a que en contextos legislativos distintos el grado de consenso y cooperación interpartidista, desde la teoría, sugieren resultados distintos.
2. En las coaliciones legislativas no influye la ideología de los partidos políticos, pues serán los proyectos controvertidos y los no controvertidos los que definirán el tamaño de las coaliciones en *amplias* o *mínimas*. Teniendo repercusiones en las votaciones, es decir, si éstas tienden la *unanimidad* o sólo vota la *mayoría* de las fuerzas políticas.
3. Los partidos minoritarios, en gobiernos sin mayoría, adquieren un rol como fieles de la balanza en las votaciones nominales, ya que su cooperación con algún partido mayoritario puede influir en el sentido de la votación (aprobación o rechazo) de un dictamen en el Pleno.

### **Metodología**

Las coaliciones legislativas fueron descritas a partir del seguimiento legislativo de las votaciones nominales de los dictámenes sometidos a debate, discusión y resolución del pleno en la Asamblea Legislativa durante el periodo 2014-2016. Destacando principalmente a los partidos que se coaligaron para su aprobación o rechazo durante el periodo abordado.

---

<sup>6</sup> Según la Real Academia Española, la palabra *sui generis* alude a una cosa de un género o especie muy singular y excepcional. En este caso, es común encontrar en los textos que abordan a la Asamblea Legislativa como órgano legislativo *sui generis*, dado que no tiene el nombre como Congreso Local ni todas las facultades legislativas que se les reconoce legalmente a los demás órganos legislativos locales pertenecientes a las entidades federativas.

De manera previa al tratamiento de la información, se explicó el sistema de partidos (pluripartidista) que prevalece en el Distrito Federal, cuyo objetivo fue situar la investigación en el contexto político-electoral real que le pertenece y su impacto en la Asamblea Legislativa para la obtención de escaños y las dinámicas legislativas entre los actores políticos que interactúan en el recinto parlamentario local. Posteriormente, se retomó dos conceptos primordiales que sirvieron de base para conceptualizar el trabajo, a saber: *coalición ganadora mínima* y *coaliciones amplias*. Los cuáles serán desarrollados en el primer capítulo.

De igual forma, para sintetizar la información recabada en los documentos legislativos de la Asamblea: Diario de Debates y Gaceta Parlamentaria; se agregaron cuadros sobre las coaliciones legislativas que se formaron para realizar el análisis correspondiente. El periodo que abarcó la investigación corresponde al tercer año de sesiones de la VI Legislatura (16 de septiembre del 2014 al 09 de septiembre del 2015) y el primer año de sesiones de la VII legislatura (17 de septiembre del 2015 al 07 de septiembre de 2016).

Así, el análisis se realizó entre contextos distintos de gobierno: unificado y sin mayoría. En el primer tipo de gobierno, se le considera como “unificado” debido a que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como partido gobernante en el órgano ejecutivo también domina al órgano legislativo, es decir, con 34 diputados de los 66 escaños disponibles, posee una mayoría absoluta (50% + 1). Al segundo tipo de gobierno se le considera “sin mayoría” debido a que ni el partido gobernante (PRD) ni los partidos de oposición obtuvieron la mayoría absoluta en la Asamblea. No obstante, conforme a los resultados electorales de 2015 y al conseguir el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) 20 escaños (más que el resto de los partidos) en este órgano legislativo, se le considera como primera minoría.

Para explicar los factores que inciden en la formación de coaliciones a través de las votaciones nominales, se elaboraron diversos cuadros separando las iniciativas por temas para demostrar cuantitativamente y cualitativamente las diferentes combinaciones de cooperación interpartidista en general y por temas. Dicha clasificación tuvo como objetivo explicar el tamaño de las coaliciones, qué partidos

las integraron y en qué temas fueron más proclives a formarse y en cuáles temas apenas se consiguieron los votos mínimos para su aprobación.

En el último año de la VI Legislatura los rubros que se consideraron fueron: Seguridad y justicia, materia económica, enfocadas a un sector de la sociedad, nuevas Leyes, observaciones del Jefe de Gobierno y otras (nombramientos, ratificaciones y leyes secundarias). En el primer año de la VII Legislatura los temas fueron Seguridad y Justicia, materia política, materia económica, sector específico de la sociedad y otras. Cabe aclarar que la clasificación de las materias no fue retomada en su totalidad en ambas Legislaturas, debido a que sólo se consideraron los temas que se registraron en los dictámenes sometidos a votación del pleno durante cada periodo legislativo y dado que no siempre se votaron los mismos asuntos, por ende, la clasificación no fue similar.

Con base en esta metodología se buscó demostrar con la evidencia empírica si hubo cambios significativos en la formación de coaliciones en ambos contextos legislativos y con nuevos actores políticos. Incluso señalar, si no los hubo.

### **Esquema del trabajo:**

Para su mejor comprensión, el trabajo de investigación está constituido en cuatro capítulos. El primer capítulo es el “Marco Teórico”, el cual permite explicar desde la literatura legislativa los elementos necesarios para estudiar a las coaliciones en los Congresos Locales. En este sentido, el primer capítulo retoma el debate primigenio entre los sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios, en cuanto a la conformación de tipos de gobierno y sus efectos político-legislativos. En otras palabras, sobre las diferencias entre los sistemas presidenciales y sus principales efectos en la conformación de gobiernos sin mayoría en comparación con el sistema parlamentario y su mayor proclividad a generar gobiernos con mayoría y sus beneficios en términos de gobernabilidad.

En la misma línea se desarrollan las diferencias entre los gobiernos unificados, divididos y sin mayoría en los sistemas presidenciales, destacando el papel que

desempeñan el partido gobernante y la oposición parlamentaria en el Congreso, la importancia de los diputados en cuanto a la disciplina parlamentaria que influye en su sentido del voto (con independencia o impuesta por el partido) y finalmente se explica el estudio de las coaliciones legislativas desde una definición, tipología y medición.

El capítulo dos titulado como “los Antecedentes”, tendrá como base de referencia la Constitución de 1824, pero sólo se mencionará de manera limitada, ya que el desarrollo histórico, político, social y normativo parte del año de 1987, como la coyuntura que dotó a los ciudadanos capitalinos de un órgano legislativo y que marcó, a su vez, el inicio de una apertura democrática. De este modo, en este apartado, se retoman las reformas de 1987, 1993, 1996 y la de 2016. Ésta última reforma política (2016) aun cuando ya no forma parte de la delimitación temporal establecida, durante el transcurso de la investigación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y al referirse al órgano legislativo analizado, se consideró conveniente incluirla.

En el tercer capítulo, se examinan las reglas del juego en la Asamblea Legislativa para la toma de decisiones parlamentarias. En él se describe, a partir del marco legal del Distrito Federal (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), las reglas que rigen y moldean el comportamiento de los legisladores y los grupos parlamentarios al interior del recinto legislativo, resaltando la importancia de los actores políticos y lo que les está permitido y vedado dentro de su actuar parlamentario.

Finalmente, el capítulo cuatro se detiene a observar, describir y explicar las diferencias y similitudes de las coaliciones legislativas que se formaron durante dos años de trabajo legislativo, con base en un análisis empírico. En donde se desarrolla, en primera instancia, el lugar que ocupan los partidos políticos (fuerza y tamaño) con registro legal dentro del sistema de partidos local y que, en la mayoría de las veces, dista del escenario nacional. Posteriormente, a partir de la información



recabada en los *Diarios de Debates* y la *Gaceta Parlamentaria*, se procedió a describir los elementos necesarios para comprender el escenario en el que se formaron todas las coaliciones, es decir, el tipo de gobierno que caracterizaron tanto a la VI (tercer año de sesiones) y la VII (primer año de sesiones) Legislaturas, en este caso, un *gobierno unificado* y un *gobierno sin mayoría* (un partido es primera minoría)

Antes de comenzar la investigación y retomando las contribuciones de la literatura, se consideró que la existencia de dos escenarios legislativos diferentes a partir de los resultados electorales del 2015 en la ciudad capitalina y con la inclusión de nuevos actores políticos (diez partidos políticos en lugar de siete), habría diferencias en la cooperación interpartidista y en la búsqueda y generación de consensos o alianzas para la resolución de los dictámenes presentados en el pleno.

Asimismo, se deduce que los congresos que tienden a la unanimidad en las votaciones nominales, están destinadas al fracaso y a la desacreditación pública, pues lo propio de un congreso es la confrontación pública de distintos proyectos de gobierno, lo cual no significa que no exista la posibilidad de generar acuerdos o negociaciones, pero éstos, deben ser justificados (Puente, 2016: 414-415)

Por último, se contrastan las aportaciones teóricas con la evidencia empírica para confirmar o rechazar las hipótesis que rigieron esta investigación y destacar los hallazgos que aporta este trabajo. En este sentido, la evidencia empírica demostró que la principal similitud que existe en ambos contextos legislativos es la tendencia a la cooperación interpartidaria; mientras que la principal diferencia, radica en las múltiples combinaciones de coaliciones legislativas y en el número de actores que se requiere para garantizar una mayoría parlamentaria.

En todo caso, la literatura acierta al considerar que existen distintas dinámicas en el proceso legislativo en gobiernos unificados y sin mayoría; sin embargo, se equivoca al sostener que ello conlleve a parálisis, bloqueo mutuo o ingobernabilidad, pues se demostró en esta investigación que las coaliciones legislativas son una alternativa para evitarlo.

## **Capítulo I. Marco Teórico. Los Congresos como órganos legislativos. Sus temas y problemas**

El primer capítulo tiene como objetivo principal desarrollar desde una visión teórica el tema de las coaliciones legislativas en los Congresos Locales, a partir de ciertos elementos que permitan comprender el contexto político y legislativo en el que se desenvuelven. Para ello, este apartado está integrado por cinco subtemas: 1) Gobiernos divididos y Gobiernos sin mayoría. Una comparación con los Gobiernos Unificados; 2) El partido gobernante; 3) Algunos apuntes sobre la oposición política-parlamentaria; 4) El comportamiento de los legisladores en el Congreso y 5) Coaliciones Legislativas.

En el primer subtema, se describen los elementos políticos que constituyen cada tipo de gobierno para hacer la comparación con sus opuestos, aludiendo a las ventajas y desventajas de cada uno. Su importancia estriba en que a partir del tipo de gobierno que se forme, se estima que de ello dependerá la relación del ejecutivo (partido gobernante) y su relación con el órgano legislativo (su partido y los partidos de oposición).

El segundo y tercer subtema hacen referencia a los actores políticos que integran los órganos legislativos desde posiciones opuestas: un partido político gobernante (partido del Ejecutivo) y los demás partidos opositores que obtuvieron espacios de poder en la Asamblea. En el apartado del partido gobernante se destaca el comportamiento del Ejecutivo y su relación con el Congreso, así como el papel que ha desempeñado en México (durante el presidencialismo). En cuanto a la oposición político-parlamentaria, se describe la importancia que ha cobrado durante los últimos años desde la teoría, así como su comportamiento en el órgano legislativo en su papel como partidos antagónicos al partido gobernante y que pueden o no, contar con incentivos para cooperar con él o simplemente mantener una posición crítica frente a éste.

El cuarto subtema alude al comportamiento de los legisladores. El motivo por el cual se incluyó en este capítulo se debe a que no se les puede observar a los partidos políticos como entes unitarios, sino como actores políticos que están formados de

miembros individuales (diputados) y por lo tanto, su comportamiento en términos de disciplina y cohesión (voto a favor, contra y abstención), influye también en la cooperación interpartidista para la formación de coaliciones. Así, el papel de los legisladores al momento de las votaciones (de manera conjunta y perteneciendo a algún partido) permite establecer el tamaño de las coaliciones en amplias o mínimas. Por tal razón, es pertinente explicar los factores que influyen en su comportamiento,

Finalmente, con base en la distinción de los gobiernos unificado y sin mayoría (éste último en donde la teoría señala una necesidad de cooperación legislativa) y con la distinción entre partido gobernante y partidos de oposición (como actores políticos que interactúan en la Asamblea), se desarrollará el tema de las coaliciones legislativas en cuanto a definición, tipologías, factores que permiten su formación y medición (amplias o mínimas), cuyo propósito es retomar desde la literatura los elementos más importantes que permitan comparar los resultados (sentido del voto en las votaciones nominales) del capítulo cuatro y enunciar los hallazgos encontrados (comparación con la teoría).

### **1.1 Gobiernos divididos y Gobiernos sin mayoría. Una comparación con los Gobiernos Unificados.**

El tema de los Gobiernos unificados, divididos y sin mayoría ha ocupado el interés de diversos investigadores del Poder Legislativo. La forma de abordarlos varía entre algunos autores, ya sea desde los efectos negativos que pueden producir según la literatura legislativa, hasta líneas de investigación que difieren de las afirmaciones de los teóricos y con una explicación actualizada de cómo han logrado sobrevivir los gobiernos divididos y sin mayoría en distintos estadios legislativos y que paulatinamente han desplazado a los gobiernos unificados. En esa tesitura, la importancia de desarrollar este apartado recae en la nueva conformación de los Congresos (locales principalmente) como parte del desarrollo de gobiernos democráticos y de votantes con preferencias electorales distintas que inciden en la

integración de los diferentes órganos de gobierno. No obstante, es pertinente hacer un breve recuento de dónde o por qué surgen estos fenómenos políticos.

El origen o explicación de estos cambios institucionales tienen como punto de partida un amplio debate en torno a las diferencias que prevalecen en los *sistemas presidenciales* y los *sistemas parlamentarios*. Ambos sistemas políticos, se sabe, han sido adoptados como forma de gobierno en distintos países. Los sistemas parlamentarios pueden ubicarse principalmente en Europa y los sistemas presidenciales se encuentran, en su mayoría, en los países de América Latina.

El sistema presidencial, en teoría, como el sistema de gobierno que más críticas ha recibido, está constituido por los siguientes criterios definitorios: 1) la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años); 2) el Ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario y los gobiernos son una prerrogativa presidencial [ya que] es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete y, 3) el presidente dirige el Ejecutivo, [es decir,] no se permite una clase de “autoridad dual” por lo que el Jefe de Estado *debe* ser también el jefe de gobierno.<sup>7</sup>

En contraparte, los sistemas parlamentarios “deben su nombre a su principio fundador, es decir, que el Parlamento es soberano”. Por lo tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, pues su característica principal es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte, lo cual equivale a decir que se requiere que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del parlamento.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Giovanni, Sartori (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, pp.97-99.

<sup>8</sup> Advierte que “compartir el poder” no implica que los sistemas parlamentarios sean sistemas de dependencia mutua entre el Parlamento y el gobierno. La premisa de que el Parlamento es soberano descarta la dependencia recíproca [...]. El poder de disolver el Parlamento no puede ponerse a la par con el poder parlamentario del gobierno. La primera es una posibilidad esporádica, la segunda es un control continuo sobre toda la legislación. Además el poder de disolución es por lo general (con la excepción de Inglaterra) una prerrogativa del jefe de Estado, no del primer ministro. *Ibíd.*, p. 116.

Desde la perspectiva de Sartori, el presidencialismo ha funcionado mal, a excepción de Estados Unidos<sup>9</sup>, pues todos los países que han adoptado al sistema presidencial han sido frágiles y han sucumbido ante golpes de Estado. Según el autor, las principales diferencias entre ambos regímenes se basan en que el sistema presidencial (prototipo estadounidense) se sustenta en la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso. En otras palabras, considera que el término “división” consiste en separar al Ejecutivo del apoyo parlamentario, lo que a su vez implica que el presidente no puede disolver al parlamento ni tampoco se puede destituir a un presidente. Mientras que al hablar de “compartir el poder” (sistemas parlamentarios) significa que el Ejecutivo sólo se mantiene con el apoyo del Parlamento o declina cuando le falta éste. (Sartori, 1994: 101-102)

Scott Mainwaring y Mathew Shugart<sup>10</sup> sostienen que los argumentos en contra del sistema presidencial se han basado principalmente en su historial de éxitos y fracasos democráticos, destacando varias debilidades que contrastan con las “fortalezas” de los sistemas parlamentarios. Entre las principales debilidades se encuentra el *mandato fijo del cargo presidencial*, pues según varios críticos, este factor de rigidez provoca algunas dificultades al momento de hacer frente a crisis importantes y que puedan poner en peligro la estabilidad del régimen. Dicho en otras palabras, cuando un presidente no cuenta con el apoyo de una mayoría parlamentaria y enfrenta a una oposición en el Congreso, no existen mecanismos institucionales que permitan remover a los presidentes del cargo, o en el otro extremo, tampoco se le permite al Ejecutivo disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones para reforzar su autoridad. Por lo tanto, ante un presidente incompetente o impopular, el único medio para removerlo de su cargo es través de un golpe de estado.

---

<sup>9</sup> No obstante, también señala que aun cuando el sistema estadounidense ha logrado resolver sus problemas, no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otro. (Sartori, 1994: p.104)

<sup>10</sup> Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos a debate” Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (comps.)(2002), ***Presidencialismo y democracia en América latina***, Argentina, Paidós, pp. 19-64.

Un segundo argumento que prevalece en contra del sistema presidencial, es que se carecen de medios que permitan garantizarle una mayoría parlamentaria al Ejecutivo. En primer lugar, porque al ser electo de manera independiente al Congreso, poco depende si proviene o no de un partido mayoritario, en caso de que exista alguno. Por tal razón, se advierte que en algunos países “los partidos de los presidentes no controlan nada que se acerque a una mayoría de los escaños en el Congreso y en ocasiones los presidente que son electos, gozan de un escaso apoyo en el Congreso, lo cual puede conducir a amargas luchas entre el Ejecutivo y el Legislativo” (Mainwaring y Shugart, 2002: 38). En este sentido, existe un lado negativo de las elecciones populares, pues al ser elegido el ejecutivo mediante el voto directo popular, pueden resultar elegidas personalidades ajenas a la clase política y con escasa experiencia política y legislativa (Suárez, 1982 y Rose, 1981 citados por Mainwaring y Shugart, 2002:39) y en consecuencia, “los presidentes no necesariamente gozan de un apoyo seguro ni siquiera dentro de sus propios partidos” (Mainwaring; 2002)<sup>11</sup>

Dentro de estos dos escenarios, el régimen de gobierno que caracteriza a México es el sistema presidencial, pero ¿cómo ha funcionado? En México, afirma Margarita Jiménez, cuando el Partido Revolucionario Institucional mantuvo la hegemonía en el gobierno y en el ámbito parlamentario, prevaleció un “*gobierno unificado*”, en donde el partido al que pertenecía el presidente contaba con una mayoría absoluta, y que además, con una alta *disciplina legislativa* pudo prescindir de la cooperación de las fuerzas opositoras. Dentro de este tipo de gobierno, la función del parlamento no fue como una institución de contrapeso, sino como “un sello de aprobación automática” y, aunque no lo hiciera, “no deslegitimaba las decisiones del Congreso”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Si bien, las críticas hacia los sistemas presidenciales son diversas no se enunciarán todas en esta investigación, ya que sólo nos interesa retomar aquellas que permiten comprender y situar en un contexto teórico al sistema presidencial mexicano y los factores que influyen en la formación de gobiernos sin mayoría, según la literatura legislativa.

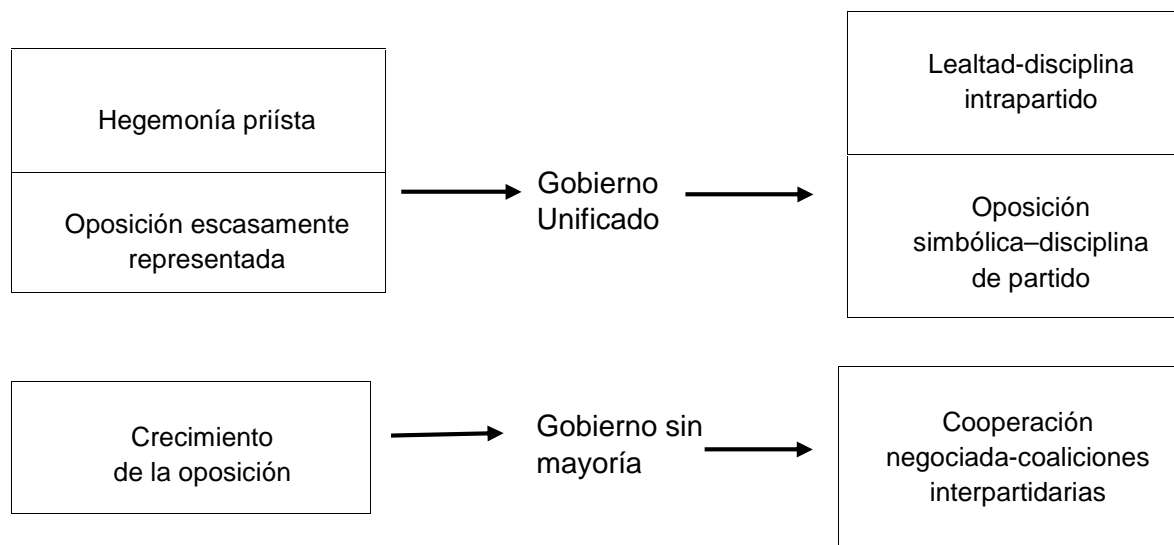
<sup>12</sup>Margarita Jiménez Badillo (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, p. 177.

Sin embargo, las elecciones competitivas y la madurez de los partidos de oposición, conformaron, en el ámbito federal, gobiernos sin mayoría. El partido del presidente no obtuvo más la mayoría absoluta (elecciones de 1997), obligándolo a buscar apoyo en las fuerzas políticas que antes ignoraba, a través de la cooperación y por medio de coaliciones legislativas.

A modo de ejemplo y para ilustrar la diferencia que existe entre un *gobierno unificado* y *gobierno sin mayoría*, la autora elabora un esquema que ayuda a explicar de una forma sencilla los rasgos principales que caracterizan a cada uno. No obstante, aunque el ejemplo es en la Cámara de Diputados, siendo éste el Congreso más abordado; sucede lo mismo en los Congresos estatales, desde luego, teniendo a otros partidos políticos como partido dominante.

### Esquema 1

#### COMPARACIÓN ENTRE GOBIERNO UNIFICADO Y GOBIERNO SIN MAYORÍAS PARLAMENTARIAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS



**Fuente:** Elaboración de Margarita Jiménez (2006), p.131.

Al respecto, Nancy García Vázquez sostiene que “durante la transición y consolidación política, el incremento en la competencia partidista ha producido resultados no hegemónicos en la integración de gubernaturas y congresos estatales [...] de tal forma que hay un desplazamiento de los gobiernos unificados hacia los

gobiernos divididos.”<sup>13</sup> No obstante, aun cuando pareciera que prevalece una clara tendencia hacia la sustitución de gobiernos unificados por gobiernos divididos, la autora plantea también la posibilidad de que sea a la inversa; pues dada la “naturaleza incierta de la pluralidad” pueden presentarse ambos escenarios. En opinión de la autora, la formación de un gobierno dividido puede explicarse por varias causas, entre ellas:

Si se incrementa la competitividad entre las organizaciones políticas es muy posible que la integración de los poderes no sea unificada. La celebración de elecciones intermedias también puede fragmentar la representación parlamentaria. Asimismo, las preferencias de los electores pueden influir de dos formas; en una, los ciudadanos consideran que un gobierno dividido evita que el poder se acumule en un sólo partido y que éste abuse de su posición, por lo que deciden “repartir” su voto. En la otra, fenómenos como el abstencionismo o la volatilidad del voto puede generar resultados inciertos o inesperados que anulen efectos de suma cero<sup>14</sup>

Asimismo, advierte que existe una discusión acerca de la conformación de los gobiernos que ha evolucionado de la preocupación por la distribución numérica para determinar el equilibrio de las fuerzas representadas, hacia las consecuencias que ello conlleva, es decir, sobre su impacto en el funcionamiento del Congreso.<sup>15</sup>

A partir de estos contextos político-electorales, los gobiernos divididos comienzan a figurar como una preocupación real entre la comunidad científica, no sólo por lo que pudieran generar en la relación Ejecutivo-Legislativo, sino porque desde una perspectiva teórica, se plantean escenarios legislativos caracterizados por una “parálisis legislativa” “bloqueo institucional” o “ingobernabilidad” al buscar generar políticas públicas y promover proyectos de ley. En este sentido, surgieron diversas propuestas de cómo revertir un fenómeno político que indudablemente se presentaba como una nueva realidad política y en el sentir de varios académicos,

---

<sup>13</sup> Nancy García Vázquez, Cap.3 “La Estructura Política: Distribución de los Gobiernos Unificados y Divididos en los Estados 1999-2007” en García Vázquez, Nancy, *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*, México, INAP-IIJ, 2008, p. 93.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 93-94.

<sup>15</sup> *Ibidem*.



como un “peligro para los gobiernos”. A continuación se mencionará las consecuencias político-legislativas que produce este tipo de gobierno y se desarrollará la postura que se mantiene desde la literatura frente a éstos.

De inicio, diversos autores tienen un concepto de “gobierno dividido”. Para Alonso Lujambio, desde una definición genérica, lo considera como:

...aquel donde, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50 por ciento más uno de los escaños en la Asamblea (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)<sup>16</sup>

La distingue del concepto que tiene la literatura estadounidense al considerar al gobierno dividido como “aquel en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido, y el presidente (o gobernador) a otro.<sup>17</sup> Por otro lado, Juan Linz, considera una situación típica de gobierno dividido “cuando en un sistema de separación de poderes el Ejecutivo enfrenta a una mayoría opositora que pertenece a un partido o coalición de partidos diferentes”<sup>18</sup>

Para comprender de una manera ordenada y sistemática todas las implicaciones políticas que caracterizan a los gobiernos unificados y divididos; se retomará la clasificación de los diferentes tipos y subtipos de gobierno que permiten situar la tendencia de nuevos gobiernos, que tanto en América Latina, Estados Unidos y principalmente en México, se han convertido en una realidad constante.

De esta manera, al igual que Nancy García, se retomará la clasificación que realizó Reynoso sobre los tipos de gobierno que pueden establecerse, en tanto que enfatiza

---

<sup>16</sup> Alonso Lujambio (2013), *Estudios Congresionales*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, p. 482.

<sup>17</sup> *Ibidem*. Esta aclaración la menciona en la cita número 1.

<sup>18</sup> Citado en Álvaro Fernando López Lara, “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales en México” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa-Universidad de Colima-Cámara de Diputados-editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007, p.475.

en la “unicidad o división” de la estructura política en la que un Ejecutivo puede promover sus políticas públicas a través de la función de los congresos.

**Cuadro 1**

TIPOS DE GOBIERNO	
Unificado	El Ejecutivo y la mayoría del Legislativo pertenecen al mismo partido.
Dividido	El Ejecutivo está en manos de un partido y el Legislativo en manos de otro. Cuando hay una mayoría diferente en cada función de gobierno y hay una gran capacidad de veto por parte del Legislativo.
No Unificado * (Es preferible utilizar el término de “sin mayoría”)	No hay mayoría de ningún partido o coalición en la legislatura por lo que los gobiernos se ven forzados a la conformación de coaliciones legislativas.

**Fuente:** (Reynoso; 2005:185-186) Citado en Nancy García Vázquez, 2008, p. 113.

\* Se le puede hacer una crítica al autor sobre este término, debido a la ambigüedad del mismo. Se considera más adecuado utilizar el término “sin mayoría”, ya que al momento de hablar de un gobierno “No Unificado” se puede aludir también a un gobierno dividido y, como se verá más adelante, aun cuando existen diferencias entre los gobiernos divididos y sin mayoría, ambos son gobiernos no Unificados. Dicho lo anterior, se justifica la ambigüedad de este término.

Como se observa en esta clasificación, en el tipo de *Gobierno Unificado*, el ejecutivo tiene una mayor libertad y facilidad de promover sus políticas públicas como “principal o gran legislador” pues al contar con el respaldo de su partido en el órgano legislativo, no encontrará mayores obstáculos en su propuestas; relegando de esta manera la opinión y decisión de la oposición parlamentaria. Dentro de este contexto de gobierno unificado, es posible encontrar también una fusión o subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo, sin poner en entredicho la gobernabilidad y con una mayor productividad legislativa, al menos en términos cuantitativos. Si bien, este tipo de disciplina de los partidos<sup>19</sup> se encuentra en los sistemas parlamentarios (a

<sup>19</sup> Sartori señala que el problema subyacente, común a todos los parlamentarismos, es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido. Por lo tanto, los partidos adecuados para el parlamentarismo [...] son, para empezar, partidos que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que han designado (por lo general una coalición). (Sartori; 1994: 117) Más adelante se verá en qué consiste la disciplina partidaria.

través del jefe de gobierno o primer ministro), para los sistemas presidencialistas, el gobierno unificado aparece como el escenario ideal para el trabajo parlamentario.

La segunda forma de gobierno (*Dividido*), aparece como un escenario legislativo opuesto al Unificado. En este contexto, como se aprecia en el cuadro anterior, el partido del Ejecutivo pertenece a un partido distinto del que domina en el órgano legislativo; limitando el segundo, en gran medida, al primero. Es decir, la facilidad con la que contaba el Ejecutivo en el gobierno unificado para promover y que le fueran aprobadas sus propuestas de ley y/o políticas públicas, ya no la encuentra más en este tipo de gobierno, ya que al ser un partido opuesto al suyo el que domina la Asamblea Legislativa, las probabilidades de aprobación son mínimas y en el peor de los casos, podrían ser nulas.

De ahí que los estudiosos de los temas legislativos pronosticaran escenarios nada óptimos que podían conllevar a la ingobernabilidad, dado los escasos espacios conseguidos por el ejecutivo gobernante y por los pocos incentivos de la oposición para facilitarle el trabajo legislativo al presidente (o gobernador) así como al partido al que éste pertenezca. Más adelante se detallarán las soluciones que proponían para este tipo de gobierno, autores como Juan Linz, Matthew Shugart y John Carey (según Lujambio)

Por otro lado, el *Gobierno no Unificado (sin mayoría)*, si bien no ofrece un panorama alentador para el Ejecutivo gobernante, tampoco le es adverso. Sin embargo, en este contexto político-legislativo se prevén otro tipo de estrategias políticas, ya que al no contar ningún partido o coalición (electoral) con la mayoría de los escaños, es necesario “construir coaliciones legislativas”. Éste ha sido el antídoto de los gobiernos sin mayoría, según Álvaro López Lara (como más adelante se verá). Es pertinente mencionar que esta herramienta política no necesariamente inhibe los conflictos ni se consigue de manera sencilla, pues dependerá del tipo de coaliciones que se requieran formar para obtener la mayoría que no se obtuvo a través de la vía electoral.

De este modo, Nancy García propone una subclasificación de los gobiernos divididos, en cuanto a la relación del Ejecutivo con el Legislativo en la toma de

decisiones, destacando los “subtipos de gobierno” que pueden existir a partir de un gobierno cuyo origen proviene o no de una coalición. Esta tipología describe distintos escenarios en el que un gobierno se podría ver limitado su actuar dentro del órgano legislativo, a partir del número de espacios de poder que logre conquistar o le sean asignados conforme a sus resultados electorales.

**Cuadro 2**

<b>SUBTIPOS DE GOBIERNO</b>	
Primero entre desiguales	El Ejecutivo es parte de una coalición, la cual le otorga la mayoría calificada en el Congreso
Primero por encima de sus iguales	El Ejecutivo es parte de una coalición, la cual controla los escaños de mayoría relativa, pero no tiene la mayoría absoluta.
Igual entre iguales	El Ejecutivo es una de las minorías del congreso.
Ultimo entre desiguales	El Legislativo opositor tiene la mayoría absoluta en el congreso.

**Fuente:** Nancy García Vázquez, 2008, p.116.

En virtud de lo anterior, Alonso Lujambio (2013) en su obra *Estudios Congressionales* hace una revisión exhaustiva acerca de los gobiernos divididos y sus efectos en la conformación de las legislaturas estatales durante el periodo 1989-1997. En primera instancia, afirma que la frecuencia de los gobiernos divididos en el continente es del 59 por ciento frente al 41 por ciento en gobiernos de un solo partido. Tal dato le permite sostener, de alguna manera, que el gobierno dividido ya no es un fenómeno extraño en la vida institucional de los gobiernos democráticos con una división formal de poderes (constitucional).

Sin embargo, desde la perspectiva de grandes académicos como Juan Linz, los gobiernos divididos podían producir una parálisis en el gobierno si los partidos no lograban generar acuerdos. Según él, esto se debía a la falta de incentivos de la oposición para cooperar con el ejecutivo y su partido. Así lo cita Lujambio:

... los partidos de oposición al presidente no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa, porque temen que el partido de éste capitalice la cooperación exitosa, y no ellos; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será compartido,

al tiempo que ganarán capital político los otros partidos de oposición que no cooperaron con el presidente.<sup>20</sup>

Por tal motivo, según Lujambio, Juan Linz sostiene que la mejor solución para evitarlo es transitando a un parlamentarismo. No obstante, aun suponiendo que la solución sea “adoptar una forma parlamentaria de gobierno” y “no buscar mejorar al presidencialismo”, Giovanni Sartori advierte que la propuesta de Linz no podría implementarse en los países Latinoamericanos.<sup>21</sup> En su opinión, el “problema de los presidencialismos latinoamericanos se fundamentan en sistemas partidistas equivocados” y en que “los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos aunque puedan parecerlo” (Sartori, 1994:109). Debido a que la mayoría de los presidentes enfrentan dificultades para implementar sus programas de campaña, es decir, “han tenido todo el poder de iniciar acciones políticas pero les ha sido muy difícil obtener el apoyo para ejecutarlas” (Mainwaring, 1990: 162 citado en Sartori, 1994: 109).

En este sentido, Adriana Báez sugiere que Juan Linz, aunque no lo expresa de manera explícita, “centró su análisis del régimen presidencial en los conflictos generados por los gobiernos sin mayoría en los sistemas presidenciales, es decir, [cuando] el Ejecutivo carece del respaldo mayoritario en el Congreso para la aprobación de sus proyectos políticos o bien, el Ejecutivo y la mayoría legislativa defienden intereses distintos. En cambio, cuando los sistemas presidenciales trabajan con gobiernos en los que el Presidente cuenta con un respaldo mayoritario en el Congreso, ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo) no entran en conflicto”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Juan Linz “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?” Citado por Alonso Lujambio (2013), op. cit., p.483.

<sup>21</sup> Aun cuando en la edición de 1994, el libro de Sartori exponía que en América Latina sólo habían tres países que podían permitirse un cambio (Chile, Argentina y Venezuela) argumenta que dados sus antecedentes históricos, Chile debería adoptar un sistema *semipresidencialista*; para Argentina, incluso con su sistema bipartidista y el no tener gobiernos divididos, consideraba que al no tener partido “sólidos” no era recomendable un régimen parlamentario, mientras que Venezuela, al contar con dos partidos fuertes y disciplinados podría afrontar el riesgo del parlamentarismo; sin embargo, la solidez de su bipartidismo estaba en ruinas, por lo tanto, tampoco era viable, de ahí que llegara a la conclusión mencionada.

<sup>22</sup> Adriana del Rosario, Báez Carlos (2006), *En búsqueda de una gobernabilidad democrática; propuestas de los partidos políticos en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, Tesis de Maestría-UNAM, México, p. 14.

Opinión similar a la de Juan J. Linz, la mantienen Matthew Soberg Shugart y John M. Carey<sup>23</sup>; sin embargo, estos académicos estadounidenses no concuerdan como única solución la transición a un gobierno parlamentario, pues reconocen que se deben establecer (constitucionalmente) mayores atribuciones que fortalezcan el poder del Ejecutivo para que no vea imposibilitada su función en el ámbito legislativo.

Para ellos, los arreglos institucionales necesarios para evadir los estragos políticos que generan este tipo de gobierno, son: a) un sistema electoral de mayoría simple para elegir presidente sin segunda vuelta (haciendo referencia a Estados Unidos y a países europeos); b) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; c) ausencia de elecciones legislativas intermedias; y d) un sistema de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos.<sup>24</sup>

Otra gran contribución la hizo Mark P. Jones<sup>25</sup>. Para él, en la variable del sistema de partidos se encuentra la clave del éxito para un gobierno dividido. Sostiene que, cuando el partido obtiene una “casi mayoría” (*near majority*), aproximadamente entre el 45 y 50 por ciento en la asamblea legislativa, éste tendrá la posibilidad de formar coaliciones con algún partido pequeño, y de no haberlo, por inexistencia o no cooperación, podrá aliarse con la escisión de algunos diputados. La crítica que hace Lujambio, es que el autor no considera la “identidad política e ideológica” que influye decisivamente en los partidos para la formación de coaliciones, por lo tanto, advierte que Mark P. Jones sólo se limita a considerar la variable numérica de las bancadas parlamentarias.

Como bien lo señala Lujambio, la literatura enfatiza en cómo evitar este tipo de gobiernos, pero no cómo enfrentarlos con eficacia (el último autor, lo hace de manera limitada). No obstante, aun cuando considera que las propuestas de los

---

<sup>23</sup> Ver Matthew Soberg Shugart y John M. Carey “Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Citados por Alonso Lujambio (2013), op.cit.

<sup>24</sup> Alonso, Lujambio, op.cit., p. 484. Los incisos son míos.

<sup>25</sup> Ver Mark P. Jones, “Electoral Laws and the survival of Presidential Democracies”, Notre Dame, University of Notre Dame, 1995. Citado por Alonso Lujambio, op. cit., p. 485.

autores pueden ser muy elocuentes conforme a la arena legislativa que ellos analizan (en Estados Unidos); argumenta que el caso mexicano ofrece distintas vertientes que han podido demostrar que una nueva mirada y análisis hacia los gobiernos divididos y sin mayoría, no precisamente conlleva a escenarios catastróficos.

Basándose en estos argumentos, las preguntas sobre ¿cómo se podría sobrevivir ante gobiernos divididos y gobiernos sin mayorías?, el autor, con base en los gobiernos divididos registrados en algunas entidades federativas del país, argumenta, justifica y demuestra que, contrario a lo que Linz pensaba, los gobiernos divididos no necesariamente derivan en una parálisis legislativa, pues es necesario considerar otro tipo de factores que permiten al ejecutivo gobernar a pesar del escenario adverso que éste podría representar.

A partir de lo anterior, Lujambio establece una tipología y caracterización de gobiernos divididos en cuatro escenarios, en los que antepone como solución la confección de “coaliciones legislativas” y el grado de dificultad para formarlas.

**Cuadro 3**

Tipo	Caracterización	
A	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el congreso local	
B	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso local.	B-1 Casos donde es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con partidos pequeños  B-2 Casos donde únicamente es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con los grandes partidos
C	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias del congreso local	

D	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora y (monocolor) en el congreso local.
---	--

**Fuente:** Elaboración de Alonso Lujambio, 2013, p. 492.

**Nota:** El cuadro que aparece en el texto es más amplio, en él aparecen las legislaturas locales que podrían ubicarse en cada tipo de gobierno dividido. Sin embargo, para fines de este trabajo, fue omitido el tercer rubro que aborda el autor.

En el primer escenario (A), el partido del Ejecutivo obtiene en el Congreso el 50 por ciento de los escaños, es decir, una “casi casi mayoría” (término que toma de Mark Jones), lo que supone una sencilla tarea al partido gobernante de formar una coalición, por tan sólo necesitar un voto adicional que le permita obtener una mayoría parlamentaria. En este tipo de gobierno dividido, una coalición legislativa no implica mayores esfuerzos para el órgano ejecutivo como legislativo.

En el tipo B, el partido del gobernador (o presidente) es la minoría más grande al poseer una mayoría relativa dentro del congreso. Su búsqueda de aliados es más compleja en la construcción de coaliciones, en la medida en que necesita de la cooperación (votos en conjunto) de diputados de un mismo partido, de diferentes partidos o de una fracción de miembros de un partido. Para ello, también tipifica una subclasificación en este escenario, B1 y B2, respecto al concepto de “coaliciones ganadoras mínimas”.

Para el autor, la *coalición ganadora mínima* “es aquella en la que se suman los partidos estrictamente necesarios para conquistar la mayoría absoluta de una asamblea”, diferenciándola del concepto de *gran coalición*, entendida como aquella en la que se suman partidos más allá de los estrictamente necesarios para conquistar la mayoría absoluta”<sup>26</sup>

En ambos subtipos establece la manufactura de coaliciones con partidos pequeños y con partidos mayoritarios. Lo cual dependerá del número de espacios de representación que obtenga como primera minoría y de los que otro partido (grande

---

<sup>26</sup> La definición de “coalición ganadora mínima” aparece en la cita número 8, p. 495. La definición de “gran coalición” aparece en la cita número 10, p. 496.



o pequeño) le pueda proporcionar con su cooperación para alcanzar la mayoría absoluta.

En el caso del tipo C, el escenario de la arena legislativa se torna con mayores dificultades, porque aquí el partido del ejecutivo es una de las fracciones parlamentarias minoritarias dentro del Congreso, y por lo tanto, surge la posibilidad de que se construya una “mayoría alternativa” que excluya al partido gobernante. De esta manera, la oportunidad de construir coaliciones para el partido del gobernador, son limitadas o nulas, dejando como último instrumento político, utilizar el poder de veto que tiene el Ejecutivo estatal.

Para el tipo D, el escenario es aún más riesgoso, ya que ambos órganos de gobierno están dominados por partidos diferentes, es decir, el Ejecutivo pertenece a un partido distinto al que tiene mayoría absoluta en el congreso. Por lo tanto, según Lujambio, es el “gobierno dividido más riesgoso”, dado que desaparece el dilema de la construcción de coaliciones y todo se reduce a la relación gobernador –partido mayoritario en la Asamblea.

A modo de ejemplo, cuando Alonso Lujambio se dispone a analizar los congresos de Baja California (XIII Legislatura), Querétaro (LII Legislatura), Guanajuato (LVII Legislatura) como parte del subtipo B-1, y los congreso Morelos (XLVII Legislatura), Baja California (XIV Legislatura), Estado de México (LI Legislatura) y Sonora (LV Legislatura) del subtipo B-2; plantea premisas y conclusiones poco explorados o advertidos por destacados académicos (nacionales y extranjeros), y que es necesario resaltar.

1. La gobernabilidad de un congreso se encuentra posibilitada al compartir todas las responsabilidades en el arranque de la Legislatura. Aunque se advierte, esta cooperación interpartidaria difícilmente se sostendrá en la medida en que los actores se acerquen a las elecciones. Es decir, la disposición natural de los actores pasa del acercamiento y cooperación al momento de alejamiento y competencia.
2. Si dos principales partidos de oposición en el Congreso Local tienen aspiraciones reales a la gubernatura, es menos probable que tengan

incentivos para cooperar en la arena legislativa con el partido del gobernador. Adicionalmente, si existe un tercer partido que no tiene aspiraciones, en el corto plazo, de la titularidad del Ejecutivo estatal, es posible que encuentre rentable participar en una coalición mayoritaria, a cambio de beneficios en otros niveles de gobierno.

3. Los gobiernos divididos han obligado a los actores de la escena política a negociar, a debatir sus puntos de vista, a producir acercamientos, a “compartir el poder”.<sup>27</sup>

Con base en estos argumentos, Lujambio sostiene que:

Los gobiernos divididos no están estructurados de antemano para producir algo deseable o indeseable. El éxito de un gobierno dividido es resultado de un conjunto de sucesos, de decisiones, de estrategias, esto es, de una concatenación *contingente* de acciones. Algunas variables pueden [...] facilitar las cosas. Pero las condiciones más favorables en el sistema de partidos y en los arreglos institucionales no pueden en estricto rigor garantizar el éxito de un gobierno dividido si no hay visión, artesanía política, habilidad para saber cuándo ceder, destreza para calcular los costos y beneficios de las acciones y decisiones sin alterar en modo grave la institucionalidad política<sup>28</sup>

Desde la perspectiva de los “gobiernos divididos” en México, Alberto Aziz Nassif menciona que este tipo de gobiernos en los estados, surgen en un esquema de transición política regional que obedecían, anteriormente, a un esquema de presidencialismo autoritario. Esto, asegura, genera un cambio en la correlación de fuerzas y modifica tanto las reglas del juego parlamentario como las dinámicas políticas de negociación.<sup>29</sup>

En su texto “*Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización*”, expresa que los gobiernos divididos estatales pueden ser vistos desde las ventajas y desventajas

---

<sup>27</sup> Todos estos puntos no los desarrolla de manera ordenada como se han expuesto aquí. Estas afirmaciones fueron tomadas como parte de las evidencias que el autor destacaba en el análisis de gobiernos divididos que tuvieron origen en las entidades federativas que abordó.

<sup>28</sup> Alonso Lujambio, op. cit., p. 508.

<sup>29</sup> Alberto, Aziz Nassif, “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización” en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, p. 300.

que producen. En las ventajas, se encuentran: 1) Equilibrio de poderes: lo cual genera que el poder legislativo inicie un proceso de fortalecimiento de sus facultades y capacidades, que se mantuvo inhibido durante décadas; 2) Propicia el avance real en la fiscalización del gasto público: lo cual resulta muy positivo para combatir las inercias sistémicas de corrupción. La tendencia de estas experiencias no es el final completo de la corrupción, más bien sí el final de la impunidad; 3) Necesidad de ampliar las negociaciones políticas como la única vía de llegar a acuerdos legislativos. Una división de poderes reduce notablemente las imposiciones o decisiones unipartidistas; 4) Un Congreso plural genera imágenes y resonancias diferentes en la opinión pública sobre los asuntos legislativos y; 5) Incremento inmediato de la capacidad legislativa de la oposición: el Poder Ejecutivo deja de ser el gran legislador y desaparece la famosa “congeladora” en la cual están estacionados la gran mayoría de los proyectos importantes de la oposición.<sup>30</sup>

Mientras que las desventajas que destaca son: 1) Parálisis: donde se puede pasar de un clima sistemático de enfrentamiento entre las fracciones parlamentarias hasta la imposibilidad de llegar a acuerdos para la agenda política que necesita el país. La desventaja más peligrosa de la parálisis [...] surge cuando no existen mecanismos de salvaguarda y 2) En una comisión legislativa es básico tener la mayoría sobre todo cuando se trata de temas polémicos.<sup>31</sup>

Aun cuando pudiera parecer que son más los beneficios que los problemas en este tipo de gobiernos. Aziz Nassif sostiene que la importancia sustancial del cambio de gobiernos divididos a gobiernos unificados, o viceversa, radica en la “productividad legislativa”, medida a través de la importancia y calidad de las reformas que se realicen. No obstante, desde la perspectiva de algunos testimonios (entrevistas a diputados), también advierte que existen diferentes posturas ante la conformación de los gobiernos divididos en donde se abordan los costos políticos y sociales.

---

<sup>30</sup> El autor no enumera las ventajas, sin embargo, para una mayor comprensión se citó de esta forma. *Ibíd.*, pp.302-303 y 311 (el número 5).

<sup>31</sup> *Ibíd.*, pp. 304 y 311. Nuevamente estos puntos no son enumerados por el autor citado, pero los desarrolla en el texto.

Los costos políticos hacen referencia a la negociación entre partidos, aprobación de iniciativas y en las posibilidades de acción del Ejecutivo. Los segundos, en la medida en que las situaciones de conflicto son tratados por los medios de comunicación e impactan en la percepción de la sociedad y que no fluyen con la agilidad deseada (lo último, según un ex gobernador de Chihuahua).

Por otro parte, la declaración de un ex gobernador de Morelos (en 1997) expresaba que sí se podía gobernar con una mayoría de oposición, y así lo confirmaban dos gobiernos divididos consecutivos en Guanajuato, expresa el autor. Lo cierto es que ante la presencia de gobiernos divididos, tal y como lo afirma Aziz Nassif, el Congreso ha cobrado un protagonismo central en la escena política, donde existe una tendencia en la rotación de gobiernos unificados y divididos, ambos dependientes de las elecciones intermedias o concurrentes.

Para concluir todo lo referente al gobierno dividido, es importante retomar las apreciaciones de María Amparo Casar. La autora en su texto *“Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”* advierte que a pesar de que algunos autores han considerado nociva la existencia de gobiernos divididos debido a que impide atribuir responsabilidades, es decir, abre la posibilidad de que el presidente responsabilice al Congreso y éste al presidente del mal desempeño del gobierno. Concluye que no siempre tienen las consecuencias negativas que pronostican, de hecho, señala que la “inestabilidad de las democracias latinoamericanas”, según varios estudios, difícilmente encuentra su explicación en este tipo de gobiernos.<sup>32</sup>

Como ya se ha señalado previamente, otro término que se emplea de manera contraria al gobierno unificado, es el de “gobierno sin mayoría”. En este tipo de gobierno, como bien lo indica el nombre, ningún partido político (incluyendo al partido gobernante) tiene el respaldo de una mayoría suficiente (absoluta) en el órgano legislativo para establecer e imponer su agenda política, y por ende, la negociación, cooperación y coalición legislativa se hacen necesarias.

---

<sup>32</sup> María Amparo Casar (2002), “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, p. 356.

La explicación teórica acerca la formación de este tipo de gobiernos la da Scott Mainwaring, quien observó que “la combinación de un sistema presidencial con un sistema multipartidista entorpecía la formación de gobiernos con mayoría”. No obstante, aun cuando sostiene que los sistemas presidenciales, en general, eran más propensos que los sistemas parlamentarios a la formación de gobiernos sin mayoría, opina que las democracias presidenciales con sistemas bipartidistas facilitan el surgimiento de gobiernos unitarios<sup>33</sup>

Probablemente por esta razón, David Mayhew<sup>34</sup>, teniendo como referencia al sistema presidencial estadounidense, sostenía que no existen diferencias entre “el control unificado o el control dividido [ya que] no han influido de manera significativa en [...] la aprobación de la legislación importante común [...] [y] se han aprobado leyes importantes con una rapidez que no está relacionada con el control partidista” (Mayhew, 1991:4 citado en Sartori, 1994: 103).<sup>35</sup> Por lo tanto, aseguraba que “no había evidencia para afirmar que los periodos de gobierno dividido sean menos productivos (en términos de que el Congreso frene los programas de gobierno) que los de gobierno unificado (Mayhew, citado en Casar, 2002: 355).

No obstante, la percepción negativa de los regímenes presidenciales con sistemas multipartidistas en Mainwaring se debía principalmente a que eran más propensos a la “polarización ideológica”, lo que aumentaba la posibilidad de inmovilismo, debilidad en el poder Ejecutivo y el riesgo de un conflicto desestabilizador entre los poderes del Estado. Por lo tanto, al igual que sus predecesores, proponía que “aquellos países con frecuentes presidencias sin mayoría y enfrentamiento entre poderes, podían optar por cambiar a un *régimen parlamentario o semipresidencial*,

---

<sup>33</sup> Ver Scott Mainwaring, “Presidentialism, mutiparty systems and democracy: the difficult equation, working paper 144, September 1990. **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993, pp. 298-330. Citado en Adriana, Báez Carlos (2006), op. cit., p. 19.

<sup>34</sup> Ver David R. Mayhew, *Divide we govern :party control, lawmaking and investigations 1946-1990*,

<sup>35</sup> Respecto a esta afirmación, Sartori encuentra dudosa y poco convincente la evidencia de Mayhew, pues asegura que “Mayhew no puede captar las omisiones, esto es, el número de proyectos que nunca se pondrán en la agenda porque se sabe de antemano que no tienen la menor oportunidad. Más aún, es probable que en un gobierno dividido las negociaciones se hagan de manera diferente a la utilizada en un gobierno unido” (Sartori, 1994: 103, Cita número 8). Además, argumenta que en caso de que tuviera razón, no sería por los motivos por los que él cree, sino por la creciente atomización de los partidos estadounidenses.

o incluso buscar *reducir la fragmentación del sistema de partidos* mediante mecanismos institucionales como la elevación de las barreras de acceso para la obtención de registro como partidos, la reducción de la magnitud de los distritos en los sistemas de representación proporcional o bien que los ciclos electorales (comicios presidenciales y legislativos) sean concurrentes”<sup>36</sup>

Si bien, la percepción que prevalece en los teóricos de la ciencia política comparativa es negativa (a excepción de Mayhew), existen también otras opiniones respecto a la formación de gobiernos sin mayoría y sus efectos en las legislaturas locales en México. Por lo tanto, vale la pena incluir lo que se ha retomado de la literatura para el caso mexicano.

Álvaro López Lara<sup>37</sup>, quien aborda a los gobiernos sin mayoría en México, en primera instancia, advierte que existe una tendencia hacia la consolidación de un multipartidismo en las legislaturas estatales, lo cual compaginado con el realineamiento de las preferencias ciudadanas en los procesos electorales, se traduce en un incremento de competidores reales al interior de los congresos subnacionales. Para el autor, existen diferencias sustanciales en el desempeño de los gobiernos divididos y los gobiernos sin mayoría, en la medida en que en el gobierno dividido, el Ejecutivo tendría problemas para su aprobar su agenda legislativa y por lo tanto, su relación con el Congreso puede ser inestable. Así se demostró con el estado de Chihuahua, cuando la bancada contraria al gobernador, bloqueó sus acciones. (Véase el texto citado)

En cambio, con los gobiernos sin mayoría señala que existe un equilibrio de poderes, ya que ninguno de los partidos integrantes de la legislatura conforma un contingente mayoritario que por sí sólo pueda aprobar la agenda legislativa y promover/aprobar fácilmente políticas públicas, lo cual los obliga a recurrir a la cooperación entre dos o más bancadas parlamentarias.

A su vez, sostiene que la producción de gobiernos de mayoría, seguirá siendo parte de la normalidad democrática a nivel subnacional. Debido a los siguientes factores:

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>37</sup> Álvaro Fernando López Lara (2007), *op. cit.*

1) incremento de la competitividad en los distritos electorales; 2) el impacto de los *sistemas electorales mixtos* sobre la integración de los congresos unicamerales es un factor institucional que favorece la extensión del pluralismo legislativo y 3) el efecto del *ciclo electoral*, especialmente con elecciones no concurrentes y dispersión del calendario electoral en las entidades federativas, incentivando el voto dividido e incidiendo sobre la probabilidad de que el Ejecutivo obtenga mayoría partidaria en la Legislatura.<sup>38</sup>

Ambos gobiernos son una realidad política en los gobiernos subnacionales y de manera específica, en los congresos locales; sin embargo, López Lara indica que esto se debe en gran medida a la modificación de las reglas electorales, en cuanto a la asignación de escaños de representación proporcional, como uno de los principales factores que impulsaron el pluralismo. Aunque aclara, se debe distinguir entre competitividad electoral y pluralismo legislativo.<sup>39</sup>

Por último, desde un trabajo metodológico para comparar los trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, Rosa Ynés Alacio García<sup>40</sup>, en el estudio cuantitativo del trabajo legislativo del Congreso de Tlaxcala, concluye que estadísticamente no hay diferencias significativas entre los trabajos de un gobierno dividido y uno unificado, aun cuando el número total de acuerdos y decretos es mayor en el segundo en comparación con el primero. Por el momento, esto no podría considerarse como una regla ni como una excepción, serán futuros estudios los que apoyen o difieran de esta afirmación. Aunque es necesario decirlo, algunos trabajos apuntan hacia esta misma conclusión.

Estas son las perspectivas teóricas que giran en torno al surgimiento de nuevos tipos de gobierno que se alejan de un control del Ejecutivo sobre el poder legislativo. Sin embargo, no se pretende afirmar que sólo exista una tendencia hacia la conformación de estos gobiernos (divididos y sin mayorías) y que están en peligro

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 477.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pp. 477-480.

<sup>40</sup> Rosa Ynés Alacio García (2011), "Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala, México, Estudios Políticos, novena época, mayo-agosto, p. 55.

de desaparecer los gobiernos unificados, dadas las muestras de la imposibilidad de una parálisis legislativa en la generación de políticas públicas. Al contrario, lo único que se busca es poner en evidencia que en nuestro sistema electoral y con los cambios en las preferencias electorales de los votantes (quienes pueden o no saber el impacto de sus decisiones), se están generando nuevos estadios legislativos. En donde nuevos actores políticos (refiriéndonos principalmente a la oposición) tienen capacidad de influir en la agenda política y en la búsqueda de la aprobación de los ciudadanos, tienen que potenciar su trabajo como representantes y como gobierno.

## 1.2 El partido gobernante

En el subtema anterior se han descrito las implicaciones políticas y legislativas que tienen los distintos tipos de gobierno en la relación Ejecutivo-Legislativo, principalmente cuando el primero no cuenta con un respaldo mayoritario en el Congreso o cuando su partido es apenas una minoría. Por otra parte, se ha dicho también que en un *gobierno unificado*, en donde el partido gobernante cuenta con una mayoría absoluta (50%+ 1) de los escaños en el órgano legislativo, puede prescindir de la cooperación de las demás fuerzas opositoras (hasta 1997 en el caso mexicano) e incluso ha sido señalado como el escenario ideal para evitar conflictos entre ambos.

Sin embargo poco se ha mencionado en esta investigación del Ejecutivo y el partido gobernante en cuanto al papel que desempeñan como actores políticos y en su relación con el Congreso. Por ello, se retomarán las contribuciones teóricas de autores como Cox, Morgentern, Manoel Santos (et.al) para analizar este tema y finalmente, concluir con los aportes de Jeffrey Weldon, quien desarrolla la experiencia del presidencialismo mexicano.

Gary Cox y Scott Morgenstern<sup>41</sup>, argumentan que las legislaturas en el proceso de toma de decisiones pueden adoptar tres modalidades: *generativa*, *proactivas* y

---

<sup>41</sup> Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001) "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", Desarrollo Económico, Vol. 41, Núm. 163 (oct-dic), pp. 373-393.



*reactivas*. Las primeras forman y remueven gobiernos y, a su vez, cargan con la responsabilidad principal en la toma de decisiones; las segundas propician y sancionan sus propias propuestas legislativas, y las terceras, enmiendan o vetan las propuestas del ejecutivo. Según los autores, las legislaturas latinoamericanas son principalmente reactivas; sin embargo, sostienen que no por ello son disfuncionales, al contrario, forman parte de la estrategia política de los presidentes.

Para Cox y Morgenstern, es importante que los presidentes anticipen las reacciones previsibles que tendrán éstas (dada su conformación) y a partir de ello, adoptar la “estrategia más óptima” según sus intereses. En el caso de las legislaturas latinoamericanas sostienen que en su mayoría son reactivas y que su relación con el Ejecutivo también podría generar diversos escenarios. Ellos distinguen entre legislaturas: a) recalcitrantes; b) negociadoras; c) parroquiales o d) subordinadas.<sup>42</sup>

De esta manera, ambos argumentan que dependiendo del nivel de apoyo que las legislaturas puedan ofrecer al presidente, éste tomará sus estrategias de gobierno. La primera estrategia puede estar enfocada en eludir al órgano legislativo y utilizar sus poderes unilaterales (institucionales) para gobernar por decreto; en la segunda, el presidente puede adoptar un estrategia de “negociación” a cambio de votos necesarios para implementar sus objetivos, incluso si necesitara más votos, podrá recurrir a votos individuales pero ya no como parte de su estrategia y; finalmente, si el apoyo legislativo proviene de una mayoría, éste no tendrá la necesidad de eludir a la legislatura.

Por lo tanto, Cox y Morgenstern señalan que los niveles de apoyo legislativo pueden dividirse en tres:

1. **Débil:** en este escenario el ejecutivo enfrenta una mayoría hostil y por lo regular no tendrá la posibilidad de instrumentar su gobierno a través de las normas legales. En este caso, si el presidente cree que la legislatura es recalcitrante y que rechazará la mayoría de sus propuestas o se negará a

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pp. 373-375.

hacer concesiones, su estrategia será recurrir a poderes unilaterales (si es que los tiene), por lo que podría caracterizarse como un *presidente imperial*.

2. **Medio:** el presidente cuenta con una mayoría negociadora, por lo tanto, tal vez logre la sanción de normas legales que le interesan con ayuda de cláusulas especiales de emergencia, una astuta adjudicación de cargos ministeriales para consolidar el apoyo legislativo y con una generosa distribución de favores.
3. **Fuerte:** el presidente es políticamente fuerte y por lo tanto preferirá habitualmente sancionar leyes antes que emitir decretos. En este escenario, si el presidente piensa que la legislatura le está subordinada y que aceptará la mayoría de sus propuestas, su mejor estrategia será dictar condiciones, por lo que podría caracterizarse como un *presidente dominante* (Cox y Morgenstern, 2001: 375-380)

Lo que advierten ambos autores es que el comportamiento de los presidentes se encuentra supeditada, en cierta medida, a la composición y comportamiento que puede adoptar la legislatura, es decir, “sus estrategias dependerán del apoyo legislativo que prevén obtener”. No obstante, aun cuando pareciera que el escenario ideal sería contar con una mayoría parlamentaria o una legislatura subordinada para facilitar la aprobación de sus propuestas, Cox y Morgenstern consideran como mejor escenario democrático a la “Legislatura negociadora”, ya que en este tipo de legislatura “el presidente encabeza una coalición que incluye a los legisladores, procura instrumentar normas legales a través de esta coalición y diseña una estrategia para sancionar normas en consulta con sus aliados de la Legislatura” (Cox y Morgenstern, 2001: 381)

De hecho, afirman que los presidentes siempre buscarán gobernar con la Legislatura y no eludirla, incluso señalan, que hasta los presidentes autoritarios buscarán llegar a algún acuerdo con la Legislatura. Pero si el escenario no es el más propicio para trabajar conjuntamente, entonces tendrán que recurrir a poderes unilaterales (poderes proactivos) como gobernar por decreto. Desde luego, la cooperación de la Asamblea en la búsqueda de un respaldo mayoritario también

puede generarles grandes costos a los Ejecutivos, pero esto deberá ser parte de su estrategia. Dichas estrategias podrán incluir algunas concesiones o comprar el apoyo a través de favores menudos o patronazgos.

Por otro lado, dentro de su análisis de las legislaturas en América Latina también incluyen el “grado de integración que el poder ejecutivo puede tener en el proceso legislativo” y el “poder de dictar la agenda legislativa”. En primer lugar, hacen una distinción entre los sistemas parlamentarios y los sistemas presidenciales. En los regímenes parlamentarios destacan que el ejecutivo tiene mayor injerencia en el proceso interno de la legislatura, ya que se admite la posibilidad de que un primer ministro sea simultáneamente un integrante del Congreso y pueda fijar la agenda parlamentaria. En cambio, en los gobiernos presidenciales, el grado de integración de los ejecutivos en el proceso legislativo puede variar, es decir, no todos los presidentes tienen las mismas facultades o posibilidades de incidir en la agenda parlamentaria.

Para ejemplificar lo anterior, hacen la comparación entre las limitantes legislativas que tiene el presidente de Estados Unidos y los presidentes latinoamericanos. En primer lugar, hacen hincapié en que el presidente estadounidense no puede designar en su gabinete a un miembro del Congreso ni tampoco se encuentra facultado para iniciar leyes (aunque si puede vetar leyes), pues requiere que otro legislador lo haga por él.

En el caso de los presidentes latinoamericanos, aseguran que éstos enfrentan un “apoyo legislativo más variable”, ya que sólo algunos presidentes pueden influir en la agenda legislativa, designar ministros o proponer proyectos de ley de manera directa. Dentro de este rubro señalan a Brasil, Colombia y Perú (1933), en donde los presidentes pueden enviar a sus Congresos “proyectos urgentes”, los cuales tienen preferencia sobre otras iniciativas, o en el caso de Chile, Ecuador, Paraguay o Uruguay, donde sus facultades legislativas permiten que un proyecto de ley

presentado por el presidente se convierta automáticamente en ley, cuando el Congreso no lo rechace en un periodo determinado<sup>43</sup>

En todo caso, concluyen que los poderes legislativos que tienen los presidentes latinoamericanos son similares a los que poseen los primeros ministros de los sistemas parlamentarios aunque no al grado de garantizarles el respaldo mayoritario en el órgano legislativo; sin embargo, son superiores al que tiene el presidente estadounidense. Hasta aquí se ha abordado la influencia en el control de la agenda desde los poderes institucionales que les otorga la ley a los presidentes y con base en estrategias de elección racional, pero ¿cómo analizarlo en la práctica?

Si bien, la función legislativa se centra en el Parlamento, el poder Ejecutivo también puede desempeñar un papel crucial como iniciador de propuestas legislativas (Manoel Santos *et al.*, 2014:512). Dicha intervención del ejecutivo en el proceso legislativo, según Manoel Santos, Leonardo Pérez Luna y Aníbal García,<sup>44</sup> se puede medir a través de dos indicadores: la *participación legislativa del presidente* como la posibilidad de que una iniciativa haya sido iniciada por el Ejecutivo y *la tasa de éxito legislativo* que refleja la probabilidad de que una ley iniciada por el presidente sea aprobada por el Parlamento.

La diferencia que encuentran estos tres autores en ambos indicadores estriba en que la tasa de éxito legislativo, por lo regular, suele ser más amplia que el de los legisladores. No obstante, retomando a Steger (1997) y García (2007), señalan que es habitual que los legisladores presenten un mayor número de iniciativas en comparación con el Ejecutivo; sin embargo, esto responde principalmente a dos cuestiones. La primera es que los legisladores tienden a presentar un mayor número de iniciativas incluso cuando saben que éstas no serán aprobadas, cuyo interés radica en “agradar a votantes o grupos de interés” por lo que su éxito legislativo es

---

<sup>43</sup>Se desconoce si prevalecen aún estas facultades legislativas en los presidentes latinoamericanos, pues este texto fue publicado en 2001; sin embargo, permiten focalizar las ideas que plantean los autores y que no parezcan meras suposiciones. Ver Gary Cox y Scott Morgenstern, *op.cit.*

<sup>44</sup> Santos Manoel, Leonardo, *et.al* (2014), “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 3, Chile, pp. 511-536.

relativamente bajo. El ejecutivo, por el contrario, introduce una cantidad menor de iniciativas ante el Congreso, ya que analiza previamente la posible reacción del Legislativo para conseguir su apoyo, por lo que su tasa de éxito es superior. (Véase cita 5, pág. 514).

Por lo tanto, no concuerdan con la percepción que algunos autores tienen sobre las legislaturas latinoamericanas al considerarlas como “instituciones mayoritariamente reactivas”, pues argumentan que si bien los ejecutivos tienen altas tasas de éxito legislativo, ello no prueba que no tengan que negociar la aprobación de sus propuestas con el órgano legislativo o que el Parlamento esté supeditado a sus iniciativas (Santos, Manoel, *et.al*, 2014: 514)

Por otra parte, Santos, Pérez y García, también reconocen que existen otros factores que pueden afectar en la influencia del Ejecutivo sobre la actividad parlamentaria, estos son:

- ) El diseño institucional
- ) La composición política del Parlamento y
- ) La naturaleza de los partidos o coaliciones<sup>45</sup>

En este sentido, sostienen que los ejecutivos pueden influir en la agenda legislativa si cuentan con “ventajas institucionales”, mientras que los Congresos tienen mayor capacidad proactiva cuando actúan en diseños institucionales que les favorecen. No obstante, señalan que la evidencia empírica sugiere que se debe tener en cuenta la combinación de “factores institucionales” y la “conformación de mayorías”. Por lo tanto, mencionan que existen también cuatro variables que pueden delimitar la influencia del Ejecutivo; entre las cuales destacan las siguientes:

- ) Las reglas institucionales del proceso legislativo
- ) Los poderes partidarios del presidente
- ) La fragmentación del Parlamento y,
- ) La distancia ideológica entre los bloques políticos <sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 516.

<sup>46</sup> *ibíd.*, p.516.

Sobre el primer punto, Santos, Pérez y García, destacan que la importancia del *diseño institucional* puede variar, es decir, éste puede ser poco relevante cuando el partido gobernante cuenta con sólidas mayorías parlamentarias o cuando hay proximidad ideológica entre los partidos; sin embargo, puede tener un mayor impacto cuando el Congreso se encuentra altamente fragmentado. La importancia de las reglas institucionales radica en los *poderes institucionales del presidente* (que le confiere la Constitución y los reglamentos internos del Parlamento) en cuanto a sus poderes de agenda (proactivos o reactivos) o en su rol como presidente durante las tres etapas del proceso legislativo (de iniciativa, constitutiva y de eficacia).

Respecto a la fragmentación de partidos, retoman la opinión de Stein (2006) quien señalaba que es probable que un sistema muy fragmentado produzca una legislatura más activa, pero también puede convertirla en un foro en el que apenas se negocian beneficios particulares en lugar de políticas proactivas. Por lo tanto, según Cox y Mc Cubbins (1999) a mayor número de partidos mayores serán los costos de transacción para el Ejecutivo y las posibles dificultades para controlar la agenda y, en palabras de García Montero, la fragmentación partidista es relevante para explicar el *éxito legislativo* del presidente pero no su *participación* en la producción legislativa.<sup>47</sup>

En cuanto a la distancia ideológica puntualizan que es una condición que puede afectar el resultado de interés entre los principales partidos políticos, ya que una distancia considerable entre los partidos que integran el Congreso ocasiona mayores conflictos entre el Ejecutivo y la Legislatura, sin embargo, esto también genera mayores incentivos para que los presidentes busquen controlar la agenda. (Santos, Manoel, *et.al*, 2014: 520).

No obstante, concluyen que:

[...] ningún factor causal puede garantizar aisladamente el éxito del presidente frente al Parlamento, [pues consideran que] la combinación de la distancia ideológica y potencia institucional es la principal combinación histórica que torna probable el control presidencial de la agenda. Cuando estas condiciones se ven

---

<sup>47</sup> Los autores citados y estas reflexiones se encuentran en *ibíd.*, p. 519.

reforzadas por la presencia de una mayoría parlamentaria o por un sistema partidario poco fragmentado, parece casi seguro que el Ejecutivo domine la agenda. De manera alternativa, la presencia de una mayoría parlamentaria fiel al Ejecutivo en un sistema partidario poco fragmentado también facilita el control de la agenda, y estos mecanismos se refuerzan en contextos de clara distancia ideológica entre los partidos <sup>48</sup>

Ahora bien, en México ¿cómo ha podido influir el ejecutivo y su partido en la agenda legislativa? y ¿cómo ha sido su relación con los partidos de oposición dentro del Congreso? La experiencia histórica revela que durante el presidencialismo mexicano, el poder ejecutivo fue excepcionalmente fuerte, debido a que el presidente podía ejercer un extraordinario abanico de poderes que iban desde reformar la Constitución a través de enmiendas que frecuentemente eran aceptadas por el Congreso (con modificaciones superficiales), hasta iniciar prácticamente toda la legislación (aprobada a menudo por el Congreso) y nombrar a los candidatos legislativos de su partido (Jeffrey Weldon, 2002:175). No obstante, a pesar de ser aceptable esta postura, Jeffrey Weldon,<sup>49</sup> señala que hubo excepciones que generaron conflictos en la relación Ejecutivo-Legislativo.

El primer antecedente sobre dicha relación se ubica en la Constitución de 1857, pues se consideraba que la propia Carta Magna otorgaba mayor poder al Congreso frente al Ejecutivo, por lo tanto, la única alternativa que tenían los presidentes era recurrir a métodos inconstitucionales para fortalecer su posición (Weldon: 2002: 177). Sin embargo, aun después de la Constitución de 1917, tampoco se garantizó acabar con estos conflictos, pues se tiene registro que desde el año en que se promulgó hasta 1935 “el Congreso todavía desafió la autoridad de los presidentes mexicanos”. De hecho, se señala que desde Carranza hasta Cárdenas los presidentes tuvieron mayorías opositoras en por lo menos en una de las cámaras.

El mejor ejemplo de una presidencia débil en relación con el liderazgo partidario en el Congreso, según Weldon, se presentó durante el maximato (1928-1935),

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 531.

<sup>49</sup> Jeffrey Weldon, “Las fuentes del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Mathew Shugart (comp.)(2002), *op.cit.*, pp. 175-211.

principalmente durante el gobierno de Ortiz Rubio, quien tuvo que enfrentarse a un Congreso dividido en dos facciones principales (callistas y ortizrubistas), aun cuando ambas facciones pertenecían al mismo partido (PNR). No obstante, señala el autor, aun cuando la facción del presidente Ortiz Rubio dominaba ambas cámaras, la suspensión de 8 diputados y 9 senadores originaron una “redistribución del poder en la cámara” y con ello la supremacía de Calles y el “liderazgo partidario en el Congreso”

Lo anterior cambiaría durante el mandato de Lázaro Cárdenas, pues si bien, al igual que sus predecesores, también se encontró con un Congreso dominado por una facción (callista), tuvo la habilidad de conseguir el apoyo de algunos diputados hasta el punto de llegar a “disponer de una mayoría en el Cámara de Diputados” (Weldon; 2002:185). A partir de entonces, y con base en tres factores como la reestructuración del partido (conforme a sus intereses), el asumir un rol como cabeza del partido y contar con el acatamiento de las otras ramas del gobierno, sostiene Weldon, el “presidente de México ha tenido pocos conflictos abiertos con el Congreso”.

Por tal motivo, para comprender el papel que ha tenido el Ejecutivo y el partido gobernante en México, Jeffrey Weldon habla del presidencialismo mexicano<sup>50</sup>. Para él, el presidencialismo pleno requiere que el mismo partido controle la presidencia y ambas cámaras en el Congreso. Si una de las dos cámaras es controlada por otro partido, entonces los otros dos resortes del presidencialismo- la disciplina partidaria y el liderazgo del presidente sobre su partido- tendrán un efecto amortiguado, pues ningún presidente puede forzar el acatamiento de una cámara controlada por otro partido. (Weldon: 2002; 194)

Este tipo escenarios legislativos se encontraron principalmente en gobiernos unificados que beneficiaron al partido oficial desde su fundación en 1929. Pues

---

<sup>50</sup> Para Jeffrey Weldon, hubo cuatro condiciones necesarias que dieron cuenta del presidencialismo en México: 1) un sistema presidencial basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el interior del partido gobernante y 4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. Véase Weldon (2002), p. 177.



afirma que tanto el PRI como sus predecesores, PNR (1929-1938) y el PRM (1938-1946) ganaron todas las elecciones presidenciales y controlaron la mayoría en ambas cámaras del Congreso, manteniendo así un sistema partidario hegemónico. No obstante, advierte que no es suficiente que el partido gobernante controle la mayoría del Congreso. Pues como bien señalaba anteriormente, dos resortes fundamentales y sin los cuales no podría subsistir el presidencialismo, se encuentran en la *disciplina partidaria* y en el *liderazgo del presidente*.

En cuanto a la “disciplina partidaria” entendida como aquella disciplina al interior del partido gobernante, sostiene que es un requisito de los poderes presidenciales metaconstitucionales, pues aun cuando el partido del presidente controle la mayoría en ambas cámaras del Congreso, pero si es indisciplinado, no podrá cumplir con lo prometido al presidente. Por otra parte, señala que existen tres métodos para crear disciplina en el partido oficial en el Congreso, estos son: un liderazgo partidario centralizado, un sistema de listas cerradas y la ausencia de incentivos para los diputados actuaran en beneficio de sus intereses locales<sup>51</sup>

En México, señala que desde la estructura del PNR se pudo identificar un liderazgo centralizado, ejemplo de ello fue el hecho de que Plutarco Elías Calles haya sido “una figura en quien muchos deseaban delegar su autoridad”. Por otro lado, asevera que la disciplina partidaria pudo garantizarse, paradójicamente, a partir de las reformas constitucionales (1933) que “prohibían la reelección presidencial”. Pues sostiene que una vez que la prohibición de reelección fue incorporada en la Constitución, se anularon los incentivos para que los diputados y senadores fueran responsables frente a sus electores y por consiguiente, alinearon sus intereses al de los líderes partidarios, ya que éstos determinarían sus futuros una vez que terminaran sus mandatos (Weldon; 2002: 198-199)

Respecto al liderazgo del presidente, Weldon sostiene que “el partido gobernante puede ser altamente centralizado y puede haber altos niveles de disciplina entre sus miembros del Congreso, pero si el presidente no es líder reconocido del partido, el presidente aparecerá como relativamente débil”(Weldon; 2002:.200) Anteriormente,

---

<sup>51</sup> Jeffrey Weldon (2002), op. cit., p. 197.

señala el autor, la norma era una diarquía en donde el poder se dividía entre el presidente y el líder del partido; así sucedió con Calles, quien compartió el poder con cuatro presidentes durante el maximato. No obstante, en el gobierno de Lázaro Cárdenas y ante el logro que le significó formar una coalición en el Congreso para exiliar a Calles del país, pudo reunir ambas figuras en uno sólo, es decir, por primera vez un presidente se convirtió en un jefe que “combinó los poderes de la presidencia con el liderazgo partidario”<sup>52</sup>

Este mismo poder lo compartieron todos los presidentes de la República hasta el año de 1994<sup>53</sup>, por lo que tras cada sexenio “el cargo de líder partidario fue transferido junto con la presidencia” (Weldon, p.201). No obstante, el autor también menciona que este liderazgo no era transferido el mismo día en que tomaban posesión como presidentes, pues en muchas ocasiones, lo eran incluso antes de que rindieran protesta y en su papel de candidatos presidenciales (cuando eran develados por el presidente en turno). Por lo tanto, podría decirse que “el liderazgo partidario no era una atribución de la presidencia”, y otras veces, el presidente en turno “podía conservar los poderes del liderazgo partidario hasta por un año del sexenio siguiente o más tiempo”, por ejemplo, Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán y Carlos Salinas (véase Weldon, p.202)

En resumen, se puede decir que en México, la relación Ejecutivo-Legislativo, hasta 1997, estuvo caracterizada por “la extraordinaria centralización de la toma de decisiones dentro del partido gobernante” y por un presidente que mantuvo una “posición como jefe de facto del partido (PRI)”. De igual modo, un dato relevante que aporta Weldon, es que aun cuando existan gobiernos unificados en donde el partido del presidente cuenta con la mayoría en una o ambas cámaras del Congreso y a pesar de sus poderes constitucionales, requiere de otro poder informal: ser líder de su partido.

---

<sup>52</sup> Anteriormente, señala Weldon, cuando el presidente no era el líder de su partido, como sucedió en el maximato, el líder partidario dominaba al presidente. (pág. 203)

<sup>53</sup> El último presidente de la República que fungió como líder partidista fue Ernesto Zedillo, a pesar de los cuestionamientos de si lo era o no, pues al menos los diputados del PRI lo reconocieron como tal hasta el 2 de julio del año 2000, fecha en la que reconoció el triunfo del candidato panista Vicente Fox y la derrota del PRI. (Weldon, 2002: 210)

Por último y con base en lo anterior, podemos concluir este apartado con la aportación de Mainwaring y Shugart:

En efecto, un presidente puede tener grandes poderes formales, incluyendo el derecho a aprobar nueva legislación por decreto y, sin embargo verse impedido de efectuar un cambio real por una Legislatura en la que su propio partido o bien tiene una minoría de bancas o, aunque posea un gran número, se encuentra profundamente dividido e indisciplinado. Por el contrario, los poderes formales del presidente pueden ser limitados, pero si su partido tiene una mayoría legislativa y es sumamente disciplinado parecerá todo poderoso...<sup>54</sup>

### **1.3 Algunos apuntes sobre la oposición parlamentaria**

El motivo por el cual se aborda este tema se debe a dos cuestiones principales: la primera es porque en la identificación de actores políticos que interactúan en las Legislaturas, además del Presidente (partido gobernante), quien tiene la facultad constitucional de proponer iniciativas de ley al Congreso, también se encuentra la *oposición*, como aquellos grupos parlamentarios no pertenecientes al partido gobernante y que están representados en las legislaturas<sup>55</sup> En segundo lugar, porque recientemente (en términos relativos) el papel de la oposición en regímenes democráticos ha sido relevante en comparación con el que tenía hace algunas décadas.

No obstante, los textos que abordan a la oposición han sido limitados en cuanto a aportaciones teóricas. Por lo tanto, se destacará el recorrido histórico que hace Margarita Jiménez Badillo al retomar a algunos investigadores y politólogos europeos sobresalientes que decidieron abordar a la oposición política-parlamentaria, aun cuando se le ignoraba o era considerada como violenta y hostil.

Por tal motivo, la mayoría de los autores que se mencionarán en este breve apartado corresponden a los citados por la autora ya que permite comprender la

---

<sup>54</sup> Mainwaring y Shugart (2002), op.cit. p. 256.

<sup>55</sup> Margarita Jiménez (2015) "Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido", Revista Apuntes Electorales, Núm. 13, IEEM, p.77.

evolución teórica e histórica de este concepto y aunque no representa el objetivo central de esta investigación, es necesario retomarlo para comprender el papel que juega la oposición, en este caso, la oposición política-parlamentaria al interior de los Congresos. Asimismo se incluirán a autores como Manuel Aragón y Francisco Rubio, quienes explican a los partidos de oposición como actores políticos que pueden operar estratégicamente y presionar al partido gobernante en la arena legislativa.

Estudiar a la oposición parlamentaria, advierte Margarita Jiménez<sup>56</sup>, resultaba ocioso para los estudiosos de la Ciencia Política. En el caso de Latinoamérica, este desinterés de debía principalmente a la presencia de gobiernos con dictaduras militares o con golpes de Estado; y en el caso de México, por un régimen autoritario que no permitía una competencia electoral real.

Incluso la comunidad científica europea compartía este desinterés por estudiar a la oposición, considerándolo como irrelevante, pues durante los años cincuenta, el tema de la oposición parlamentaria apenas cobró interés en autores como Duverger, Burdeau, Kluxen y Kirchheimer. No obstante, el tema fue postergado una vez más, debido a que en términos prácticos, la oposición no se ejercía.

Entre los primeros teóricos que abordan a la oposición se encuentra Duverger, quien a partir de un enfoque de criterio numérico buscó explicar su naturaleza y su grado de influencia. El autor hace una distinción entre el *partido único*, el *bipartidismo* y el *multipartidismo*, en la medida en que su presencia tiene un impacto en el debate parlamentario. En el caso del *partido único*, la oposición se encuentra supeditada al partido que gobierna y que tiene un poder real, haciendo nula su capacidad de influir en la toma de decisiones. En el *bipartidismo*, su presencia en el debate parlamentario es importante, pues aunque predomina otro partido, puede influir en los proyectos que éste proponga. Mientras que en el *multipartidismo*, la importancia de la oposición recae en la heterogeneidad de partidos, la disciplina y cohesión.

---

<sup>56</sup> Margarita Jiménez Badillo, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida.*, México, Miguel Ángel Porrúa- H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, pp. 33-63.

Sartori, por su parte, considera limitada la visión de Duverger, así que lo complementa con otra variable. Para él, el número de partidos no demuestra completamente la importancia de la oposición. En este caso hace una distinción entre “pluralismo moderado” y “pluralismo polarizado”<sup>57</sup>

En su obra, *Partidos y Sistema de partidos*, si bien incluye el criterio numérico, considera que los partidos políticos deben ser *importantes* y por ende, descarta a aquellos que carecen de “utilidad de coalición”. Así, establece que un pluralismo moderado es aquél que abarca de tres a cinco partidos importantes, mientras que el pluralismo polarizado, se encuentra entre cinco y seis partidos.<sup>58</sup> Veamos entonces cuáles son las diferencias entre ambos y su función para comprender a las coaliciones.

En el pluralismo polarizado, como antagonista del pluralismo moderado, el autor establece ocho elementos para su definición: 1) Presencia de partidos *antisistema* importantes; 2) Existencia de *oposiciones bilaterales*; 3) Ubicación central de un partidos o grupo de partidos; 4) Polarización; 5) Prevalencia de los *impulsos centrífugos* sobre los centrípetos; 6) Estructuración ideológica congénita; 7) Presencia de *oposiciones irresponsables* y 8) política de *superoferta*.<sup>59</sup>

De los ocho elementos que señala, sólo los puntos uno, dos, cuatro y siete permiten explicar el tema de las coaliciones y contrastarlo con el pluralismo moderado. Los demás características (tres, cinco, seis y ocho), aun cuando son poco visibles pero importantes para incluirlos en este tipo de pluralismo, pueden ser caracterizados como elementos adicionales, sin que ello reste la importancia que tiene cada uno, según el autor.

Sobre el primer punto de los partidos antisistema, se refiere a aquellos partidos que socavan la legitimidad del régimen al que se oponen, en donde mantienen una ideología extraña que les imposibilitaría coaligarse con el partido gobernante y que

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p.41.

<sup>58</sup> Giovanni, Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial, 2009, p. 172 y 224.

<sup>59</sup> *Ibíd.* El desarrollo minucioso de todas estas características del pluralismo polarizado, lo aborda desde la página 171 hasta la 190.

además no busca cambiar al gobierno, sino al sistema de gobierno. La existencia de oposiciones bilaterales alude a las diferencias que existen incluso dentro de los mismos partidos de oposición, percibiéndolos como incompatibles o excluyentes, por lo que resulta imposible que unan sus fuerzas. En todo caso, advierte Sartori, están más cerca del partido gobernante que entre ellos mismos.

En el elemento número cuatro, Sartori establece que la polarización existe cuando hay mayor distancia ideológica y esto es motivo de combate entre los partidos que buscarán diferenciarse los unos de los otros. En el número siete (presencia de oposiciones irresponsables) establece una diferencia entre el partido del centro y los partidos de los extremos, en donde el primero está destinado a gobernar indefinidamente, mientras que los otros no tienen posibilidades de gobernar. En consecuencia, sostiene que dada la permanencia del partido gobernante y la dificultad de las oposiciones para acceder al gobierno, éstos últimos serán menos responsables en la medida en que sus posibilidades de gobernar son mínimas, y por lo tanto, no podrán aparecer *coaliciones alternativas*.<sup>60</sup> En este sentido, los partidos opositores no pueden estar orientados hacia el gobierno ni ser aceptados como partidos de gobierno.

En el caso del pluralismo moderado, Sartori señala los siguientes elementos: I.) No existen partidos antisistema importantes o grandes (aquellos que afectan la legitimidad del que gobierna) como sí los hay en el pluralismo polarizado; II.) Carece de oposiciones bilaterales, es decir, todos los partidos se orientan hacia el gobierno y por lo tanto, están disponibles para las coaliciones gubernamentales; y III.) Una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes.<sup>61</sup>

Como puede verse, en este tipo de pluralismo no existen partidos que se opongan a la legitimidad del régimen al que pertenecen. La ausencia de oposiciones bilaterales se refiere al hecho de que a pesar que existan diversos partidos

---

<sup>60</sup> Sartori señala que las *coaliciones alternativas* presuponen un sistema en el que *todos* los partidos importantes están orientados hacia el gobierno y son aceptables como partidos de gobierno. A su vez, hace la distinción y comparación con la *alternación periférica* la cual consiste de partidos gobernantes que se limitan a cambiar de compañeros entre los próximos a ellos. Véase Sartori (2009), pp. 181-182.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Cada característica se encuentra desarrollada a partir de la página 224 hasta la 239.

opositores al que gobierna, estos pueden agruparse y visualizarse como un partido de oposición (oposición unilateral), lo que tiende a figurar como un sistema bipartidista y entre menor sea la distancia ideológica habrá mayor facilidad de que unan fuerzas<sup>62</sup>. Por lo tanto, afirma que:

el principal rasgo distintivo del pluralismo moderado es el gobierno de coalición. Esto se desprende del hecho de que los partidos importantes son por lo menos tres, de que por lo general ningún partido alcanza la mayoría absoluta y de que parece irracional permitir que el partido mayor o dominante gobierne solo cuando se le puede obligar a compartir su poder.<sup>63</sup>

Por otra parte, Jiménez Badillo, destaca la aportación y enfoque que ofrece Robert Dahl para entender la “teoría de la oposición”. La tipología de clasificación que propone el autor, es la siguiente:

- a) **Cohesión y concentración de opositores.** La oposición es más concentrada cuando se trata de un sistema bipartidista; y es más dispersa cuando se trata de un multipartidismo. La cohesión se entiende en función de la disciplina partidaria.
- b) **Competitividad e identificabilidad de la oposición.** Dependen del grado de concentración de la oposición. Es más competitiva si es más concentrada. Cuando constituye alianza, es más visible (identificabilidad) y los electores sabrán por quién votar y con qué intenciones de gobierno.
- c) **Objetivos y estrategias de la oposición.** Se trata de distinguir entre fines y medios de los partidos. Es decir, cuando los fines puedan ser homologables entre los distintos partidos, según los medios que utilizan las oposiciones para lograr dichos objetivos.<sup>64</sup>

Como se puede observar, dicha clasificación sistematiza y ordena todas las variables expuestas por los autores anteriores. Sin embargo, lo que resalta de su

---

<sup>62</sup> En este sentido, sostiene que ambos elementos, oposición unilateral y la ausencia de partidos antisistema son elementos necesarios que distinguen a un multipartidismo.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p.229.

<sup>64</sup> El texto que Margarita Jiménez cita de Robert Dahl es *Political Opposition in Western Democracies*, New Heaven, Yale University Press, 1966. *Ibidem*, p. 41-42.

clasificación, es la competitividad que debe caracterizar a la oposición a partir de estrategias políticas que le permitan acercarse al electorado. Pues en el caso de México, antes de 1988, los partidos “opositores” se encontraban imposibilitados de acceder al poder, y en el caso de algunos partidos políticos (minoritarios) funcionaban como partidos satélites para simular una democracia. Incluso el Partido Acción Nacional que parecía el partido de oposición más institucionalizado en la práctica, su capacidad de acción política dentro y fuera de la arena legislativa era nula.

Otros autores que también retomaron el tema de la oposición fueron Ionescu y Madariaga, ambos reconocieron a la oposición “como una institución política y como actor constitucional” y la identificaron como una *oposición responsable*.<sup>65</sup> Por otra parte, Von Beyme dio un giro completo sobre cómo abordar a la oposición, el autor ya no enfatiza en lo qué es la oposición sino en el comportamiento de ésta como institución. Desde esta perspectiva, describe a la oposición como “un actor indispensable para explicar el funcionamiento de los partidos políticos en las sociedades democráticas; a partir de su comportamiento en la arena electoral, parlamentaria, partidaria e ideológica”<sup>66</sup> Así, la evolución teórica de la oposición política-parlamentaria y su forma de abordarla son resumidas por Jiménez Badillo de la siguiente manera:

---

<sup>65</sup> G. Ionescu y I. de Madariaga, *Opposition Past and Present of a Political Institution*, London, Watts, 1968. Citado en Jimenez Badillo (2006), op.cit.

<sup>66</sup> Margarita Jiménez Badillo (2006), op.cit., p. 42.



**Cuadro 4.**  
**TIPOLOGÍA EN EL ESTUDIO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICO-PARLAMENTARIA**  
**(Europa occidental)**

Exponente	Dimensión de análisis	Descripción de la oposición en el sistema de partidos
Duverger, 1951	Número de partidos	La naturaleza del poder depende del número de partidos: sistema único, bipartidismo, multipartidismo
Kirchheimer, 1957	Ocaso de la oposición parlamentaria	Declinación de los parlamentos ante partidos que transitaron de “masas” a “atrapa todo”
Sartori, 1966	Naturaleza de la oposición y sistema de partidos	La función de la oposición cambia según sistema de partidos: fragmentado, distancia ideológica y grado de polarización
Dalh, 1966	Rol de la oposición	Cohesión o concentración de los opositores, competitividad, carácter distintivo e identificable de la oposición, sus objetivos y estrategias
Ionescu y De Madariaga, 1968	Democracia pluralista	Oposición como institución y actor constitucional. Oposición, forma más institucionalizada del conflicto
Beyme, 1973	Institucionalización de la oposición parlamentaria	Comportamiento de la oposición como institución garantizada y como gobierno alternativo

**Fuente:** Elaboración de Margarita Jiménez Badillo a partir de información de: Massari, López Aguilar, Loaeza y Pasquino.

Otra perspectiva que explica la importancia de la oposición política en la actualidad, se encuentra desde la “teoría del control parlamentario”. Los autores que abordan el papel de los partidos en los parlamentos son Francisco Rubio Llorente y Manuel Aragón Reyes.

Desde esta teoría, se establece que los partidos políticos juegan un rol fundamental en la arena parlamentaria como vigía y contrapeso ante las decisiones políticas del ejecutivo gobernante, siempre y cuando éste sea de un partido contrario al partido que ejerce tal control. A su vez, dicho control se ejerce cuando el partido opositor no tiene una gran fuerza política en el órgano legislativo, es decir, cuando consigue escasos espacios de poder en la Asamblea.

Por otra parte, Manuel Aragón afirma que este control parlamentario es un control político subjetivo, debido a que es un “control de oportunidad” no de necesidad. En este sentido, el agente que lo utiliza decide arbitrariamente qué y cuándo controla, por lo que se hace referencia a un instrumento político basado en el desgaste del partido gobernante.

La fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral <sup>67</sup>

Para Francisco Rubio no existen, en el procedimiento parlamentario, controles específicos. Para él, este control no sólo es exclusivo “... en las comisiones de investigación, en las preguntas, interpelaciones, mociones y comparecencias [...] sino también en los procedimientos legislativos, en los actos de aprobación o autorización, de nombramientos de elección de personas.”<sup>68</sup> Aunado a esto, sostiene que en dicho control subyacen dos funciones: la primera encaminada a demostrar en la opinión pública las decisiones y acciones que toma el gobierno dentro del Congreso y la segunda, en lo administrativo, impidiendo que el poder se concentre y autonomice.

Así, a través de estos mecanismos, la oposición buscará permear e influir en las futuras decisiones electorales de los votantes, en tanto que:

... los partidos de oposición, que como actores políticos asumen y admiten su derrota, [asumen] también su derecho a disentir y a instrumentar estrategias de participación para incidir en el proceso de la toma de decisiones. Se trata de fuerzas políticas que actuando dentro de los marcos constitucionales, se pronuncian por

---

<sup>67</sup> Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 188. Citado por Josafat Cortez Salinas “El trabajo parlamentario de Acción Nacional en la Asamblea del Distrito Federal 1997-2009” en Reveles, Francisco (coord.) (2013), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM-Plaza y Valdés, p. 96.

<sup>68</sup> Francisco Rubio Llorente, *La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 219- 221. Citado en el texto anterior.

procedimientos distintos a la clase gobernante, buscando convencer a la ciudadanía de sus premisas para en otro momento, asumir el poder<sup>69</sup>

De esta manera, se puede afirmar que la oposición ha adquirido un papel como actor político de suma importancia, no sólo por la cantidad de partidos políticos que se encuentran en esa posición, sino porque tienen mayor participación en los procesos electorales y en el órgano parlamentario. Ahora bien, los retos políticos que adquiere la oposición no son nada fáciles y necesitan de una mayor institucionalización para poder contribuir al desarrollo democrático. En este sentido, los partidos no gobernantes deben delimitar sus objetivos como institución y buscar incidir en la vida política, pues como bien sostiene Margarita Jiménez Badillo (2006):

Dejan de ser minorías sólo cuando se convierten en oposición política, esto es, cuando existen las garantías y el derecho no de simple disenso, sino de tener los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos. Es entonces cuando se denomina como *oposición político parlamentaria*.<sup>70</sup>

En el caso de México, durante los últimos años y ante el desplazamiento de gobiernos unificados por gobiernos sin mayoría en la Cámara de Diputados, se pueden identificar ciertos cambios en el papel de la oposición que vale la pena destacar. Por ejemplo, existe registro en la evidencia empírica de que durante los gobiernos unificados, los legisladores carecían de incentivos para proponer iniciativas, dado el control de un partido hegemónico en la arena parlamentaria. Sin embargo, a partir del surgimiento de gobiernos “compartidos” el trabajo legislativo de los partidos de oposición incrementó, pues los legisladores no pertenecientes al partido gobernante tuvieron una mayor capacidad de influir en la toma de decisiones y en el proceso legislativo.

En primer lugar, porque las iniciativas que presentaban tenían y tienen mayor posibilidad de que sean dictaminadas al “contar con posiciones tanto en las

---

<sup>69</sup> Margarita Jiménez Badillo (2006) “Cap. 2. La oposición parlamentaria y el debate de los gobiernos sin mayoría”, op.cit, p. 35.

<sup>70</sup> Ibidem.

comisiones como en el pleno” y desde esa perspectiva, sostiene Margarita Jiménez “la oposición ha valorado su potencial fuerza política recién conquistada, lo cual se ha convertido en un fuerte incentivo para asumir un rol proactivo” y “de ahí que el papel de los partidos de oposición como proponentes sea una de las novedades que tuvieron lugar en un sistema multipartidista y sin mayoría en el Congreso<sup>71</sup>

Sin embargo, el papel de la oposición en el Congreso no sólo ha sido proactiva, sino también reactiva. Dicha evidencia se encontró en México a partir del año 2000 con la alternancia en la presidencia, cuando el entonces presidente Vicente Fox Quesada no contó con un respaldo mayoritario en ambas Cámaras del Congreso. En este escenario de gobierno compartido, el rol que jugó la oposición fue importante, pues según los datos registrados de Jiménez Badillo (2015), cuando el presidente no contó con un contingente legislativo que apoyara todos sus proyectos, no pudo aprobar aquellas iniciativas que la agenda presidencial consideró prioritarias y por lo tanto, no logró generar consensos. No obstante, aunque pudo aprobar leyes secundarias y aquellas que anualmente se tienen que sancionar (presupuesto federal y de finanzas) en algunas ocasiones esto implicó votaciones divididas.

Ante dicha situación, el presidente optó por recurrir a la opinión pública como un medio de presión hacia la Legislatura para que aprobara sus iniciativas en lugar de negociar con cada una de las fuerzas políticas, pues incluso, no contaba con el respaldo de su partido. En todo caso, lo que refleja la evidencia empírica es que “la Asamblea ha dejado de ser una institución refrendadora de las decisiones del Ejecutivo [y] en este sentido juegan un papel determinante los partidos de oposición, porque son quienes articulan la acción entre gobierno y Parlamento”<sup>72</sup>

A diferencia de lo que ocurría durante los gobiernos unificados en México, ya que los partidos, según Jiménez Badillo, determinaban su acción en función de su postura frente al partido gobernante (PRI) [...] en donde las reglas del juego no

---

<sup>71</sup> Margarita Jiménez (2015), op.cit, p. 79.

<sup>72</sup> Ibid, p. 84.

escritas eran las que predominaban en la relación Ejecutivo-Legislativo y otorgaban un poder excesivo a la figura presidencial (Jiménez Badillo, 2015:90)

#### **1.4 El comportamiento de los legisladores en los Congresos**

El motivo por el cual se retoma el comportamiento de los legisladores en esta investigación, se debe a que en ciertos escenarios, principalmente cuando el ejecutivo encuentra dificultades para impulsar su agenda legislativa en tanto que no cuenta con una mayoría legislativa en el Congreso, tiende a negociar pactos con los líderes partidarios, quienes a su vez, tienen que garantizar el apoyo de todos los miembros individuales de su partido a través de la disciplina partidaria. Sin embargo, si la disciplina es débil y los líderes partidarios no pueden garantizar dicho apoyo, se tiende a negociar el apoyo de los legisladores de manera individual (casos excepcionales). Por lo tanto, en este apartado se busca señalar si existen incentivos para la disciplina parlamentaria o si son otros factores los que influyen en el comportamiento de los legisladores y por lo tanto, en la cooperación interpartidaria.

Mainwaring y Soberg Shugart, en su estudio sobre los sistemas presidenciales sugirieron que la *disciplina partidaria* facilitaba su funcionamiento. Si bien consideran que los partidos en los sistemas presidenciales no necesitan ser altamente disciplinados, advierten que la indisciplina frecuentemente hace más difícil establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la Legislatura.

Para ambos autores la disciplina se refiere a los legisladores de un mismo partido que votan juntos casi todo el tiempo. No obstante, señalan que existen determinantes institucionales que influyen en el grado en que los miembros de una delegación parlamentaria votan en bloque o de manera independiente. Para ello destacan tres características básicas de las reglas con las cuales se convierten en candidatos y son elegidos. Estas características son:

- ) El control de selección de candidatos
- ) El orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria

J La repartición de los votos entre los candidatos del partido <sup>73</sup>

En la selección de candidatos, afirman que si los líderes partidarios tienen este control, los “miembros obstinados del partido” no podrán desviarse de la línea partidaria y a la vez seguir usando el nombre del partido para elecciones futuras, por lo tanto, los candidatos potenciales deberán estar en buenos términos con los líderes partidarios para conseguir un lugar en la lista. Asimismo, si estos líderes tienen el poder de controlar el orden en que son postulados en las listas, pueden “premiar o castigar” a sus miembros, lo cual genera pocos incentivos para construir reputaciones personales, ya que los votantes no los eligen de manera personal sino por medio de una lista partidaria. Por ello, cuando los votos son repartidos entre todos, buscarán “cultivar la reputación colectiva” en lugar de la personal; en cambio, sino se reparten, afirman los autores, un candidato popular puede ser una carga en la medida en que sus votos no se comparten y no pueden ayudar a elegir a otros miembros. (Mainwaring y Shugart, 2002: 283-284)

Otro factor que contribuye en la disciplina partidaria es el sistema electoral, mediante el tipo de listas en el que son elegidos los miembros de un partido. Para ello, Mainwaring y Shugart hacen la distinción entre las listas cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas y personal. Pues argumentan que dependiendo del tipo de lista por el cual son elegidos, influirá de manera decisiva en su comportamiento legislativo. Es decir, con excepción de las listas cerradas y bloqueadas en todas las variantes de los sistemas electorales y especialmente en aquellas en que el liderazgo del partido no controla la denominación, los miembros del partido tienen incentivos para diferenciarse del resto de sus compañeros. (Mainwaring y Shugart, 2002: 288)

Por otra parte, Margarita Jiménez (2015) también señala que en los estudios sobre el comportamiento legislativo suelen manejarse indistintamente los términos de cohesión y disciplina partidaria. Entendiendo como *cohesión partidaria* al sentido mayoritario del voto de un grupo parlamentario. Mientras que el término *disciplina* se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido

---

<sup>73</sup> Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002), op. cit., p. 282.

y la *indisciplina*, por lo tanto, es cuando los miembros de un grupo parlamentario votan en sentido opuesto o se abstienen de votar en sentido contrario a la línea del partido (la autora cita a Casar, 2000; 196)

Ahora bien, en el sistema electoral mixto (Mayoría Relativa y Representación Proporcional)<sup>74</sup> con listas cerradas y bloqueadas que rigen las elecciones en México, de acuerdo con la clasificación que ofrece Dieter Nohlen<sup>75</sup>; los candidatos que postulan los partidos políticos para integrar al órgano ejecutivo y legislativo, según corresponda, son electos mediante el voto de los ciudadanos.

Desde una visión teórica y utópica de la representación democrática, se presupone que los diputados que son electos por el voto ciudadano deben representar no sólo los intereses de los que votaron por ellos sino el interés general de todos los habitantes de la demarcación territorial (distritos electorales) en el cual fueron electos y buscando siempre el beneficio de sus representados. Aun cuando las leyes lo establecen como una de las obligaciones que deben cumplir los diputados, la imagen que de ellos se percibe contrasta con el *deber ser* y lo *que es*.

De esta manera, las investigaciones académicas que abordan el comportamiento de los diputados, demuestran una realidad distinta a la percepción que la población

---

<sup>74</sup> De acuerdo con Sartori, los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules y por consiguiente afectan la conducta del votante. La principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En el segundo se trata de identificar quien controla la selección de candidatos y la principal división es si se vota o no "por una persona". Véase Sartori (1994), *op.cit.* p. 15.

<sup>75</sup> Nohlen distingue entre diferentes combinaciones de formas de lista y el procedimiento de votación, de la siguiente manera:

- a) **Lista cerrada y bloqueada:** el orden de los candidatos es fijo, por lo tanto, el elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto.
- b) **Lista cerrada y no bloqueada:** el orden de los candidatos puede ser modificado ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista, por lo tanto, el elector tiene un voto por un candidato. Con éste puede variar el orden de postulación de la lista.
- c) **Lista abierta:** libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre listas. En este caso existen dos procedimientos en la votación, en el primero el elector tiene dos votos como mínimo (uno por la lista y otro por el candidato) o tantos votos como candidatos pueda elegir, el elector puede acumular varios votos en favor de un candidato (*acumulación*). En el segundo procedimiento, el elector tiene varios votos y puede configurar "su" lista a partir de los candidatos propuestos (*panachage*)

Cfr. Dieter Nohlen (1998), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 68.

espera y tiene de ellos. Entre algunos de los factores que se consideran, influyen en la forma de actuar de los diputados en los órganos legislativos, se encuentran las imposiciones partidistas y los intereses personales.

En este sentido, Margarita Jiménez, Arnulfo Vivero y Juan Ernesto Hernández al analizar el comportamiento de las élites parlamentarias, sostienen que éste puede ser explicado a partir de dos niveles de análisis: 1) *Como actores políticos* en tanto que son los miembros de los partidos en la arena parlamentaria, y 2) *Como institución* [refiriéndose] al sistema de partidos que articula las fuerzas partidarias representadas en el Congreso. Ambos niveles de análisis responden a la forma en cómo los políticos se ven a sí mismos y a sus respectivos contextos políticos e institucionales<sup>76</sup>

Por lo tanto, los autores consideran que los diputados son actores políticos con responsabilidad pública, en tanto que forman parte del sistema de partidos y en la medida en que sus decisiones responden a lo dictado por sus organizaciones, grupos parlamentarios o sus representados. Viviendo así una dualidad como representantes populares y como hombres de partido.<sup>77</sup> Además, comparten la idea de que existe un perfil sociopolítico para comprender la labor legislativa que desempeñan los legisladores.

Dentro de este perfil, como resultado de algunas entrevistas que realizaron en los Congresos del Estado de México, Sonora y Guerrero, destacan: 1) *la profesión que ostentan* (estudios académicos) en donde las licenciaturas van desde Medicina hasta Derecho, lo que implica el conocimiento que tienen para cumplir las funciones que les han sido encomendadas; aunque también señalan que pocos diputados tienen maestrías o doctorados, así como muy pocos cuentan con educación básica; 2) *su rango de edad*, donde se supone que a mayor edad se tiene mayor experiencia política en los cargos que haya ocupado, como parte de su desarrollo profesional; y 3) *su trayectoria política* vinculada con su coherencia ideológica, pues esto

---

<sup>76</sup> Margarita Jiménez Badillo, et al., "Componentes analíticos para el estudio de las élites parlamentarias en México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, op.cit, p. 424

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 426.



confirmaría que su trayectoria política comenzó desde su juventud militando en el mismo partido y sin cambios ideológicos.

Otro aspecto que retoman es la *estructura ideológica del sistema de partidos local*, en el cual analizan el perfil ideológico de los legisladores y la ubicación de los partidos políticos en los sistemas de partidos. La escala que proponen los autores es una ubicación de derecha e izquierda, cuyo objetivo es medir el grado de polarización ideológica como determinante para el desempeño legislativo en el Congreso, ya que a partir de esta variable y dependiendo de la proximidad ideológica interpartidista, se estará en mayores posibilidades de construir consensos, especialmente cuando no hay mayorías parlamentarias.

Con base en la información recabada en los tres congresos estatales, los autores concluyen que:

[...] el análisis de la estructuración ideológica mediante el continuo de izquierda a derecha sigue siendo útil para representar las preferencias políticas de los legisladores en una variedad de temáticas de carácter económico, político-electoral, social, etcétera. En gran medida dichas preferencias de los legisladores respecto a determinadas políticas es provocada por su formación ideológica y características sociopolíticas [...] <sup>78</sup>

Luisa Béjar, por su parte, ahonda en otra cuestión de suma importancia y que permite explicar, desde otra perspectiva, el porqué del comportamiento de los legisladores una vez que se encuentran instalados en su curul. Para ello, alude a un tema poco tratado que es “la falta de autonomía política que tienen los legisladores frente a sus partidos y sus dirigentes”.

Primero, señala que un aspecto clave en el comportamiento de los legisladores y su posible correspondencia con la representación democrática, se encuentra aparejada con el desarrollo de su carrera política. Citando a Pippa Norris, destaca que lo anterior se puede analizar desde un “carácter jerárquico y vertical” y desde un “trazo horizontal”. Entendiendo al primero como un estrecho vínculo entre el

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 441.

candidato y la organización de la cual depende su avance profesional, mientras que el segundo responde a la oportunidad de competir por un puesto de elección popular, y por lo tanto, debe reforzar sus vínculos con los votantes de su distrito.<sup>79</sup>

En este sentido, a través de entrevistas que realizó a diputados pertenecientes a distintos partidos políticos que conformaban el Congreso Federal, demuestra que uno de los requisitos que los candidatos a diputados deben cubrir, es el haber militado durante varios años en el partido por el que desean ser postulados. Así como respetar y comprometerse a cumplir con los documentos básicos del partido, y que de alguna manera, deben delinear su trabajo legislativo conforme a las premisas establecidas por las normas impuestas. De esta forma, resulta redituable la lealtad partidista en detrimento de la representación ciudadana en la Legislatura.

En contraste, en este trabajo de campo, resalta la autora, a pesar que eran los diputados quienes respondían que su postulación como candidatos se debía precisamente a su trabajo realizado en la organización y por los vínculos que mantenían con la misma, paradójicamente presumían ser “representantes de la ciudadanía en general”, mientras que pocos se reconocían como “representantes de su partido”. ¿Será esto expresión de un ideal no cumplido hasta ahora para los propios legisladores?, cuestiona Béjar.

En este caso, Luisa Béjar resuelve que:

... para *representar* a la ciudadanía en los asuntos públicos, los encargados de esta encomienda quedan comprometidos a tomar en cuenta la opinión expresada por los representados en los comicios [y] sólo cuando los candidatos tienen la oportunidad de intervenir en la formulación de plataformas de campaña de su partido puede estimarse que las condiciones para el cumplimiento del compromiso adquirido con la ciudadanía han quedado abonadas. Lo mismo puede afirmarse con relación a la definición de las estrategias, posturas y políticas apoyadas por su grupo parlamentario, una vez adquirida la curul.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Luisa Béjar Algazi, Capítulo 3. “La fase electoral de la representación” en Luisa Béjar Algazi (2006), *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Gernika-UNAM, 2006, p. 133.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 152.

En concordancia con lo anterior, Regina Jiménez y Carmen Solórzano sostienen que “no todos los temas que abordan los legisladores son objeto de representación”<sup>81</sup>. Pues afirman que la existencia del Congreso como órgano de representación y que funcione de manera eficaz frente a los electores, aún está por construirse. Antes proponen que:

“... es necesario transformar las condiciones jurídicas e institucionales que actualmente limitan la formación de un vínculo fundamental entre representantes y ciudadanía, como la dependencia de carreras políticas respecto a cúpulas partidarias y a gobernadores estatales, y la fuerte presencia de los intereses de los partidos en la dinámica parlamentaria”<sup>82</sup>

Desde luego no es tan errada la percepción que tienen los electores de sus representantes; sin embargo, puede ser parcialmente injusto considerar que se debe a una falta de interés y empatía con la población. Pues como bien señala Francisco Reveles:

[...] la no reelección provoca dependencia de los legisladores hacia sus partidos, por lo que la centralización de la toma de decisiones en los coordinadores es hasta cierto punto natural. Si a ello se le agrega el componente de la representación proporcional, se hace más evidente, pues, —como se sabe—los diputados plurinominales por lo general son nombrados por las dirigencias partidistas <sup>83</sup>

Por ello, aun cuando Alan Rosenthal sugería una perspectiva distinta del quehacer legislativo, al sostener 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 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 aquellas

---

<sup>81</sup> Regina Jiménez Ottalengo y Carmen Solórzano, “La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p.53. Las cursivas son mías.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 62.

<sup>83</sup> Francisco Reveles, *op. cit.*, p. 16.

donde no existe reelección inmediata pero donde puede aspirar a otro cargo para el cual es necesario estar cerca del votante. [...] <sup>84</sup>

Se pudo demostrar en este apartado, para el caso de México, que son otros factores políticos los que inciden en el comportamiento de los legisladores, entre ellos, la falta de autonomía frente a sus partidos y dirigentes o incluso el sistema electoral, a través del tipo de boletas por el cual son postulados y electos. A continuación se explicará el tema de las coaliciones desde una visión teórica, cuyo objetivo será explicar qué son, cuál es su función y cómo pueden formarse en Congresos plurales.

### **1.5 Coaliciones Legislativas**

Hasta este punto del capítulo se ha hecho un breve recorrido teórico de los elementos políticos que influyen en las Legislaturas. Desde la ciencia política comparativa, se pudo observar el debate que predomina entre los sistemas parlamentarios y los sistemas presidenciales, cuya diferencia principal es la ausencia o presencia de un respaldo mayoritario en el Congreso y sus consecuencias en términos de productividad legislativa. Tan es así que, “durante años, la teoría política estimó que los consensos políticos requeridos para cambios de gran envergadura tendrían dificultades por el diseño institucional predominante en América Latina, con sistemas de gobierno presidencial que se combinan con congresos integrados por múltiples partidos, en varios casos indisciplinados, y se temió que ese entorno institucional condujera a la parálisis, al inmovilismo” <sup>85</sup>

Los argumentos principales que se esgrimían eran que el sistema presidencial carecía de mecanismos constitucionales como el voto de confianza y el de censura,

---

<sup>84</sup> Alan Rosenthal, *Engines of Democracy. Politics and Policymaking in State Legislatures*, Washington, CQ Press, 2009. Citado en Khemvirg Puente (2009), *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, p. 41.

<sup>85</sup> Báez Carlos, Adriana, “El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.) (2016), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, Ediciones La Biblioteca-UNAM, p. 23.

con los cuales los sistemas parlamentarios dan salida a los conflictos entre los poderes y además, no cuenta con incentivos institucionales para la formación de coaliciones estructuradas y estables cuando las elecciones no dan la mayoría legislativa a un partido (Linz, 2014 y Lujambio, 2001 citados en Báez, 2016: 23-24)

Para Scott Mainwaring y Mathew Shugart, las coaliciones entre partidos políticos podría significar una alternativa para superar esta dificultad” (Báez, 2016:19). Sin embargo, sostienen que las coaliciones interpartidarias tienden a ser más frágiles en los sistemas presidencialistas por dos razones. En primer lugar porque habitualmente suelen formarse antes de la elección y no comprometen a las partes más allá de la elección, es decir, no hay acuerdos postelectorales entre los partidos. Además, dada la separación de poderes que caracteriza a los sistemas presidenciales, los acuerdos entre partidos sólo son asunto de parlamento sin que ello comprometa las relaciones entre los partidos y el presidente. La segunda razón responde al hecho de que en algunos sistemas presidencialistas, el compromiso de los legisladores de apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo del partido no es seguro (Mainwaring y Shugart, 2002: 258). A continuación se explicará cómo han sido abordadas en México y si los autores concuerdan con la percepción negativa que se comparte desde la literatura.

Según Margarita Jiménez (2015) “las *coaliciones parlamentarias* son producto de acuerdos entre dos o más partidos que asumen una posición unificada para emitir su voto en la sanción de las leyes. Se trata de relaciones entre partidos que tienen como principio la colaboración entre sus miembros porque existen intereses comunes, es decir, son vínculos de cooperación por definición. En México, la conformación de coaliciones es una dinámica política necesaria a partir de que deja de estar controlada la mayoría absoluta por un partido en el Congreso. Esa nueva posición del partido gobernante le lleva a la necesidad de buscar consensos con los partidos de oposición” (Jiménez Badillo, 2015: 67)

En primer lugar, se sabe que en México, el tema de los gobiernos sin mayoría (donde la teoría plantea la necesidad de construir coaliciones legislativas) es reciente y se visualizó principalmente en el Congreso Federal como resultado de las

elecciones federales de 1997, en donde la preferencia electoral produjo, por primera vez, que ningún partido político obtuviera la mayoría absoluta. Previamente, en los comicios de 1988, empezaba a establecerse esta tendencia, ya que en este año el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada.

Algunos autores como María Amparo Casar<sup>86</sup>, abordan las consecuencias políticas y legislativas que se presentan en los sistemas presidencialistas (democráticos) ante la instauración de gobiernos sin mayoría, en apariencia, ingobernables para el Ejecutivo y con una posible discordancia entre las distintas fuerzas parlamentarias. Este tipo de gobiernos, advierte Casar, no son exclusivos de nuestro país, ya que algunos países de América Latina y Estados Unidos han registrado dentro de sus respectivas naciones, este tipo de escenarios legislativos.

Desde luego, en el caso de Estados Unidos, se alude a un sistema bipartidista, mientras que en algunos países de Latinoamérica, a pesar de mantener ciertas similitudes con México (sistema presidencial), se mantienen diferentes arreglos institucionales (ejemplo de ello, su sistema electoral y su sistema de partidos). En nuestro país, el desplazamiento de los gobiernos unificados y el advenimiento de los gobiernos sin mayoría han marcado ciertas pautas en el desempeño legislativo de los actores parlamentarios. Así, las diferentes investigaciones dejan entrever que desde hace poco más de veinte años, la relación entre Ejecutivo y Legislativo ha sufrido ciertos cambios en su función como órganos de gobierno y de representación.

La comparación principal que se hace entre ambos tipos de gobierno, entendiéndose gobierno unificado *versus* gobiernos sin mayoría, para el caso de México, es que anteriormente “los presidentes no enfrentaban dificultad alguna en la definición de las políticas públicas, porque contaban con el respaldo disciplinado de todos los legisladores de su partido, con mayoría de escaños [...] situación que les dotaba de

---

<sup>86</sup> María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano”, *Política y Gobierno*, México, Volumen XX, II Semestre de 2013, Número 2, pp. 219-263.

amplias facultades legislativas.”<sup>87</sup> No obstante, desde otra perspectiva, se consideraba que:

A través de distintos mecanismos, la élite gobernante y su partido encontraron e impusieron los mecanismos que, de una u otra manera, garantizaban no sólo un gobierno unificado, sino también mayorías aplastantes que dejaban sin efecto político alguno a las raquílicas minorías de oposición en el Congreso<sup>88</sup>

De cualquier modo, se puede encontrar dentro de la literatura legislativa, la creencia de que la única forma efectiva de lograr la gobernabilidad es en aquellos gobiernos donde existe una mayoría (el caso de los gobiernos unificados) y con una disciplina hacia el partido gobernante. No obstante, nuevas reformas electorales han mermado la existencia de estos estadios legislativos y han reconfigurado su conformación.

Por lo tanto, es evidente que uno de los factores que influyen en la formación de estos gobiernos es el sistema electoral (se explicó previamente), principalmente por la apertura democrática basada en un sistema de partidos plural y la forma en cómo se distribuye el poder en el Congreso mediante la asignación de espacios de poder (escaños o curules), ya sea por la vía de la mayoría relativa o de representación proporcional, y como se ha visto, impacta en el funcionamiento del Congreso.

A pesar de ello, también surgen diferentes debates en torno a los gobiernos sin mayoría. Entre las principales posturas se encuentra que:

... de los gobiernos sin mayoría [...] se puede afirmar que, con matices, se perfilan dos conclusiones. La primera es que, por sí mismos, no llevan a la parálisis y que el efecto sobre la producción legislativa es, en todo caso, marginal. La segunda es que sí hay implicaciones importantes sobre el proceso legislativo y en las estrategias de los partidos y del titular del Ejecutivo para maximizar el éxito de sus agendas y para

---

<sup>87</sup> Adriana Báez Carlos (2009), “Comisiones y coaliciones legislativas” en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Porrúa-UNAM-H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, pp.161-162.

<sup>88</sup> María Amparo Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y Gobierno*, México, Volumen VII, primer semestre de 2000, Núm. 1, pp. 183-202.

impedir la aprobación de iniciativas que cada uno considera inadecuadas o indeseables<sup>89</sup>

A partir de la afirmación anterior se consideran a las “coaliciones legislativas” como la alternativa necesaria para evitar la parálisis legislativa, incluyendo, los costos y beneficios que estas estrategias políticas pueden implicar. Para ello, se explicará qué es una coalición legislativa, cómo la podemos medir y si se puede establecer una tipología que permita explorar todas las posibilidades o variantes que existen en su formación.

Para Álvaro López Lara, desde la literatura, se han formado dos principios básicos para comprender la formación de las coaliciones; 1) el “principio del tamaño del conjunto ganador”, en el cual se supone que es difícil mantener coaliciones estables en legislaturas multipartidistas y con tendencia a la polarización ideológica, y 2) el “principio de la mínima heterogeneidad” el cual supone que es más sencillo formar y mantener coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas que con partidos muy distanciados”<sup>90</sup> A su vez, considera que las “coaliciones legislativas” representan un “fenómeno fluctuante”, en la medida en que éstas no representan un acuerdo formal entre partidos políticos y el Ejecutivo sobre un programa legislativo. Por tal motivo, las coaliciones son cambiantes y varían de acuerdo al contenido de los temas sometidos a votación.<sup>91</sup>

En cuanto a la construcción de éstas, señala que se puede formar una “coalición ganadora mínima” entendida como aquella que contiene más de la mitad de los miembros de una legislatura y que excluye a los partidos que no son necesarios para alcanzar dicha mayoría. No obstante, ante la multiplicidad de temas, es difícil anticipar el tamaño de una coalición.<sup>92</sup>

De esta manera, sostiene que existen dos factores que inciden en la formación de las coaliciones legislativas, a saber: la “ideología del partido” y “las preferencias

---

<sup>89</sup> María Amparo Casar (2013), op.cit., p.225.

<sup>90</sup> Álvaro F. López Lara, “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” en Luisa Béjar Algazi (coord.)(2013), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, EDIMPRO-UNAM, 2013, pp. 220.

<sup>91</sup> Ibid, p. 227.

<sup>92</sup> Ibid, p. 219.



sobre distintos temas”. Según el autor, esto se debe a la presencia de distintos jugadores con preferencias distintas que limitan las posibilidades de modificar el *status quo* (aunque puede ser vencido) y por lo tanto, se requiere que las preferencias sean similares para que la cooperación sea factible entre los partidos que busquen obtener la mayoría absoluta. En la cuestión ideológica, hace énfasis en que las coaliciones son más viables cuando existe proximidad ideológica, pues con ello se puede visualizar hacia donde tienden ciertas políticas y así decidir si forman parte o no de la coalición.

Opinión similar a la anterior, se encuentra en Mainwaring y Shugart (2002), quienes sostienen que el número de partidos y las bancas parlamentarias que consigue el partido gobernante no es lo único que importa. Para ellos, la proximidad político-ideológica de los partidos también afecta las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. De esta manera, afirman que:

[...] si una gran proporción de bancas es controlada por partidos con posiciones ideológicas similares en la mayoría de los temas clave, la necesidad de que el propio partido del presidente controle un gran bloque de bancas se reduce, ya que es más fácil formar una coalición. Ahora bien, supongamos que el partido del presidente controla una porción relativamente grande de las bancas, digamos 40% pero está aislado en el espectro ideológico y, además un voto de mayoría puede derribar los vetos del presidente. En tal escenario, es probable que sea difícil gobernar<sup>93</sup>

Por otra parte, Adriana Báez Carlos clasifica a las coaliciones legislativas, en términos generales, como “coaliciones minoritarias”, “coaliciones mínimas ganadoras” y “coaliciones amplias”. Las cuales dependen de la cantidad de votos mínimos necesarios para la aprobación de una iniciativa y que son sometidos a la aprobación del Pleno. Sobre este último punto señala tres tipos de aprobación: mayoría absoluta, mayoría calificada y unanimidad.<sup>94</sup>

Desde otro punto de vista, Casar aporta un rasgo fundamental en las coaliciones legislativas (ganadoras) refiriéndose a las ventajas y desventajas que ofrece la

---

<sup>93</sup> Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (2002), op. cit., pp.260-261.

<sup>94</sup> Adriana Báez Carlos (2009), op. cit., p. 179-180.

disciplina partidaria<sup>95</sup>, concepto que analiza en ambos extremos. De este modo señala que:

Por una parte facilita la negociación pues, en el extremo, sólo hay que acordar con el líder de la fracción o el partido para garantizar los votos de toda la bancada. Por la otra, la disciplina extrema imposibilita o disminuye la efectividad de la estrategia de atraer, presionar y “sobornar” al número de legisladores necesarios para alcanzar la mayoría <sup>96</sup>

Asimismo sugiere que se pueden medir las coaliciones legislativas y sus efectos a partir de las siguientes variables:

- a) Sus consecuencias sobre la agenda presidencial;
- b) El tipo y frecuencia de coaliciones que se forman y
- c) El grado de participación/exclusión de las diferentes bancadas parlamentarias en la formación de coaliciones <sup>97</sup>

Una estrategia metodológica para analizar a las coaliciones legislativas, similar a la anterior, la ofrece Álvaro López Lara con base en los siguientes indicadores.

- a) El tamaño de la coalición, medida por el número de partidos incluidos en la coalición triunfante en una votación;
- b) La división entre votaciones en lo general y en lo particular;

---

<sup>95</sup> Existen diversas definiciones en torno a este concepto. Margarita Jiménez Badillo cita algunas definiciones que permanecen similares entre los autores, haciendo énfasis en una distinción entre ésta y cohesión. En primer lugar, define a la **cohesión partidaria** como “al sentido mayoritario del voto de un grupo parlamentario y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”. Mientras que la **disciplina** se puede identificar cuando “los legisladores acatan la línea dictada por el líder del partido o grupo parlamentario” Asimismo distingue entre dos tipos de *disciplina*: **1) la disciplina intrapartidaria** entendida como aquella donde se manifiesta la cohesión de cada partido [...] para movilizar el voto de todos sus miembros en un solo sentido, sea a *favor* de determinado proyecto o en *contra*, por lo que ésta dependerá del grado de unidad interna que mantengan los partidos, sean el gobernante o los de oposición; y **2) disciplina interpartidaria** [en donde] la *actitud ideológica* es un factor articulador o de impedimento en la cooperación legislativa. Cfr. Margarita Jiménez Badillo (2006), op.cit., pp. 178-181.

<sup>96</sup> María Amparo Casar (2013), op.cit., p. 233.

<sup>97</sup> Casar (2000), op.cit., p. 190.

- c) La cohesión legislativa, que se refiere a la frecuencia con que los miembros de un partido votan en el mismo sentido propuesto por la coordinación parlamentaria<sup>98</sup>

Además de las contribuciones teóricas de cada autor, lo interesante de sus investigaciones se centra en sus aportaciones empíricas en donde someten a comprobación las premisas que esgrime la literatura, comparándola con los resultados obtenidos. En consecuencia, preguntas como ¿Son necesarias las coaliciones legislativas para el trabajo parlamentario? ¿Qué tipo de coaliciones prevalecen en los Congresos? ¿Facilitan u obstruyen la aprobación de los temas que integran la agenda legislativa? son respondidas por los autores previamente citados, quienes a su vez, aportan conclusiones dignas de retomar en análisis especializados de los Congresos estatales e identificar cuánto se aproxima la teoría con una realidad tendiente a la formación de gobiernos sin mayoría o gobiernos divididos.

Así, en primer lugar, cuando Amparo Casar estudia al Congreso Federal (a partir de 1997 y con gobiernos sin mayoría), destaca que una vez que los Ejecutivos federales han perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y con ello se encuentran imposibilitados para aprobar por sí solos su agenda política, se ven en la necesidad de recurrir a la cooperación de otros partidos para poder aprobarla. Sin embargo, el cambio sustancial se encuentra en la presentación de iniciativas (de ley o reformas constitucionales), es decir, ya no es el presidente quien propone un mayor número de proyectos de ley, sino que ahora son los diputados quienes lo hacen, generando lo que llama la autora “una fiebre legislativa de los legisladores”.

No obstante, advierte otro tipo de cambios, entre ellos destacan las enmiendas a las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo quien en ocasiones, buscando una aprobación, ve mermada su propuesta inicial restándole así el impacto que pretendía con la misma. Por tal motivo, sugiere Casar, existe una tendencia en confundir la “eficacia en el resultado” con la “eficacia en el proceso”, lo cual es imposible medir al momento de analizar en términos cuantitativos la aprobación y

---

<sup>98</sup> Álvaro López Lara (2007), op.cit., p. 494.

contribución legislativa de cada uno de los actores políticos, incluyendo al ejecutivo (quien deja de ser el gran legislador o de quien ya no es tarea exclusiva la formulación de políticas públicas (Jiménez, 2015: 64).

En cuanto a las coaliciones legislativas como instrumento político para la aprobación de la agenda política, señala que existen variaciones al momento de su formación, pues argumenta que depende del tema (político, económico, seguridad pública, etcétera) en que se requiera la cooperación de los partidos, aunado al hecho de que *no son permanentes*.

En este sentido, las iniciativas más controvertidas y que puedan tocar fibras ideológicas sensibles, son menos proclives a formar coaliciones mínimas ganadoras (número mínimo para obtener la mayoría requerida), mientras que en las iniciativas menos controvertidas resulta más fácil el consenso entre las bancadas parlamentarias, es decir, se pueden conformar coaliciones amplias (más de los necesarios). Al respecto, también se puede identificar al partido más opositor, como aquél partido o grupo parlamentario que fue más reactivo a generar y formar parte del consenso.

Como elemento adicional de análisis, tanto Casar como López Lara, hacen hincapié en la *indisciplina parlamentaria*, considerada como aquella en la que los diputados pertenecientes a un grupo parlamentario votan en sentido contrario al resto de sus compañeros de partido y donde además se incluyen a los que se abstienen de emitir su voto. Sobre este punto añaden que por lo regular se excluye a los diputados “ausentes”<sup>99</sup>, cuando en realidad, su ausencia también debería ser considerada como disidencia, ya que influye en los resultados legislativos.

Lo anterior debido a que en palabras de López Lara, “el ausentismo legislativo, no sólo es un reflejo de la falta de responsabilidad o dedicación de los representantes, sino que en determinadas condiciones de fragmentación partidaria puede ser un

---

<sup>99</sup> Para Álvaro López Lara, la votación en las legislaturas locales admite por lo menos tres opciones: voto a favor, voto en contra y la abstención. Aunque, en la esfera de los legislativos locales, existe otra modalidad “el voto silencioso” considerado como el voto de los ausentes. Cfr. Álvaro López Lara, op. cit., 2007, p. 501.

factor que incline la balanza en las votaciones legislativas.”<sup>100</sup> Por lo tanto, sugieren que la disidencia por ausencia también debería evaluarse sobre cómo incide en el desempeño parlamentario.

En el estudio de las coaliciones legislativas, no se puede excluir a los partidos minoritarios, pues son actores políticos que en el ámbito electoral como legislativo han utilizado estrategias políticas para sobrevivir. La definición de éstos no genera mayor problema, ya que afirman Miguel González Madrid y Víctor Hugo Solís Nieves, lo son por el pequeño tamaño de su membresía y por la pequeña cantidad de votos que obtienen en las elecciones oficiales<sup>101</sup> No obstante, sostienen que no por ello, están condenados a ser partidos minoritarios para siempre.

Por tal motivo, plantean una hipótesis en la que advierten que “[...] los partidos minoritarios tienen dos opciones: a) mantenerse cada uno con sus capacidades y recursos, o b) recurrir a alianzas que les permitan sobrevivir y ascender lentamente. De acuerdo a la evidencias, esto último parece estar ocurriendo”<sup>102</sup> en México.

En este sentido, el interés por estudiarlos se debe a que en ciertos contextos de gobierno, pueden ser aliados claves para algunos partidos mayoritarios en la actividad legislativa. Sin embargo, advierten ambos autores, que las coaliciones también dependen de algunas restricciones legales y no tanto a la mayor o menor cooperación que pueda establecerse. Por lo tanto sugieren que:

En la medida en que la competencia electoral tiende a crear situaciones de competitividad política y, por ende, escenarios de alternancia en los gobiernos para los grandes partidos, los minoritarios pueden convertirse en factores de éxito en el marco de una alianza, y esta es una oportunidad que difícilmente desaprovecharían. La relevancia del poder [...] no se determina por el tamaño del grupo, sino por el papel que estos pueden desempeñar a la hora de inclinar la balanza de la competencia, así sea por décimas en el resultado de la votación efectiva<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*

<sup>101</sup> Miguel González Madrid y Víctor Hugo Solís Nieves, “Los partidos minoritarios: precursores de las nuevas alianzas”, en *Estudios Psicosociales, Sociológicos y Políticos, Polis* 99, México, UAM, p.211.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 214.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, p. 216.

Incluso cuando desde esta perspectiva, los partidos minoritarios pudieran parecer oportunistas, su función, en algunas ocasiones, puede ser determinante en contextos específicos. Por ejemplo, cuando un partido obtiene casi una mayoría absoluta (*near majority*) podrá buscar la cooperación de los partidos minoritarios, quienes pueden ser fieles de la balanza al proporcionarle una mínima cantidad de votos y conseguir un respaldo mayoritario para la aprobación de una iniciativa. No obstante, en ocasiones, también pueden estar asociados a coaliciones efímeras, circunstanciales o en “juegos de guerra parlamentaria”<sup>104</sup>.

Su presencia en la arena electoral y legislativa, pese a ser limitada, concluyen los autores, no es reciente en la formación de coaliciones, pues tienen como antecedente principal la conformación del Frente Democrático Nacional (PARM, PPS, PST y PMS) en las elecciones de 1988. Además, sostienen que estos partidos minoritarios han sabido aprovechar y conocer el valor que tienen sus votos en los órganos de representación.

Por otro lado, puede establecerse una subclasificación de los partidos políticos minoritarios, es decir, entre aquellos que tienen mayores posibilidades de mantener su existencia con o sin coalición electoral, los que figuran como partidos marginales y los que tras cada elección se juegan su registro como partidos (principalmente los de reciente creación). Lo anterior en el terreno electoral.

En el terreno legislativo, se puede ubicar a los partidos minoritarios como actores determinantes y decisivos en gobiernos divididos (dentro del tipo A y B1 de Lujambio), es decir, cuando un partido obtiene una casi mayoría (50 por ciento) y sólo requiere de un voto adicional para aprobar o frenar proyectos de ley (leyes secundarias) o cuando el partido del gobernador tiene una mayoría relativa y le es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con partidos pequeños. También lo pueden ser en gobiernos sin mayoría; sin embargo, aquí es posible que se requiera de la unión de todos los partidos minoritarios o de otro mayoritario más un minoritario (similar al tipo B2 de Lujambio).

---

<sup>104</sup> En esta afirmación, los autores citan el artículo de Fernando Pérez Correa “La coalición: hechos y perspectivas” publicado en *Este país*, núm. 103, México, octubre de 1999, pp.2-9.

En suma, lo que permiten comprender Madrid y Solís Nieves, es que se debe revalorar el papel que juegan los partidos pequeños, principalmente en los Congresos (federal o estatal). Sin embargo, esto no significa que siempre jueguen un rol importante, ya que de existir un gobierno unificado, su cooperación es prescindible. Lo cual, puede advertirse, los hace dependientes de los resultados electorales y de los escaños que le sean asignados en los órganos legislativos.

Antes de finalizar este apartado y como aporte adicional de los estudios sobre el Poder Legislativo en México, resulta conveniente incluir la pluralidad de coaliciones legislativas que pueden presentarse en un Congreso. Así lo demuestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 5**

<b>Tipología de coalición de votación a favor de los proyectos de ley</b>	<b>Descripción</b>
Cooperación ampliada	Partido gobernante se coaliga con principales partidos de oposición y es ampliamente respaldado
Cooperación parcial	Partido gobernante se coaliga con los principales partidos de oposición, pero ambos se mostraron divididos al votar una parte equiparable tanto a favor como en contra.
Cooperación limitada	Partidos principales de oposición difieren con el gobernante, pero éste es respaldado con los votos de un partido mayoritario (similar a su fuerza política), y con el apoyo del opositor de menor distancia ideológica
Cooperación moderada	Partidos principales de oposición difieren con el partido gobernante, pero éste es respaldado con votos del partido de menor distancia ideológica y con el apoyo de un partido mayoritario (similar a su fuerza política).
Cooperación de mínima distancia	Partido gobernante apoyado por el partido de menor distancia ideológica sin el concurso de un partido mayoritario (similar a su fuerza política),
Oposición homogénea	Coalición de los principales opositores con los partidos minoritarios sin el voto del partido gobernante

Oposición pasiva	Partido gobernante difiere de sus principales opositores, pero es respaldado por algún partido minoritario con el quórum necesario para conformar una coalición mínima ganadora
Oposición progobierno	Partido gobernante coaliga con un partido mayoritario (similar a su fuerza política), pero no con el partido de menor distancia ideológica.

**Fuente:** Margarita Jiménez Badillo, 2006, p. 219.

Finalmente, como se desprende de lo anterior, las coaliciones legislativas son hoy por hoy necesarias y visibles en la votación de proyectos de ley en el Pleno para la aprobación de la agenda; y contrarias a las premisas de “parálisis” o “bloqueo mutuo” entre el partido gobernante y los partidos de oposición, se confirma que existen alternativas políticas y saludables para las democracias actuales, principalmente en sistemas presidenciales.

Observamos entonces que en los Congresos estatales existen distintos elementos que pueden ser analizados a profundidad y que la realidad política del siglo pasado ha tomado un rumbo distinto que se dirige principalmente a la conformación de gobiernos distintos a los unificados. A continuación, se abordará desde una perspectiva histórica a la Asamblea Legislativa para comprender su importancia como órgano legislativo local y cuáles son las diferencias que mantiene con el resto de los Congresos locales desde su origen.



## **Capítulo II. Proceso de democratización en el órgano legislativo del Distrito Federal**

### **ANTECEDENTES. Historia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar y describir el proceso político y social que a través de reformas constitucionales marcaron a la Ciudad de México, y de manera específica, al órgano legislativo local de esta demarcación territorial. El recorrido inicia desde los factores sociales y políticos que permitieron garantizar una representación política de una sociedad capitalina desprovista de derechos políticos-electorales (a nivel local) y que paulatinamente adquirió como resultado de acontecimientos sociales insostenibles y propuestas de partidos opositores al régimen.

Dicho proceso abarca reformas políticas que han sido testigos de la transformación política de una entidad federativa (no en un sentido estricto), que fue condenada desde la primera constitución del México independiente, a ser un simple espacio territorial como sede de los poderes de la Unión y que mediante un decreto del expresidente Álvaro Obregón (en 1928) vio imposibilitada también la opción de garantizar el derecho de los ciudadanos a elegir ayuntamientos.

Es en este escenario histórico, político y jurídico en donde se sitúa la presente investigación. Por lo tanto, para comprender el papel que desempeña la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (previo a ser un Congreso Local) en la Ciudad de México (antes Distrito Federal)<sup>105</sup>, es necesario retomar las bases originarias que la integraron, así como los procesos políticos que permitieron su creación, integración y renovación para llevar a cabo su función como órgano de gobierno local.

Son estas las condiciones que confirman que los antecedentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), como órgano legislativo, no pueden ser excluidos del presente análisis, pues desde su creación como Asamblea de

---

<sup>105</sup> La reforma política con fecha 29 de enero de 2016 modificó el artículo 122 constitucional en donde se denota el cambio de nombre: Distrito Federal a Ciudad de México, el cual a su vez adquiere la naturaleza jurídica como entidad federativa número 32; para más información véase la reforma política de la Ciudad de México en el Diario Oficial de la Federación.

Representantes del Distrito Federal (ARDF) carecía de facultades legislativas, las cuales paulatinamente, a través de reformas político-constitucionales, reivindicaron su papel como poder legislativo local. Asimismo, significó el primer paso hacia la satisfacción de una demanda social que no podía postergarse, generada a partir de sucesos político-sociales que reclamaban una representación política

En virtud de lo anterior, el recuento histórico que hace Fausto Delgadillo Rodríguez en su texto “La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado”<sup>106</sup>, menciona que son tres los momentos históricos que marcaron, desde su perspectiva, la democratización del Distrito Federal: las reformas políticas de 1987, 1993 y 1996. A su vez destaca también que, previo al año de 1987, se le podía denominar como un “régimen político de excepción”.<sup>107</sup>

A continuación se explicará cada uno de los procesos políticos que permitieron que el entonces Distrito Federal, pese a no ser una entidad federativa en toda la extensión de la palabra, y por ende, con limitaciones para un gobierno interior y representativo, adquiriera una naturaleza jurídica distinta a la que se había estipulado desde la Constitución de 1824.

## **2.1 Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)**

La creación de la ARDF fue una realidad en el año de 1987 que atendió a una coyuntura social más que política en la capital del país, y aunque fue considerado como una “apertura a la democratización”, prevalecen distintas ópticas acerca de lo que significó en términos políticos. Por un lado, desde una perspectiva social, sin duda fue un paso trascendental que resaltó la importancia de la participación ciudadana a través de la cooperación colectiva, viéndose materializada a través de un Congreso Local.

---

<sup>106</sup> Fausto Delgadillo Rodríguez, “La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado”, *Sistema Político Mexicano*, Estudios Políticos, Núm. 28, Sexta Época, Septiembre-Diciembre, 2001.

<sup>107</sup> Lo denomina como un régimen político de excepción debido a la supresión de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos del Distrito Federal, ya que no podían elegir a sus gobernantes locales ni a un Congreso local como el resto de los habitantes, quedando su gobierno bajo la tutela del gobierno federal (aun después de la reforma de 1996).

Sin embargo, desde que se le denomina como “Asamblea”, es evidente la brecha y diferencia que existe entre este órgano legislativo en comparación con los demás congresos estatales. Por ello, es menester aclarar que este trabajo de investigación, no atiende a la idea de un Congreso en un sentido estricto.

Conforme a lo anterior, es necesario reconocer que la personalidad jurídica que caracterizó al Distrito Federal como sede de los Poderes Federales también representó una desventaja, ya que las limitaciones legales que establecían la Ley federal y local imposibilitaban la representación local de los capitalinos, aunado al hecho de que su representación se encontraba en manos de legisladores federales.

Con base en estos criterios, se desarrollarán los acontecimientos sociales y políticos que permitieron la creación de un Congreso Local (*sui generis*), su integración y adaptación a distintos entornos políticos. En esta tesitura, las reformas políticas de 1987, 1993 y 1996 serán desarrolladas en este segundo capítulo.

### **2.1.1 Reforma de 1987 y de 1993: Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y sus facultades legislativas.**

El antecedente principal de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se remonta al año de 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), cuyo origen y facultades legislativas eran distintas a las que hoy posee la ALDF, ya que tenía como principal característica: ser un órgano de representación ciudadana y de gestión comunitaria.

No obstante, la creación de la ARDF no surgió de manera espontánea, pues fue un acontecimiento histórico el que permitió el establecimiento de la misma; el sismo de 1985 durante el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado. Es éste el acontecimiento, menciona Fausto Delgadillo, en donde se puso en evidencia un problema que se venía gestando en el ámbito político y social: el problema de la “Representatividad Política”.

Lo anterior debido a la inoperancia política y administrativa por parte del gobierno federal para atender las demandas de los afectados por el sismo, generando así, la

creación de grupos civiles quienes atendieron las tareas que el propio gobierno federal no pudo resolver. Consecuencia de ello, el apoyo hacia el Partido Revolucionario Institucional se mermó y emigró posteriormente hacia un partido de nueva creación: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En contraste, Gustavo López Montiel, argumenta que fue otro el motivo por el cual se creó la ARDF, señalando que:

La aprobación de la Asamblea no significaba una voluntad por democratizar la toma de decisiones dentro de la ciudad, el hecho de que dicha asamblea no tuviera capacidades legislativas lo demostraba. Lo que sí demostraba era que los líderes y grupos de Gobierno en el Distrito Federal, reconocían la necesidad de crear nuevas estructuras administrativas y políticas, que les permitieran controlar los problemas y movimientos sociales y políticos que se habían fortalecido desde la década de los años setenta, pero específicamente a partir de mediados de la década de los ochenta.<sup>108</sup>

Luis Reyes García<sup>109</sup>, por su parte, menciona que esta reforma iniciada en los años ochenta, puede considerarse como una “reforma tutelada” o “permitida” por el régimen priista. Aunque afirma que, con el paso del tiempo, los cambios generados han podido conseguir mayor autonomía y son más producto de la negociación y acuerdos entre las principales fuerzas políticas.

Los argumentos expuestos por estos autores no pueden considerarse como hechos aislados, ya que todos coinciden en un solo punto. La reforma de 1987 fue necesaria y cualquiera que haya sido el motivo que permitió la creación de la ARDF, hizo visible sus efectos positivos, en términos de representación política, ya que de otra manera, los ciudadanos capitalinos no hubieran podido gozar de los derechos políticos que les habían sido negados y que difícilmente les hubieran podido otorgar.

---

<sup>108</sup> A. Gustavo López Montiel, “Distrito Federal ¿consumación del realineamiento electoral?, en Carlos Sirvent (coord.) *Alternancia y distribución del voto en México*, México, Gernika, 2001, p. 213.

<sup>109</sup> Luis Reyes García, “El Distrito Federal: reformas político-electorales, cambios en la representación legislativa y ocaso de la hegemonía priista 1997-2009 en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-UNAM, 2011, pp. 287-314.

En todo caso, el contexto político-social dominante en los años ochenta, permitió la tan anhelada reforma que atendiera el problema de la representatividad. De cierto modo, la Asamblea de Representantes (ARDF) significó una apertura a la democratización que le había sido negada al Distrito Federal desde su fundación en la Constitución de 1824 (artículo 5, fracción XXVIII).<sup>110</sup>

No obstante, aunque la reforma constitucional creó un órgano legislativo representativo, la democratización no era palpable completamente, pues dicho órgano no adquirió facultades legislativas suficientes para ser un poder legislativo local y, por lo tanto, la representatividad de éste sólo fue en apariencia. Tan es así que los que integraban a la ARDF se les denominaba como “ciudadanos representantes” y en los Diarios de los Debates (desde la instalación de la primera legislatura) cada vez que se les otorgaba la palabra se les señalaba como “presuntos representantes”.

En consecuencia, una segunda reforma constitucional en el año de 1993 le otorgó facultades legislativas a la ARDF, las cuales hasta ese entonces carecía. De esta manera, con dicha reforma, las atribuciones que adquirió la ARDF fueron las siguientes:

- 1) Expedir su ley orgánica que enviaría al jefe del Distrito Federal y al Ejecutivo para su sola publicación; 2) Examinar y aprobar en su caso, anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, formular su proyecto de presupuestos que incorporaría el jefe del Distrito Federal al proyecto de presupuestos de egresos. Asimismo, la (sic) disposiciones federales no limitaban la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni sobre los servicios públicos a su cargo; 3) revisar la cuenta pública del año anterior, determinando en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar de acuerdo con la ley aplicable; 4) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano que dirimirían las controversias que se suscitaban entre la administración pública del Distrito

---

<sup>110</sup> Aunque este artículo no especifica el nombre que adquiere dicha demarcación territorial, sí menciona la existencia de un lugar que sirviera de residencia para los Supremos Poderes de la Federación.

Federal y los particulares, y 5) legislar en el ámbito local, en términos del estatuto de gobierno sobre las materias previstas por la propia Constitución.<sup>111</sup>

Cabe señalar que dichas reformas políticas no fueron fortuitas, pues como también afirma Fausto Delgadillo, en el régimen político de excepción que caracterizaba al entonces Distrito Federal, la participación de los partidos opositores fue esencial para que esta serie de reformas pudieran concretarse y dotar a la ALDF de facultades y atribuciones legislativas que le permitieran tener una similitud con los demás Congresos Locales.

Los principales partidos opositores que pugnaron por una reforma política al Distrito Federal fueron: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular Socialista (PPS), quienes entre sus iniciativas principales proponían: el establecimiento de los derechos políticos de los capitalinos; que el Distrito Federal pudiera adquirir la naturaleza jurídica de una entidad federativa, en este caso, ser el estado número treinta y dos de la Federación y, la creación de un Congreso Local que fuera elegido a través del voto.

En resumen, las iniciativas y demandas de los partidos opositores en algunas consultas planteaban lo siguiente:

1. Que el Distrito Federal debía ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.
2. Que el Distrito Federal debía convertirse en un estado más de la Federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.
3. Que los poderes federales deberían ser trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación.
4. Que se integrara una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Jonathan Sánchez López Aguado, *La reforma política del Distrito Federal: ¿Una reforma acabada?*, Revista Bien Común, vol. 14, no. 159, México, 2008, pp.57-58. Disponible en <http://docplayer.es/12510692-Una-reforma-acabada-jonathan-sanchez-lopez-aguado.html> [Consultado el día 14 de noviembre de 2015].

<sup>112</sup> Amador Rodríguez Lozano, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia", en Guillermo Ramírez Hernández (comp.), *Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México*, México, Fundación Cambio XXI, 1993, p. 122, citado en Rodríguez Delgadillo, Fausto, op. cit., p. 124.

5. El restablecimiento del sistema municipal en el Distrito Federal

6. La elección popular del gobernador del Distrito Federal<sup>113</sup>

Sin embargo, el posicionamiento del partido oficial frente a estas demandas, argumentaba que la exigencia de la creación de un Congreso Local ante la falta de representatividad en la capital, no tenía sustento. Argumentando que los habitantes capitalinos sí podían ejercer sus derechos políticos al elegir al presidente de la República y éste a su vez, le correspondía la titularidad del gobierno del Distrito Federal. Lo mismo pasaba con la elección de los diputados que integrarían al Congreso Federal, pues dentro de este órgano legislativo, existía una comisión encargada de los asuntos relacionados con la capital del país. Éstas eran las justificaciones que señalaban al respecto.

Pero, con los resultados que obtuvo el partido gobernante en los comicios electorales de 1988, permitió que estas propuestas planteadas por los partidos opositores fueran reconsideradas por el Partido Revolucionario Institucional, debido a la baja votación obtenida. No obstante, estas ideas fueron desechadas en 1991, cuando el partido consiguió un repunte favorable en la votación capitalina. Además se debe tener en cuenta que, en aquel año, el PRI en el Congreso Federal tenía una mayoría legislativa que de haber sido discutida quizás hubiese sido aprobada, pero también en el peor de los casos, jamás hubiera trascendido si la mayoría priista la consideraba innecesaria.

Por lo tanto, aunque dichas propuestas fueron externadas, lo cierto es que la naturaleza jurídica que caracterizaba a la aún ARDF, no cambió como se pretendía, incluso el Distrito Federal no pudo concretarse como una entidad federativa más. Así lo manifestó el discurso de José Ángel Conchello (representante del PAN), en términos metafóricos:

---

<sup>113</sup> Estas dos últimas propuestas también fueron expuestas en los foros de consulta de 1986, promovidos por Miguel de la Madrid sobre la reforma electoral y participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Véase Luis Daniel Vázquez Valencia, *Los poderes ejecutivos y legislativos del Distrito Federal*, IEDF, 2003, p. 108.

Estamos de acuerdo en que la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un avance en la democracia capitalina, pero discrepamos en el hecho de que se le den atribuciones que son las de un regidor de ayuntamiento pueblerino; discrepamos en el hecho de que el pueblo capitalino necesita una Cámara Local de Diputados y se le dio un cuerpo que no legisla, que sólo reglamenta. Podemos decir que el pueblo capitalino está pidiendo una pala y se le dio una cuchara<sup>114</sup>

Por ello, Juan José Ríos Estavillo en su análisis del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, destacaba que “la Asamblea estaba facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”.<sup>115</sup>

De esta manera, es importante resaltar que la ARDF además de desempeñar algunas funciones legislativas también llevó a cabo funciones administrativas, ya que en palabras de Rosa María Mirón Lince<sup>116</sup>, la ALDF no sólo era un órgano de representación local para los habitantes del Distrito Federal, era al mismo tiempo, una instancia colegiada mixta que combinaba funciones legislativas con tareas administrativas (propias de los municipios).

Por otro lado, la asignación de diputados que integrarían a la ARDF<sup>117</sup> también estuvo caracterizada por procesos y procedimientos electorales muy cuestionables: el primero, relacionado con las elecciones de 1988, en donde a pesar de la baja

---

<sup>114</sup> Consulta Pública de Reforma Electoral. Memoria de 1989. México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, tomo II, 1989, P.304. Citado en Luis Daniel Vázquez Valencia, op. cit., p. 121.

<sup>115</sup> Juan José Ríos Estavillo, “La ley orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Anuario Jurídico, Nueva Serie, 1995, p.165.

<sup>116</sup> Rosa María Mirón Lince, “El poder legislativo en el Distrito Federal. La II Asamblea Legislativa” en Mirón Lince, Rosa María y Béjar Algazi, Luisa (coords), *El congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003, p. 245.

<sup>117</sup> Las reformas que se realizaron al artículo 73 constitucional establecía que la elección de diputados a la Asamblea Legislativa se daría de manera simultánea con la elección de diputados federales al Congreso de la Unión. Asimismo, estipulaba que las elecciones de los representantes de la ARDF se regirían por las normas que establecían la Constitución Política y el Código Federal Electoral, aunado al hecho de que era la ARDF a través de un colegio electoral quien calificaría la elección de sus miembros, siendo definitivas e inatacables sus resoluciones en Luis Daniel Vázquez Valencia, op. cit, p. 112.



votación que consiguió el PRI en el Distrito Federal con el 28% de votación (siendo ésta una de las entidades con mayor participación ciudadana), obtuvo el mayor número de diputados para integrar la Asamblea (51% del total de diputados). El segundo, respondía a la asignación de diputados con base en la reforma constitucional de 1990, tal y como lo demuestra la siguiente cita:

Por reforma constitucional de 1990, se introdujo la [...] cláusula de gobernabilidad en la elección de dicha Asamblea de Representantes: al partido político que hubiera ganado más diputaciones de mayoría relativa y rebasado el 30% de la votación, se le otorgará la cantidad de diputaciones de representación proporcional necesaria para asegurarle la mayoría absoluta de escaños en la asamblea.<sup>118</sup>

De esta forma, la cláusula de gobernabilidad incentivaba la “sobrerrepresentación” de un partido político, ya que el obtener poco más del 30% de la votación, automáticamente se transformaba en la obtención del 51% de los diputados, y con ello, tener el control del órgano legislativo, obteniendo la mayoría absoluta, permitiendo evitar lo que teóricamente podría conllevar a una “parálisis legislativa”, en caso de que de los resultados electorales conformaran un gobierno dividido en la Asamblea. Aunque dada la deslegitimación que tenía el PRI por los resultados en los comicios electorales, también le resultaba conveniente mantener dicha cláusula.<sup>119</sup>

### **2.1.2 Reforma de 1996. Creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

La hegemonía priista que había caracterizado a México como país y en el Distrito Federal como un pequeño escenario del acontecer nacional, se volvió insostenible.

---

<sup>118</sup> Gustavo Ernesto Emmerich, y Luis Eduardo Medina, “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005, p. 691.

<sup>119</sup> Para Francisco Reveles, es sorprendente que dicha cláusula tuviera vigencia hasta el año 2012. Pues ésta había beneficiado al PRI en su momento y ha favorecido al PRD en los últimos años. Cfr. Francisco Reveles Vázquez, “La Asamblea Legislativa en el DF en el periodo 1997-2009, en Francisco Reveles (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 2013, p. 13.

Las reformas de 1987 y 1993 habían sido un parteaguas que permitía vislumbrar una apertura democrática y un nuevo sistema de partidos basado en la pluralidad de proyectos e ideologías. Sin embargo, los avances que tuvo la reforma de 1993 fueron escasos, ya que si bien se discutió la coexistencia de poderes locales con poderes federales, aceptándola como viable, los órganos locales de gobierno quedaron supeditados a los poderes federales.

Por lo tanto, las reformas constitucionales previas únicamente habían permitido una democratización parcial en el Distrito Federal. En este sentido, la tercera reforma atendió otra demanda política y social: los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos y con ello, la participación ciudadana a través de la elección popular del ejecutivo local y de los jefes delegacionales, así como la elección de diputados locales (por primera vez)

En cuanto a las facultades legislativas de la ALDF, se reformó el artículo 122 constitucional, cuya modificación le concedía la facultad de legislar en materia civil, penal y electoral. No obstante, la naturaleza jurídica del Distrito Federal no cambió, pues continuó siendo sede de los Poderes de la Unión y una demarcación territorial con un órgano legislativo local, limitado y sujeto al gobierno federal en algunas atribuciones no conferidas a la Asamblea por el Estatuto de Gobierno.

Para ilustrar lo anterior, se retomará el proceso de la reforma de 1996 y las modificaciones de ésta publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 22 de agosto de 1996. Lo anterior, para comprender la complejidad política que representó hasta el año 2015 la última reforma, que aunque inconclusa, había sido lo más cercano a atender las demandas ciudadanas de los habitantes capitalinos y de los partidos políticos.

**Cuadro 6**

<b>REFORMA AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL DE 1996</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Trámite del proceso</b>	<b>Órgano que lo realiza</b>
25/julio/1996	Fecha de elaboración de la iniciativa	Diputados y senadores del PAN, PRI, PRD y PT, y el Ejecutivo federal
26/julio/1996	Se recibe la iniciativa y se turna a comisiones	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
31/julio/ 1996	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
31/julio/1996	Se dispensa de la segunda lectura, debate y aprobación <ul style="list-style-type: none"> <li>) Se realiza votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto</li> <li>) Se aprueba por 455 votos a favor y ninguno en contra</li> </ul>	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
1/ago/1996	Se recibe la iniciativa y se hace la primera lectura del dictamen	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
1/ago/1996	Se dispensa la segunda lectura del dictamen, debate y aprobación: <ul style="list-style-type: none"> <li>) Se autoriza la discusión inmediata en lo general y en lo particular en un solo acto</li> <li>) Se aprueba por 124 votos a favor y ninguna en contra</li> <li>) Pasa el decreto a las legislaturas de los estados</li> </ul>	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
21/ago/1996	Proyecto de declaratoria	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
22/ago/1996	Publicación en el Diario Oficial de la Federación	Secretaria de Gobernación

**Fuente:** Elaboración de Luis Daniel Vázquez Valencia, *Los poderes ejecutivos y legislativos del Distrito Federal*, IEDF, 2003, p. 168-169.

De acuerdo con el Decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 22

(referente al Distrito Federal) establecía que, la naturaleza jurídica que tendría el DF en cuanto a su gobierno, quedaría a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Las modificaciones más sustanciales estuvieron reflejadas, principalmente, en la elección del Jefe de Gobierno (anteriormente Regente o Jefe de Departamento del Distrito Federal), por medio del voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos.

Para la integración del órgano legislativo, al igual que con el ejecutivo local, se determinó que serían electos por los ciudadanos capitalinos, con la única diferencia que durarían en el encargo tres años, mientras que el Jefe de Gobierno lo sería durante seis años. No obstante, este conjunto de factores favorables no encontraron una misma respuesta en la distribución de competencias entre los poderes federales y los poderes locales. Pues el artículo 22 en el apartado A fracción I, señalaba que en el ámbito legislativo, el Congreso de la Unión tenía la facultad de 1) legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; 2) Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 3) Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.<sup>120</sup> Aunque prevalecieron algunas limitaciones, la nueva Asamblea Legislativa también adquirió nuevas facultades legislativas, que fueron bastante amplias en comparación con las que se le otorgaron en 1993. Éstas serán descritas en el próximo capítulo.

Otro aspecto que vale la pena destacar, son las facultades que tenía el Ejecutivo federal, en lo referente al DF, frente al Jefe de Gobierno, ya que si bien le fueron limitadas algunas atribuciones, la reforma de 1996 siguió confiriéndole la facultad de 1) Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; 2) Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y 3) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. En esta última facultad, el Jefe de

---

<sup>120</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996).

Gobierno del Distrito Federal debía someter a consideración del presidente la propuesta correspondiente.<sup>121</sup>.

Para los partidos políticos, ésta reforma también les permitió tener un mayor campo de acción en la ciudad capitalina, ya que al garantizar que se pudieran integrar los órganos de gobierno a través del voto ciudadano y con ello, la oportunidad de ocupar cargos elección popular, se hizo aún más visible la presencia de partidos políticos que durante varios años habían despreciado la capital del país al no considerarlo competitivo. La única controversia que prevaleció, en cuanto a los partidos políticos que podían participar en elecciones locales del Distrito Federal, es que únicamente se limitaba a los partidos que tuvieran registro nacional. En este sentido, la figura de partidos políticos locales, candidatos independientes u otras opciones políticas, no se contemplaban en esta reforma.

Como puede verse, el avance político-jurídico del Distrito Federal se dio de forma paulatina y notable. Sin embargo, las reformas constitucionales atendieron más a las demandas legislativas y electorales, excluyendo las de carácter normativo, que le permitiera homologar al DF con las demás entidades federativas. Si bien se dotó de mayores facultades a la ALDF y una mayor participación de los partidos opositores distintos al PRI en el órgano legislativo, así como el ejercicio de los derechos políticos los ciudadanos capitalinos, los cambios no fueron tan profundos como se pretendían.

De este modo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) fue un órgano legislativo que tenía como principal y casi única función la de representar a la ciudadanía capitalina. Por otro lado, en la transformación de ARDF a ALDF, el cambio fue sustancial más no completo, ya que además de ser un órgano de representación ciudadana (con la excepción de que su integración se dio a través del sufragio popular, en el caso de la ALDF), también adquiere facultades que le permiten incidir en la vida política, social, económica y cultural de los ciudadanos que habitan en la Ciudad de México; a partir de las reformas de 1993 y 1996.

---

<sup>121</sup> *Ibidem*.

Así, la creación de la Asamblea Legislativa como órgano legislativo local significó la capacidad de incidir en la toma de decisiones, en el juego político y sobre todo, de incidir en la vida de los capitalinos.

### **2.1.3 Reforma política de 2016:<sup>122</sup> Transformación del Distrito Federal a Ciudad de México**

Como se ha mencionado anteriormente, las reformas políticas en el Distrito Federal habían sido incompletas al ignorar los cambios normativos que se exigían desde 1987. De manera que, después de diez años (con respecto a la reforma de 1996), una reforma política (2016) ha modificado la personalidad jurídica de una entidad federativa (según el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), que había sido considerada hasta ahora como un *cuasiestado* con un órgano *cuasilegislativo o sui generis*

Es de destacar que esta última ha atendido después de varios procesos electorales y reformas, las demandas que partidos opositores (algunos ya desaparecidos) habían expuesto desde las reformas previas y en algunos foros de debate en torno a la Reforma Política del Distrito Federal.

De esta manera, las modificaciones que pretende la reforma política de 2016, están dirigidas a: 1) conformar la entidad federativa 32 con la transformación de Distrito Federal a Ciudad de México, 2) que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adquiriera las mismas facultades legislativas que los demás Congresos Locales y 3) por primera vez en su historia, la nueva entidad federativa tenga una Constitución Local.

Teniendo en cuenta lo anterior, las principales ventajas que ofrece esta reforma se da en la naturaleza jurídica que tendrá la Ciudad de México, al considerarla como

---

<sup>122</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina, 29 de enero de 2016. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)

una entidad federativa (en sentido estricto) y convirtiéndola en una entidad federativa de la República Mexicana, que gozará de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Aunado al hecho de que el titular del poder ejecutivo local será nombrado como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, equivalente a un gobernador estatal.

En el ámbito legislativo, la Asamblea Legislativa se transforma en un Congreso Local, otorgándole las mismas facultades de tienen los demás Congresos locales en sus respectivas entidades federativas. Adicionalmente, le otorga autonomía política frente al Congreso Federal, así como la facultad de reformar su propia Constitución Local (vigente a partir del año 2018).

La nueva Constitución Política de la Ciudad de México también establece que los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido o coalición y que no hayan renunciado a su militancia. En la organización política como órgano legislativo, garantizará a todos los grupos parlamentarios, la oportunidad de acceso a los órganos de gobierno del Congreso, dando prioridad de ocupar la Presidencia a los de mayor representación.

Entre las nuevas facultades que se pueden resaltar de esta Reforma Política, en comparación con las que les confería el Estatuto de Gobierno (hoy como Constitución Local), destacan:

- ) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad;
- ) Legislar sobre los poderes de la Ciudad y las alcaldías en cuerpos normativos que tendrán el carácter de leyes constitucionales. La ley reglamentaria en materia de derechos humanos y sus garantías tendrá el mismo carácter;

- J) Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- J) Aprobar o rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos remitidas por el Congreso de la Unión;
- J) Designar a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, en el caso de falta absoluta, en los términos previstos por esta Constitución;
- J) Aprobar y reformar la ley constitucional del Congreso de la Ciudad de México y las normas que rigen su vida interior; incluyendo la garantía de los derechos humanos y laborales de sus personas trabajadoras;
- J) Autorizar las salidas oficiales del territorio nacional de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, quien deberá informar y hacer públicas las actividades realizadas, en un periodo no mayor a quince días naturales posteriores a su regreso al país;<sup>123</sup>

Otro de los cambios que estipula la Constitución de la CDMX, es la modificación en la integración del Congreso Local, ya que después de los comicios electorales en 2018, ésta quedará conformada por 33 diputados asignados por el principio de mayoría relativa y por 33 diputados designados por el principio de representación proporcional. Contrario a los 40 diputados de mayoría relativa y los 26 de representación proporcional que tenían tanto la ARDF como la ALDF, es decir, el número de integrantes será mismo, variando únicamente su distribución.

Respecto al trabajo legislativo, cuando la Legislatura apruebe adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México, para que éstas puedan trascender, deberá ser aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes. Es decir, se requerirá de una mayoría calificada, inhibiendo de esta manera el poder de veto, que en algún momento utilizaron los jefes de gobierno capitalinos.

---

<sup>123</sup> No son todas las facultades que le otorga la Constitución Política de la Ciudad de México al Congreso Local, sin embargo, las que se agregaron se consideran como nuevas atribuciones que en sus versiones anteriores como Asamblea, no le estaban conferidas. Para una información más completa véase Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2d3394b382ba95c64e72adaabb4333e7.pdf> [Consultado el día 28 de enero de 2018].



## 2.2 Integración de la ARDF y la ALDF

Las legislaturas en las que la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal han tenido funciones, así como los titulares que desempeñaron el poder ejecutivo local, se muestran a continuación.

**Cuadro 7.**  
**Legislaturas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)**

Legislatura	Periodo
I	1988-1991
II	1991-1994
III	1994-1997

**Fuente:** Elaboración propia con base en Reyes García, Luis, “El Distrito Federal: reformas político electorales, cambios en la representación legislativa y ocaso de la hegemonía priista 1997-2009”, p. 300.

**Cuadro 8**  
**Legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)**

Legislatura	Periodo
I	1997-2000
II	2000-2003
III	2003-2006
IV	2006-2009
V	2009-2012
VI	2012-2015
VII (actual)	2015-2018

**Fuente:** Reporte Legislativo. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), V Legislatura (2009-2012), disponible en <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf.pdf> <sup>124</sup>

Los próximos cuadros muestran qué tipo de gobierno se formó en cada legislatura conforme a la asignación de escaños en la Asamblea, desde su denominación como ARDF hasta su transformación en ALDF. Como datos adicionales aparecen el nombre del partido que obtuvo la mayoría absoluta (en este caso PRI o PRD), el porcentaje total de diputados que le fue asignado al partido que ganó la mayoría en el órgano legislativo y el partido que ocupó la titularidad del poder ejecutivo local.

---

<sup>124</sup> Las dos últimas Legislaturas con sus respectivos periodos fueron agregados, ya que en el reporte legislativo oficial sólo se limita a señalar hasta la V legislatura.

**Cuadro 9.**  
**Casos de gobierno unificado en el Distrito Federal: 1998-2003**

<i>Año de elecciones locales en el DF</i>	<i>Partido político que obtuvo mayoría absoluta</i>	<i>Porcentaje total de diputados por partido</i>	<i>Regente o Jefe de Gobierno</i>
1988- 1991 I Asamblea de Representantes del DF	PRI	51.52	Ramón Aguirre Velázquez (Regente-PRI)
1991- 1994 II Asamblea de Representantes del DF	PRI	60.61	Manuel Camacho Solís (Regente-PRI)
1994- 1997 Asamblea de Representantes del DF I Legislatura	PRI	57.58	Oscar Espinosa Villareal (Regente PRI)
1997- 2000 Asamblea Legislativa del DF I Legislatura	PRD	57.58	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano 1997-1999 (Jefe de Gobierno)
			1999-2000 Rosario Robles Berlanga (PRD)
2000-2003 Asamblea Legislativa del DF II Legislatura	Ninguno	PRD (29%)	Andrés Manuel López Obrador (PRD)
2003-2006 Asamblea Legislativa del DF III Legislatura	PRD	56.06	Andrés Manuel López Obrador (PRD)

**Fuente:** Larrosa Haro, Manuel y Yanelli Guerra Díaz, “Composición partidaria de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal y agenda legislativa en un escenario de gobierno unificado: 2003-2006” en *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, p. 176, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1797/12.pdf> <sup>125</sup> [Consultado el día 14 de noviembre de 2015]

**Nota:** Aunque en la II legislatura el Partido de la Revolución Democrática no obtuvo la mayoría absoluta, al contar con 19 diputados fue el partido que obtuvo un mayor número de escaños.

Para complementar la composición de las siguientes legislaturas, se retomará el ejemplo del cuadro anterior siguiendo el mismo esquema que abordan Manuel Larrosa y Yanelli Guerra. El periodo que se agrega es del 2006 al 2015, destacando los mismos elementos, no obstante, también se señalará a los gobiernos sin mayoría en las legislaturas donde no hubo gobierno unificado.

<sup>125</sup> Ambos autores en este cuadro mencionan que en la II Legislatura correspondiente al periodo 2000- 2003 ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, dado que los resultados fueron los siguientes: PRI 24. 24%, PAN 25.76%, PRD 28.79%.

**Cuadro 10**  
**Casos de gobierno unificado/sin mayoría en el Distrito Federal: 2003-2015**

<i>Año de elecciones locales en el DF</i>	<i>Partido político que obtuvo mayoría absoluta</i>	<i>Porcentaje total de diputados por partido</i>	<i>Jefe de Gobierno</i>
2006-2009 Asamblea Legislativa del DF IV Legislatura	PRD	51.51	Marcelo Ebrard Casaubón (PRD)
2009-2012 Asamblea Legislativa del DF V Legislatura	Sin mayoría	PRD (45%)	Marcelo Ebrard Casaubón (PRD)
2012-2015 Asamblea Legislativa del DF VI Legislatura	PRD	51.51	Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD)
2015-2018 Asamblea Legislativa del DF VII Legislatura	Sin mayoría	MORENA 30.30%	Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD)

**Fuente:** Elaboración propia con base en el esquema de Larrosa Haro, Manuel y Yanelli Guerra Díaz (citado en el cuadro anterior) y con base en los datos de la integración de la Asamblea Legislativa que ofrece el Reporte Legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la VI Legislatura, disponible en: <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf6.pdf>. [Consultado el día 19 de noviembre de 2016]

**NOTA:** Dada la reforma constitucional de 2016, una vez redactada la Constitución y habiendo cumplido todos los cambios que requiere la transformación del DF a CDMX, en tanto entidad federativa, la ALDF podrá transformarse en Congreso Local de la Ciudad de México.

**NOTA:** En las legislaturas donde ningún partido obtuvo la mayoría absoluta, los porcentajes de votación, así como el número de espacios de representación que obtuvieron en la ALDF, se explican en los cuadros 5 y 6.

Es importante señalar la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a partir de 1997, ya que demuestra cómo quedaron integradas cada una de las Legislaturas y los partidos políticos que las conformaban. Pues a partir de la reforma de 1996, se permitió la elección de autoridades locales en el Distrito Federal y los resultados electorales propiciaron un reacomodo de las fuerzas políticas locales, tal y como lo demuestra el cuadro número 9.

El cuadro número 9, a su vez, destaca al partido que obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea, donde se aprecia que tanto el PRI como el PRD han sido partidos dominantes. En el caso del PRI, durante las tres únicas legislaturas en las que tuvo funciones la ARDF, mientras que el PRD lo fue en la I, III, IV y VI Legislatura al obtener como mínimo 34 diputados. Por otro lado, la II y V Legislatura demostraron

una composición más pluripartidista, pues el PRD sólo obtuvo 19 y 30 diputados respectivamente.

A pesar de que el PRD en dos legislaturas no obtuvo la mayoría absoluta, siguió siendo un partido dominante al obtener un mayor número de diputados en comparación con los demás partidos políticos opositores. No obstante, la VII Legislatura (actual) demuestra una reconfiguración de las fuerzas, en donde el PRI y PRD ya no figuran como partidos dominantes, sino un partido de reciente creación: Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), al contar con 19 diputados en la ALDF, mientras que el PRD sólo obtuvo 11, el más bajo desde 1997.

A continuación, los cuadros 11 y 12 describen el porcentaje de votación que obtuvo cada partido y el número de diputados que le fueron asignados a cada uno por el principio de Mayoría Relativa (MR) y por el principio de Representación Proporcional (RP).

**Cuadro 11.**  
**Distribución de curules a la ARDF 1988-1997**

Partido	1988-1991		1991-1994		1994-1997	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP
PRI	24	10	40		38	0
PAN	13	5	0	11	2	12
PRD	0	-	0	7	0	10
Otros partidos (1)	3	11	0	8	0	4
Totales	40	26	40	26	40	26

- (1) En las elecciones de 1988 los Otros partidos que obtuvieron curules a la Asamblea de Representantes fueron: 3 curules de mayoría mediante una candidatura común del PPS y el PFCRN; 3 curules de Representación Proporcional [RP] del PPS, tres curules de RP del PFCRN; 2 curules de RP del PMS y 2 del PARM. En las elecciones de 1991, los Otros partidos que obtuvieron curules, todas de Representación Proporcional fueron: 2 el PPS, 5 el PFCRN y 1 el PARM. En las elecciones de 1994, los Otros partidos que obtuvieron curules de RP fueron el Partido del Trabajo PT con 2 y el Partido Verde Ecologista de México [PVEM] también con 2.

**Fuente:** Reyes García, Luis, "El Distrito Federal: reformas político electorales, cambios en la representación legislativa y ocaso de la hegemonía priísta 1997-2009 en Revelez Vázquez, Francisco (coord.) *Los partidos políticos en el Distrito Federal. Avances, estancamientos y retrocesos*, Gernika, México, 2011, p. 300.

**Cuadro 12.**  
**Composición histórica de la ALDF (1997-2015)**

Legislatura	PRD	PAN	PRI	PT	PVEM	MC*	NA	Otros*	Total
I (1997-2000)	38 (58%)	11 (17%)	11 (17%)	1(2%)	4(6%)	-	-	1 (PC) (2%)	66
II (2000-2003)	19 (29%)	17 (26%)	16 (24%)	-	1(2%)	2 (3%)	-	11 (8 PC y 3 DS) (17%)	66
III (2003-2006)	37 (56%)	16 (24%)	7 (11%)	-	5(8%)	-	-	1 (PMP) (2%)	66
IV (2006-2009)	34 (52%)	17 (26%)	4 (6%)	1(2%)	3(5%)	1 (2%)	4(6%)	2 (PASC) (3%)	66
V (2009-2012)	30 (45%)	15 (23%)	7 (11%)	6 (9%)	4(6%)	1(2%)	2(3%)	1 (PASC) (2%)	66
VI (2012-2015)	34 (52%)	13 (20%)	9 (14%)	3(5%)	2(3%)	3(5%)	1(2%)	(Independiente) (2%)	66

\*Movimiento Ciudadano (antes Convergencia)

\*\*PC Partido Cardenista, DS Democracia Social, PMP Partido México Posible, PASC Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina

**Fuente:** Reporte Legislativo, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), VI Legislatura (septiembre 2012-abril 2013), Integralia, Tecnológico de Monterrey, p. 20. Este reporte fue elaborado con base en información recabada del portal de internet de la ALDF: [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx) consultada el día 22 de julio de 2013 y datos extraídos del portal de internet del Instituto Electoral del Distrito Federal: [www.iedf.gob.mx](http://www.iedf.gob.mx).

Del primer cuadro, cabe destacar que la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no era establecida a través del voto ciudadano. De ahí que la afirmación de María Eugenia Valdés Vega sostenga que no se podía hablar de la existencia de ciudadanos antes de 1988, pues la única representación que tenía los habitantes del Distrito Federal era a través del Congreso Federal (diputados federales y senadores), es decir, sus representantes eran también los representantes de las demás entidades federativas.<sup>126</sup>

Lo cual demuestra por qué el PRI pudo gobernar la capital del país y tener una mayoría en la Asamblea, en comparación con los espacios de representación conseguidos por los partidos opositores. Mientras que el segundo cuadro demuestra, a partir de 1997, el establecimiento de un nuevo sistema de partidos, teniendo como fuerza política principal al Partido de la Revolución Democrática

<sup>126</sup> Cfr. María Eugenia Valdés Vega, "Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997", Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales- IIJ, Número 54.

(PRD) y que quizás aún mantiene bajo otras circunstancias. Permitiéndole en las primeras legislaturas mantener un gobierno unificado, con la excepción de dos legislaturas II y V, en donde no obtuvo una mayoría absoluta, aunque si relativa y con una amplia ventaja ante los demás partidos políticos.

### **2.3 Distribución de las Comisiones en la Asamblea Legislativa.**

La distribución de las comisiones parlamentarias en la Asamblea Legislativa ha sido otro factor que ha variado de una legislatura a otra, desde los partidos que las presiden hasta el número de comisiones que se le asignan a cada uno. Cabe señalar que el reparto de comisiones demuestra el poder y la injerencia en las decisiones legislativas que tiene o tendrá cada grupo parlamentario que la integra, pues de ello también dependen que se generen consensos para que las iniciativas que sean turnadas puedan ser dictaminadas.

La importancia de las comisiones en los órganos legislativos, mantienen ciertas similitudes para algunos autores. Para Khemvirg Puente:

Las comisiones parlamentarias son subgrupos de legisladores, que normalmente atienden tareas específicas reglamentadas y habituales en el procedimiento legislativo encargados por la legislatura misma. Dentro de sus responsabilidades, las comisiones comúnmente gozan de privilegios en el proceso legislativo, es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas.<sup>127</sup>

Asimismo el autor hace una especificación de este concepto legislativo, pues argumenta que, desde sus orígenes, los parlamentos no contaban con comisiones, dado que una de sus funciones primigenias era el debate en el Pleno. No obstante, dada la complejidad e institucionalidad que adquieren las tareas legislativas, un grupo de legisladores se convierten en agentes especializados y de apoyo al trabajo legislativo. Por otra parte, advierte, que el término comisión suele diferenciarse de

---

<sup>127</sup>Khemvirg Puente Martínez, "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentarias en el sistema de comisiones del Senado mexicano, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México –UNAM-Porrúa, 2009, p.105.

los comités, ya que los primeros tienen la capacidad de dictaminar, mientras que los segundos no, siendo constituidos para realizar tareas diferentes a las comisiones<sup>128</sup>

Marco Arellano Toledo, sostiene una definición similar, aunque desde una visión más normativa y organizacional:

La naturaleza de las comisiones parlamentarias radica en que ahí se realice el trabajo parlamentario tematizado y encapsulado entre diputados que dentro del proceso legislativo dominan o tienen interés en ciertos temas. Las comisiones parlamentarias son grupos de trabajo con una finalidad particular, encargados de la discusión e informe especializado de un proyecto de ley o un tema sometido a su conocimiento, aprovechando la experiencia propia de los parlamentarios,<sup>129</sup>

A continuación se muestra el reparto de las comisiones en todas las legislaturas de la ALDF, desde la I hasta la VII Legislatura, y de las cuales se tiene actualmente registro. Sin embargo, sólo se consideran las comisiones ordinarias (excluyendo las especiales), debido a que éstas prácticamente no han cambiado de nombre desde la primera legislatura (a excepción de la creación de nuevas comisiones). Asimismo, son las comisiones hacia las cuales se turnan las iniciativas, y por lo tanto, son éstos los que más disputan los grupos parlamentarios.

Si bien, el artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (RGIALDF) establece que las comisiones son “[...] órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea”<sup>130</sup> La importancia de mostrar la distribución de las mismas, atañe a la afirmación de Adriana Báez Carlos:

El reparto de comisiones en México es objeto de intensas negociaciones entre los grupos parlamentarios al inicio de cada legislatura. Más allá de quedar

---

<sup>128</sup> *Ibíd.*, pp.105-106. La página 106 corresponde a la cita número 16.

<sup>129</sup> Marco Arellano Toledo, “El PRI en la ALDF: el agotamiento del partido dominante” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 2013, p.193.

<sup>130</sup> Segundo párrafo del Artículo 28, sección *De las comisiones y comités*, Capítulo III .De las comisiones y comités de la asamblea y de sus unidades administrativas y del canal televisivo de la asamblea legislativa del distrito federal, Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

proporcionalmente bien representados, los partidos procuran encabezar comisiones clave en las que se decide el reparto de los recursos [...] o la regulación de aquellas dimensiones de la política en las que procuran establecer nichos.<sup>131</sup>

En este sentido, la distribución de presidencias de Comisiones desde la I hasta la VII Legislatura de la ALDF, quedó conformada de la manera siguiente.

**Cuadro 13.**  
**Distribución de las presidencias de Comisiones en la I Legislatura**

Comisiones		
Partido	Núm. Presidencias	Porcentaje %
PRD	15	55.55
PAN	6	22.22
PRI	4	14.81
PVEM	1	3.703
PT	1	3.703
Total	27	100

**Fuente:** González Viveros, Liliana, "Anexos: La ALDF en las I, II, III y IV Legislaturas" en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, Plaza y Valdés, 2013, p. 287. (Ambos cuadros).

**Cuadro 14.**  
**Distribución de las Presidencias de las Comisiones en la II Legislatura**

Comisiones		
Partido	Núm. de Presidencias	Porcentaje %
PRD	10	28.571
PAN	10	28.571
PRI	9	25.714
DS	1	2.857
PVEM	4	11.428
CDPPN	1	2.857
Total	35	100

**Fuente:** González Viveros, Liliana, "Anexos: La ALDF en las I, II, III y IV Legislaturas", 2013, p. 302.

<sup>131</sup> Báez Carlos, Adriana, "Comisiones y coaliciones legislativas" en Béjar Algazi, Luisa (coord.) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 166.



**Cuadro 15**  
**Distribución de las presidencias de las Comisiones en la III Legislatura**

<b>Comisiones</b>		
<b>Partido</b>	<b>Núm. de Presidencias</b>	<b>Porcentaje %</b>
PRD	21	58.333
PAN	8	22.222
PRI	3	8.333
PVEM	3	8.333
Independiente	1	2.777
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

**Fuente:** González Viveros, Liliana, "Anexos: La ALDF en las I, II, III y IV Legislaturas", 2013, p. 319.

**Cuadro 16**  
**Distribución de las presidencias de las Comisiones en la IV Legislatura**

<b>Comisiones</b>		
<b>Partido</b>	<b>Núm. de Presidencias</b>	<b>Porcentaje %</b>
PRD	20	55.555
PAN	9	25
PRI	2	5.555
PVEM	1	2.777
PT	1	2.777
PNA	2	5.555
Convergencia	1	2.777
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

**Fuente:** González Viveros, Liliana, "Anexos: La ALDF en las I, II, III y IV Legislaturas", 2013, pp.333-334.

**Cuadro 17.**  
**Distribución de las presidencias de las Comisiones en la V Legislatura**

<b>Comisiones</b>		
<b>Partido</b>	<b>Núm. de Presidencias</b>	<b>Porcentaje %</b>
PRD	20	55.555
PAN	8	22.222
PRI	4	11.111
PVEM	1	2.777
PT	3	8.333
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del diario de Debates de la Asamblea del Distrito Federal, primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio, Año 1, Núm. 10, 01 de Octubre de 2009, pp. 47-50.

**Cuadro 18.**  
**Distribución de las presidencias de las Comisiones en la VI Legislatura**

<b>Comisiones</b>		
<b>Partido</b>	<b>Núm. de Presidencias</b>	<b>Porcentaje %</b>
PRD	18	50
PAN	7	19.444
PRI	5	13.888
PVEM	1	2.777
PT	2	5.555
PANAL	1	2.777
Movimiento Ciudadano	2	5.555
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Reporte Legislativo. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura I Primer Año (septiembre 2012- abril 2013, pp. 51-55, Disponible en <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf6.pdf>.

**Cuadro 19**  
**Distribución de las presidencias de las Comisiones en la VII Legislatura**

<b>Comisiones</b>		
<b>Partido</b>	<b>Núm. de Presidencias</b>	<b>Porcentaje %</b>
PRD	13	34.210
PAN	8	21.052
PRI	6	15.789
PVEM	2	5.263
Movimiento Ciudadano	2	5.263
MORENA	3	7.894
PES	1	2.631
Coalición	3	7.894
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Versión Estenográfica de la sesión ordinaria celebrada el día 22 de octubre de 2015, Primer periodo de sesiones ordinarias, Primer Año de Ejercicio, Coordinación de Servicios Parlamentarios, VII Legislatura, pp. 40-53.

Resalta en esta última legislatura, en cuanto a la conformación de las Comisiones, que algunas de ellas hayan sido presididas por “Coaliciones parlamentarias”, pues como bien se señalaba anteriormente, tan sólo el hecho de repartir comisiones implica una gran negociación política entre los diversos partidos políticos y, el hecho de que haya coaliciones parlamentarias plantea un escenario político distinto de negociación. Aunque también dicha integración atiende a la pluralidad que exigen los propios reglamentos internos de la Asamblea.

Otro aspecto a resaltar en la conformación de comisiones de la VII Legislatura, es que aun cuando en las elecciones del 7 de junio de 2015, el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) recién creado y con ello su primera participación en elecciones intermedias adquirió una fuerza política importante en el entonces Distrito Federal y siendo al menos en la Asamblea Legislativa el partido con mayor número de legisladores (por ambos principios), en el reparto de comisiones no se vio reflejada dicha fuerza electoral. A continuación se demuestra la afirmación anterior:

**Cuadro 20.**  
**Diputados por mayoría relativa y Representación proporcional (VII Legislatura)**

<b>Partido Político</b>	<b>Mayoría Relativa</b>	<b>Representación Proporcional</b>	<b>TOTAL</b>
Movimiento Regeneración Nacional <b>(MORENA)</b>	19	1	20
Partido de la Revolución Democrática <b>(PRD)</b>	11	6	17
Partido Acción Nacional <b>(PAN)</b>	5	5	10
Partido Revolucionario Institucional <b>(PRI)</b>	3	5	8
Movimiento Ciudadano <b>(MC)</b>	0	3	3
Partido Verde Ecológico de México <b>(PVEM)</b>	0	3	3
Partido Encuentro Social <b>(PES)</b>	0	2	2
Partido del Trabajo <b>(PT)</b>	1	0	1
Partido Humanista <b>(PH)</b>	0	1	1
Partido Nueva Alianza <b>(PANAL)</b>	1	0	1

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura. El resultado del total, lo ofrece la propia página en la sección “conoce a tu diputado”. <http://www.aldf.gob.mx/conoce-tu-diputado-105-1.html>.

Si se compara el cuadro anterior con el cuadro de la distribución de las presidencias de las comisiones en la VII Legislatura (Cuadro 19), se puede observar que la distribución no tuvo correlación con el porcentaje de votación obtenido en las urnas. Por lo anterior, los reclamos del partido MORENA se enfocaban en señalar que los partidos PAN, PRI y PRD se repartieron las comisiones más importantes y por lo tanto, dicha repartición fue inequitativa o en palabras de su coordinador

parlamentario César Cravioto “hubo “agandalle”<sup>132</sup>, además argumentaban que las comisiones especiales y comités<sup>133</sup> que les fueron asignados no podían dictaminar.

Tan es así que exigían una reasignación de comisiones, pues de acuerdo con los principios de proporcionalidad, al contar este partido con 20 diputados en la Asamblea, según sus declaraciones, les correspondía presidir 11 comisiones y no sólo 3 de las 38 ordinarias, aunado al hecho de que una era inexistente mientras que otra a través de sus iniciativas de austeridad, proponían eliminar.<sup>134</sup>

Lo anterior demuestra que no es suficiente tener el mayor número de diputados en la Asamblea Legislativa para presidir un número similar de comisiones e incidir en la agenda legislativa, sino también, es necesario tener capacidad de negociación e incluso antigüedad para conocer el procedimiento interno bajo el cual se rigen las distintas fuerzas políticas.

En el próximo capítulo se explicará cómo es la integración de la Asamblea, quiénes son los actores parlamentarios y su importancia en la arena legislativa, concluyendo con el procedimiento legislativo que subyace para la aprobación de proyectos de ley.

---

<sup>132</sup> En sus declaraciones argumentaba lo siguiente “Este no es un asunto de quién preside las comisiones [...] No vamos a participar en la farsa que se ha montado [...] no las vamos a integrar, pero si vamos a asistir”, véase Villavicencio, Diana, “Reparten comisiones de Morena en ALDF” en *El Universal*, 18 de enero de 2015.

<sup>133</sup> Las **comisiones ordinarias** que le asignaron al partido MORENA fueron: Comisión de Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes, Comisión de la Diversidad, Comisión de Población y Desarrollo. No obstante, presidió nueve **comisiones especiales**: Comisión Especial de Estudios Legislativos, Comisión Especial de Fomento a la Inversión en Infraestructura para la Ciudad, Comisión Especial para Límites Territoriales, Comisión Especial para la Modernización de la Función Pública, Comisión Especial de Reclusorios, Comisión Especial sobre los Servicios de Suministro y Altos Cobros de Energía Eléctrica en el Distrito Federal, Comisión Especial del Aeropuerto, Comisión Especial para Prevenir y Erradicar la Discriminación, Comisión Especial para el Diseño de Políticas Públicas para el Combate de la Pobreza Extrema; y siete **Comités**: Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, Comité de Bibliotecas Francisco Zarco, Comité de Asuntos Internacionales, Comité de Capacitación y Desarrollo Parlamentario, Comité para la Promoción y Seguimiento de la Cultura de la Legalidad, Comité de Estudios y Estadísticas sobre la Ciudad de México, Comité de Asuntos Interinstitucionales.

<sup>134</sup> Ángel, Bolaños Sánchez, y Bertha Teresa Ramírez, “Denuncia Morena *agandalle* en la ALDF por reparto de comisiones” en *La Jornada*, viernes 23 de octubre de 2015, p. 37. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/23/capital/037n1cap> [Consultado el día 14 de agosto de 2016]

### **Capítulo III. Una visión normativa de las reglas del juego en la toma de decisiones parlamentarias**

La historia del poder legislativo local en el Distrito Federal ha marcado también las pautas de la integración de la Asamblea Legislativa, su renovación y la forma en cómo los partidos que la conforman interactúan al interior del recinto legislativo. En esa tesitura, el objetivo de este apartado es explicar detalladamente el papel que desempeñan los partidos políticos como grupos parlamentarios, los diputados y las comisiones, en cuanto a sus facultades y limitaciones que expresa la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

Posteriormente se hará hincapié en el procedimiento legislativo que se lleva a cabo en la Asamblea Legislativa, para medir y visualizar el trabajo legislativo de los distintos actores políticos, a partir de una visión normativa. Esto servirá como referente para el análisis que se hará en el capítulo cuatro de esta investigación

Es importante mencionarlo para esclarecer el escenario en el que cada partido político, diputados e incluso el Jefe de Gobierno, negocian, cooperan y toman sus decisiones políticas y parlamentarias. Es decir, desde el reparto de comisiones (que implica amplias negociaciones) o desde los proyectos de ley, hasta la discusión y votación de cada dictamen en el Pleno, independientemente del origen que tengan las iniciativas.

Dentro de nuestro esquema de análisis, las reglas normativas que establecen el procedimiento legislativo al interior de la Asamblea (ALDF), representan también las reglas del juego político. Los documentos normativos que se retomarán para este capítulo son: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF, que funciona como una Constitución Local), La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOALDF), el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa (RGIALDF) y el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (RICALDF).

Para ejemplificar y desarrollar lo previamente descrito, se desglosará este apartado a partir del “Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo” y,

posteriormente con el “Diagrama del procedimiento legislativo” que aparece en la página electrónica de la Asamblea Legislativa.

## Esquema 2

### Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo



**Fuente:** Reporte Legislativo, VI Legislatura (septiembre 2012-abril 2013), p.82. Disponible en: <http://www.reportelegislativo.com.mx/apnl.pdf> [consultado el día 18 de septiembre de 2017]

Como puede observarse en este esquema, la unidad mínima que forma parte del trabajo legislativo son los diputados; posteriormente encontramos a las Comisiones que se reparten los grupos parlamentarios después de amplias negociaciones, estando éstos sólo un nivel por encima de las comisiones (comités también) pero por debajo del Pleno, que es el primer eslabón en cuanto a jerarquía, pero el último en el procedimiento legislativo.

Con base en lo anterior, se explicará la función que tiene cada unidad dentro del órgano legislativo local, a partir de lo que establecen y permiten las leyes que rigen el procedimiento legislativo, retomando algunos artículos que permitan esclarecer el escenario político en el cual se desarrollará el estudio de caso de las coaliciones legislativas en el Distrito Federal.

### 3.1 Integración, renovación y facultades legislativas de la ALDF

En primera instancia, el Título Cuarto *De las Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal* del Estatuto de Gobierno

(en adelante, EGDF)<sup>135</sup>, señala en el artículo 37 que la Asamblea Legislativa se integrará por 66 diputados:

- ) 40 diputados son electos por el principio de mayoría relativa y;
- ) 26 mediante el principio de representación proporcional.

Los diputados que serán asignados por el principio de mayoría relativa, corresponden a los 40 distritos electorales uninominales en los que se encuentra dividido el territorio que comprende a la ciudad capitalina. Para los diputados que serán asignados por el principio de representación proporcional, sólo tendrán derecho a participar en esta asignación los partidos que hubiesen obtenido al menos tres por ciento de la votación válida emitida

Asimismo, el artículo 37, establece que ningún partido político podrá contar con más de cuarenta diputados por ambos principios en la Asamblea, lo cual significa que el EGDF sí permite que puedan obtener la mayoría absoluta (34 diputados, con diferente mecanismo a la cláusula de gobernabilidad). Otra regla que se incluye es que ningún partido podrá representar un porcentaje total de la Asamblea por ambos principios, a excepción si lo obtiene a través de triunfos totales en distritos uninominales.

Dentro del marco legal local, se encuentran también los plazos de los periodos de sesiones (ordinarias, de receso y extraordinarias), constreñidos en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en lo consecutivo, LOALDF), donde se establece que:

1. La Asamblea Legislativa se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.
2. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

---

<sup>135</sup> El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es una especie de “Constitución Local” sin serlo en sentido estricto; sin embargo, es una ley fundamental bajo la cual se rige la ALDF. La última fecha de reforma de este Estatuto fue el 27 de junio de 2014 y sólo tendrá vigencia hasta la VII Legislatura, debido a que la próxima legislatura (VIII) tendrá como ley fundamental una Constitución Local.

3. Durante sus recesos, la Asamblea podrá celebrar períodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno, a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha comisión o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La convocatoria respectiva fijará la fecha de inicio y termino del período y los asuntos exclusivos que deberán ser tratados durante el mismo.<sup>136</sup>

Si bien, la Ley Orgánica (LOALDF) señala el día 17 de septiembre como primer día de sesiones, es pertinente indicar que, tres días previos a la inauguración del primer periodo de sesiones, la Legislatura anterior nombra a una “Comisión Instaladora” integrada por 5 diputados, de los cuales 1 funge como presidente, 2 como secretarios y 2 como suplentes (si hubiera falta absoluta de los 3 propietarios) para otorgar los nombramientos y credenciales a los nuevos diputados que integrarán la nueva legislatura (Art. 5, RGIALDF)

Una vez instalada la nueva legislatura, el artículo 28 de la ley antes mencionada, señala que la Asamblea no podrá instalarse ni abrir sus sesiones o ejercer sus atribuciones sin la debida integración del quórum respectivo. Por lo que se considerará que existe quórum legal para que actúe la Asamblea con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

#### **Facultades Legislativas:**

De acuerdo con el artículo 42 del Estatuto de Gobierno, entre las principales facultades que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano legislativo local están:

- ) I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación
- ) III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

---

<sup>136</sup> Según la Ley mencionada, la única forma de celebrar sesiones extraordinarias es porque los asuntos a tratar son de carácter urgente y por lo tanto, no pueden retomarse hasta el siguiente periodo ordinario.



- ) IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- ) VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- ) X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- ) XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- ) XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de: a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal; b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal; c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;
- ) XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al Pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;
- ) XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- ) XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

- J) XXII. Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- J) XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- J) XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- J) XXVII.- Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura
- J) XXIX.- Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones<sup>137</sup>

Sin embargo, aunque dichas facultades permiten a la ALDF tener una función legislativa más desarrollada, contrario a las muy limitadas que le otorgó la reforma de 1993, cabe destacar que los artículos 44 y 45 del mismo Estatuto de Gobierno establecen también limitaciones en el trabajo legislativo. Pues señalan que “las leyes y decretos que expida la Asamblea se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y otras que la Constitución Política determine” (Art.44), además éstos sólo podrán otorgar atribuciones y funciones a los órganos de gobierno del Distrito Federal (Art.45)

Lo anterior demuestra las limitaciones que tiene la ALDF en materia legislativa, al no ser un Congreso Local *per se*, ya que sus facultades son amplias siempre y

---

<sup>137</sup> No se consideraron todas las facultades legislativas que el Estatuto de Gobierno le otorga a la Asamblea, sólo se retomaron las más importantes. Todas las facultades legislativas de la ALDF aparecen en el artículo 42 del (EGDF). Las facultades legislativas de manera completa aparecen en el apartado de los Anexos.

cuando no transgreda alguna de las facultades que tiene el Congreso Federal para legislar en asuntos que conciernen a la Ciudad de México y adecuándose a las leyes generales expedidas por el mismo.

A su vez, la LOADF, también asigna algunas facultades administrativas a la Asamblea, entre las cuales destacan:

- ) Realizar foros de consulta pública, promoción, gestión, evaluación de las políticas públicas y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas [sic] a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad. Además vigilar la asignación, aplicación y transparencia de los recursos presupuestales disponibles de la hacienda pública local. (Art.11)
- ) Atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, de obras y servicios a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades; (Art.13, fracción I)
- ) Participar, conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal. (Art.13, fracción III)

### **3.2 Diputados, Grupos Parlamentarios y Comisiones: actores fundamentales en el proceso legislativo.**

#### **3.2.1 Diputados que integran la Asamblea Legislativa:**

Los diputados que integran la Asamblea, una vez que han sido electos mediante el voto directo de los ciudadanos capitalinos o asignados por representación proporcional (conforme al porcentaje de votación que obtuvo cada partido en la jornada electoral), su papel como actores en el proceso legislativo es crucial, no sólo por los proyectos de ley que puedan realizar (individual y como parte de un grupo parlamentario), sino por el comportamiento y desempeño legislativo que puedan mantener de manera individual o de manera conjunta al momento de las

votaciones legislativas, que va desde votos particulares hasta una disciplina partidista.

De tal suerte que se les puede considerar como la célula básica que origina el proceso legislativo. No obstante, en cuanto a su función como representantes ciudadanos, es de suma relevancia enfatizar en los derechos y obligaciones que constrañe la ley para que puedan desempeñar su trabajo legislativo. Para ello, se hará referencia a los artículos 17 y 18 de la LOALDF, que destacan los derechos y obligaciones de que tienen los diputados y diputadas, respectivamente.

**Artículo 17.** Son derechos de los diputados y las diputadas:

- I.- Elegir y ser electos para integrar las Comisiones, Comités y la Mesa Directiva de la Asamblea;
- II.- Formar parte de un Grupo Parlamentario;
- III.- Participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparecencias y, en general, en los procedimientos previstos en este ordenamiento
- IV.- Iniciar leyes y decretos y presentar proposiciones y denuncias, en los términos que establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;
- V.- Proponer al Pleno de la Asamblea propuestas de iniciativas constitucionales, de leyes o decretos, para ser presentados ante el Congreso de la Unión, en las materias relativas al Distrito Federal y en los términos que establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;
- VII.- Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados;
- XII. Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Comisión de Gobierno, cuando no formen parte de las mismas, previa autorización de la Comisión de Gobierno.

Dentro de las obligaciones que señala el artículo 18 de la LOALDF, se encuentran, formar parte de las comisiones que les sean asignadas, ya sean especiales, ordinarias (como máximo ocho) y hasta tres comités de la Asamblea (fracción II). En cuanto a sus funciones, deben mantener una conducta y comportamiento basado en la tolerancia, respeto y civilidad políticas en su carácter de

representantes ciudadanos (fracción V). Sin embargo, en este artículo 18, sobresale la fracción VII al obligar a los diputados a “representar los intereses de los ciudadanos y promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes”.

No obstante, sobre este punto, Khemvirg Puente sostiene que:

El legislador no sólo es representante de los ciudadanos, es un representante de su partido en la arena legislativa. Los instrumentos con los que cuenta el partido para [...] controlar el comportamiento del legislador están dados en distintas etapas [...]: 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<sup>138</sup>

Por tal razón, se debe poner especial énfasis en los derechos y obligaciones que tienen los diputados, pues son los principales aspectos a partir de los cuales podremos evaluar su comportamiento legislativo y analizar si su desempeño parlamentario corresponde a lo que estipula la ley o a lo que argumenta Khemvirg Puente. Independientemente de la ideología política y del grupo parlamentario al cual pertenezcan.

### **3.2.2 Partidos políticos como Grupos Parlamentarios**

Según el artículo 205 del EGDF, los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, que tienen como uno de sus principales fines, contribuir a la integración de los órganos de representación

---

<sup>138</sup> Khemvirg Puente Martínez (2009), op. cit., pp. 15-16.

ciudadana (ejecutivo y legislativo). Cabe señalar que el propio Estatuto acepta la figura de partidos políticos nacionales y partidos políticos locales que tengan registro oficial ante el Instituto Nacional Electoral (INE) y ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).<sup>139</sup>

Por lo anterior, como parte de los actores políticos en el proceso legislativo se contempla también a los partidos políticos, quienes en el ámbito electoral pueden ser considerados más importantes que los candidatos locales, dada la fuerza política que mantienen, en este caso, en el Distrito Federal. No obstante, en el ámbito legislativo, dependen en gran medida del número de diputados que obtengan (ya sea por MR, RP o ambos) y a partir de ello, su grado de influencia en las votaciones para la aprobación de sus proyectos de ley.

Para Josafat Cortez Salinas, “los partidos políticos son los actores protagónicos de la vida parlamentaria en un régimen democrático. Son ellos quienes dan vida a las funciones legislativas por medio de sus grupos parlamentarios. Partidos y Congreso son un binomio indisoluble”<sup>140</sup> Lo anterior explica la importancia de estudiar a los partidos políticos en la Asamblea Legislativa y en las elecciones locales (DF), pues así lo revelan algunos textos sobre el trabajo parlamentario de cada partido<sup>141</sup>.

En general, suele analizarse a los partidos que se consideran más importantes en el plano nacional, tal es el caso del PRD (por ser el partido que gobierna en el ejecutivo local desde 1997), el PAN (al ser visto como el partido opositor más importante, a nivel nacional y local) y al PRI (por su relevancia en el plano nacional, aun cuando éste ocupe el tercer o cuarto lugar en número de diputados en la ALDF). Mientras que los partidos minoritarios son analizados como un conjunto, dado el poco número de curules que conquistan en cada elección.

Sin embargo, conviene destacar la presencia de partidos de reciente creación, tales como Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido Humanista (PH) y

---

<sup>139</sup> Con la reforma política de 2016, el Instituto electoral local en la capital también cambió de nombre. Antaño como Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y ahora como Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

<sup>140</sup> Josafat Cortez Salinas (2013), *op.cit.*, p. 93.

<sup>141</sup> Véase el texto de la cita anterior.

Partido Encuentro Social (PES). Tomando en cuenta que el primero obtuvo el mayor número de diputados, relegando a un segundo lugar al partido que ha sido considerado como mayoritario en casi todas las legislaturas (PRD) y por si fuera poco, desplazó al partido (PAN) considerado como la mayor oposición en la Asamblea. Por lo tanto, es posible que este reacomodo otorgue un papel más sobresaliente a los partidos políticos; pero esto se analizará en el próximo capítulo.

Así, la importancia de los partidos políticos recae en que ellos son los que postulan a los candidatos que integrarán la Asamblea Legislativa, y según el número de diputados pertenecientes a su partido, serán también sus posibilidades de formar un Grupo Parlamentario. Por ejemplo, quienes tienen 1 o 2 diputados, se encuentran limitados para formar un Grupo Parlamentario, obligándolos a coaligarse con otro u otros partidos (minoritarios o mayoritarios, según sea el objetivo de cada uno), por lo que su actuación como partido desaparece y adquiere una nueva denominación “coalición parlamentaria”.

Por lo tanto, la composición de la legislatura no se limita a la simple integración y posterior trabajo legislativo de los diputados con base en las facultades que les otorga la ley, pues la constitución de los grupos parlamentarios y/o coaliciones al interior de este recinto legislativo también son parte fundamental para las negociaciones, la cooperación o conflicto en torno a las votaciones en el Pleno.

El RGIALDF establece que la constitución de los grupos parlamentarios se realizará dentro de los cinco días siguientes a la apertura del primer periodo de sesiones de cada legislatura. Asimismo, señala que cada grupo parlamentario estará integrado por lo menos, con dos diputados, quienes a través de un escrito dirigido a la Mesa Directiva indicaran quienes lo conforman señalando 1) el nombre de los integrantes, 2) la designación del Coordinador y Vicecoordinador del grupo y 3) denominará a una persona que fungirá como enlace con la Comisión de Gobierno y los demás Grupos Parlamentarios. Dicho nombramiento deberá ser comunicado a la Comisión de Gobierno. (Art. 10)

En el caso de los partidos mayoritarios o aquellos que conquistan un mayor número de espacios de representación en la ALDF, superiores a los dos integrantes, suelen

conformar con mayor facilidad un grupo parlamentario, denominado principalmente con el nombre del Partido político al que pertenecen los diputados. Sin embargo, los partidos minoritarios o de reciente creación, que alcanzan en ocasiones sólo un diputado dentro de la Asamblea, el mismo Reglamento, ofrece una alternativa para que aquellos diputados que se encuentren en esta situación, puedan formar parte de un grupo parlamentario. Así lo demuestra el siguiente artículo.

**Artículo 12.** Cuando de origen existan diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos y que no alcancen el número mínimo para poder constituir un Grupo Parlamentario, éstos, podrán asociarse a efecto de conformar una Coalición Parlamentaria, en términos de lo que establezca la Ley Orgánica.

Respecto a la formación o existencia de “coaliciones parlamentarias”, la Ley Orgánica del Distrito Federal (LOADF), en su artículo 85 fracción II, partiendo de los supuestos anteriores, menciona que la Coalición Parlamentaria deberá conformarse, por lo menos, con más de dos diputados y con una denominación que acuerden previamente los integrantes de ésta. El plazo para constituirse como tal, será a partir del día siguiente a la conformación de la Comisión de Gobierno, mediante un convenio suscrito por los diputados integrantes. La Coalición Parlamentaria obtendrá las mismas prerrogativas y beneficios que reciban los Grupos Parlamentarios, adquiriendo también los mismos derechos. Lo anterior, toda vez que los demás grupos hayan ejercido los suyos.

En cambio, aquellos diputados pertenecientes a partidos minoritarios que no alcancen a integrarse a un Grupo Parlamentario, ya sea porque son el único representante de su partido o porque son candidatos independientes, señala el artículo 15 del RGIALDF, no podrán adherirse a un Grupo Parlamentario ya constituido, después de los cinco días a la apertura de sesiones. Aunado a esto, se señala que el diputado no perteneciente a un partido político, no podrá presidir alguna Comisión o Comité de la Asamblea.

Sobre este punto llama la atención otros supuestos que menciona ley, por ejemplo, cuando haya diputados que renuncian a sus respectivos Grupos Parlamentarios, éstos no podrán integrarse en otro Grupo, pero sí en una Coalición Parlamentaria,



de igual forma sucede ante la posibilidad de que un Grupo pueda disolverse, pudiendo los diputados que lo integran, adherirse únicamente a una Coalición.

Otros casos de excepción que marca la Ley, se refiere a la fusión de un partido político con otro. En este supuesto, el Reglamento para el Gobierno Interior (RGIALDF) permite que de esta fusión pueda integrarse un Grupo Parlamentario con diputados que sean miembros del nuevo partido (Art.13). Lo cual deberá ser notificado ante la Mesa Directiva o la Comisión de Gobierno, según sea el caso, para que se informe al Pleno dentro de los primeros cinco días en que haya tenido lugar. (Art.14).

En el tema de la agenda legislativa y el trabajo parlamentario de los diputados dentro del recinto legislativo local, el artículo 87 BIS de la LOALDF, estipula que los Grupos Parlamentarios y las Coaliciones Parlamentarias podrán realizar alianzas (de carácter transitorio), con el objetivo de establecer e impulsar agendas legislativas generales o específicas que tengan en común. Adicionalmente, señala la diferencia que existe entre las alianzas transitorias de las permanentes, destacando que las primeras serán aquellas constituidas en periodos ordinarios o extraordinarios, mientras que las segundas son constituidas para toda la Legislatura.

Así como el pertenecer a un Grupo Parlamentario, puede generar muchos beneficios, no sólo de índole económica, sino también en términos políticos.<sup>142</sup> El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea establece algunas restricciones que deben ser considerados por los Grupos Parlamentarios y los diputados que los integran. Dichas restricciones son:

- ) En el caso de que un Grupo Parlamentario se disuelva, el que fue coordinador informará a la Mesa Directiva o en los recesos a la Comisión de Gobierno, para que ésta informe al Pleno. Los Diputados de un Grupo Parlamentario que se disuelva no podrán incorporarse a otro grupo,

---

<sup>142</sup> De acuerdo con el artículo 16 del RGIALDF "Atendiendo al número de integrantes de cada Grupo Parlamentario, la Asamblea, con cargo a su presupuesto, pondrá a disposición de éstos, espacios físicos dentro de sus inmuebles, recursos materiales, recursos humanos y recursos económicos los cuales deberán ser suficientes para el buen funcionamiento de cada Grupo Parlamentario y en su caso, el desempeño de las funciones legislativas de cada Diputado."

habiéndose separado del primero se considerará sin partido o independientes (Artículo 12, RGIALDF)

- J) Los Diputados de un Grupo Parlamentario que se disuelva no podrán incorporarse a un Grupo Parlamentario, sólo podrán incorporarse a una Coalición Parlamentaria o habiéndose separado del primero se consideraran sin partido o independientes. En todo caso los Diputados conservarán los derechos y obligaciones que establece la Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la ALDF. (Artículo 12, RGIALDF, adicionado el 9 de Julio de 2007)
- J) Los Diputados que deseen abandonar el Grupo Parlamentario al que pertenezcan podrán integrarse a una Coalición Parlamentaria ya constituida, pero no podrán conformar un nuevo Grupo o Coalición (Artículo 15, RGIALDF)

De manera breve se puede señalar que los Grupos Parlamentarios son actores políticos que tienen un papel preponderante en la ALDF, en la medida en que es la única vía para obtener recursos y poder incidir en la agenda legislativa. Por otro lado, es evidente que la fuerza electoral que obtengan los partidos políticos (principalmente los partidos minoritarios) en los comicios y con ello la conquista de espacios de poder en el órgano legislativo local, son determinantes para poder cumplir a cabalidad y conforme a la ley, un trabajo legislativo más o menos productivo con todos los beneficios que esto conlleva.

### **3.2.3 Comisiones**

En el capítulo dos se explicó la importancia de las Comisiones en cuanto a las intensas negociaciones que representan, qué partidos presiden un mayor número de éstas y lo que implica en términos políticos y organizacionales. En este breve apartado, se explicará su papel como actores fundamentales en el procedimiento legislativo con base en el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (RICALDF)

Después de que la Presidencia de la Mesa Directiva o la Comisión de Gobierno turna las iniciativas, propuestas de iniciativas o decretos hacia una Comisión o hacia

Comisiones Unidas (2 o más comisiones, según lo ameriten las iniciativas), el papel que éstas desempeñan es crucial para que los dictámenes que emitan puedan discutirse en el Pleno.

Por tal motivo, es importante señalar su integración, atribuciones y la función que desempeñan en la ALDF. En primer lugar, las Comisiones se integran por diputados que han sido electos por el Pleno de la Asamblea, a propuesta de la Comisión de Gobierno, debiendo reflejar la pluralidad política de la Asamblea en su integración. (Art. 5, RICALDF). En este mismo tenor, su integración no podrá exceder de los nueve miembros ni ser menos, salvo caso excepcional y cuando así lo determine la Comisión de Gobierno (Art.15, RICALDF).

En su estructura orgánica, las Comisiones estarán conformadas por los integrantes que fueron asentados en el Acuerdo de la Comisión de Gobierno y por aquellos diputados que la Comisión de Gobierno incorpore mediante posteriores acuerdos, con la aprobación del Pleno.

Aunque la función principal de las Comisiones es “conocer de la materia que se derive conforme a su denominación, a efecto de recibir, analizar y dictaminar las iniciativas y proposiciones con o sin punto de acuerdo turnadas por la Mesa Directiva” (Art. 5, RICALDF). Su trabajo legislativo, no se limita a recibir, analizar y dictaminar iniciativas y proposiciones que le correspondan de acuerdo a su denominación, ya que sus atribuciones son amplias, tal y como lo expresa el artículo 9 del RICALDF.

Son atribuciones de las comisiones:

II. Coadyuvar con el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden;

III. Colaborar con las demás comisiones ordinarias cuando el asunto, propuesta o iniciativa se encuentren vinculados con las materias de la comisión o así lo acuerde el Pleno de la Asamblea;

IV. Efectuar investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos a su cargo, de conformidad con los lineamientos que para su efecto expida al Comité de Administración o bien autorice la Comisión de Gobierno, y

V. Citar por conducto del Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno, a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El artículo 32 del RGIALDF señala que todas las comisiones deberán presentar su dictamen en los asuntos que son de su competencia, dentro de los primeros treinta días a partir de la fecha en que los reciban. A su vez, el reglamento menciona que, cuando un asunto haya sido turnado a dos o más Comisiones, las mesas directivas de las comisiones involucradas deben emitir un solo dictamen en conjunto, el cual a su vez deberá presentarse con las firmas de la mayoría de sus integrantes, incluyendo las firmas de los diputados que votaron en contra (junto a la firma respectiva) o los que hayan presentado voto particular por escrito.

### **3.3 El Procedimiento Legislativo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

El procedimiento legislativo al interior de la Asamblea Legislativa no representa una simple secuencia de la actividad parlamentaria que caracteriza a los Congresos. El trabajo parlamentario en la Asamblea legislativa implica todo una compleja organización institucional basada en un marco legal local que debe respetarse y bajo el cual se constriñe la actuación de todos los actores políticos que la conforman.

Es tal la complejidad que representa el trabajo legislativo, que se requiere de órganos internos que permitan un mejor desarrollo de las sesiones de cada legislatura. En este caso, la Presidencia de la Mesa Directiva<sup>143</sup> y la Comisión de

---

<sup>143</sup> La Mesa Directiva en las Comisiones, es el órgano que coordina y dirige las reuniones de trabajo en cada una de las Comisiones. Asimismo, para que las Comisiones puedan sesionar se requiere

Gobierno<sup>144</sup> coadyuvan en el procedimiento legislativo para un mejor desempeño de las actividades parlamentarias, conforme a los lineamientos que establecen las leyes y reglamentos internos.

Si bien, el procedimiento legislativo explica en gran medida las directrices que permiten observar cómo se da el trabajo parlamentario de los legisladores y cómo funciona la Asamblea en tanto órgano legislativo, éste no permite visualizar la capacidad de negociación de los partidos, la forma en cómo se llega a acuerdos, y menos, si el comportamiento legislativo ésta enfocado en representar los intereses de la sociedad capitalina.

Para ejemplificar y desarrollar lo previamente descrito, se desglosará este apartado a partir del “Diagrama del procedimiento legislativo” que aparece en la página electrónica de la Asamblea Legislativa, resaltando en cada uno, aspectos relevantes que no se describen en el diagrama y que, sin embargo, prevalecen como parte del procedimiento en la ALDF. El diagrama se muestra a continuación.

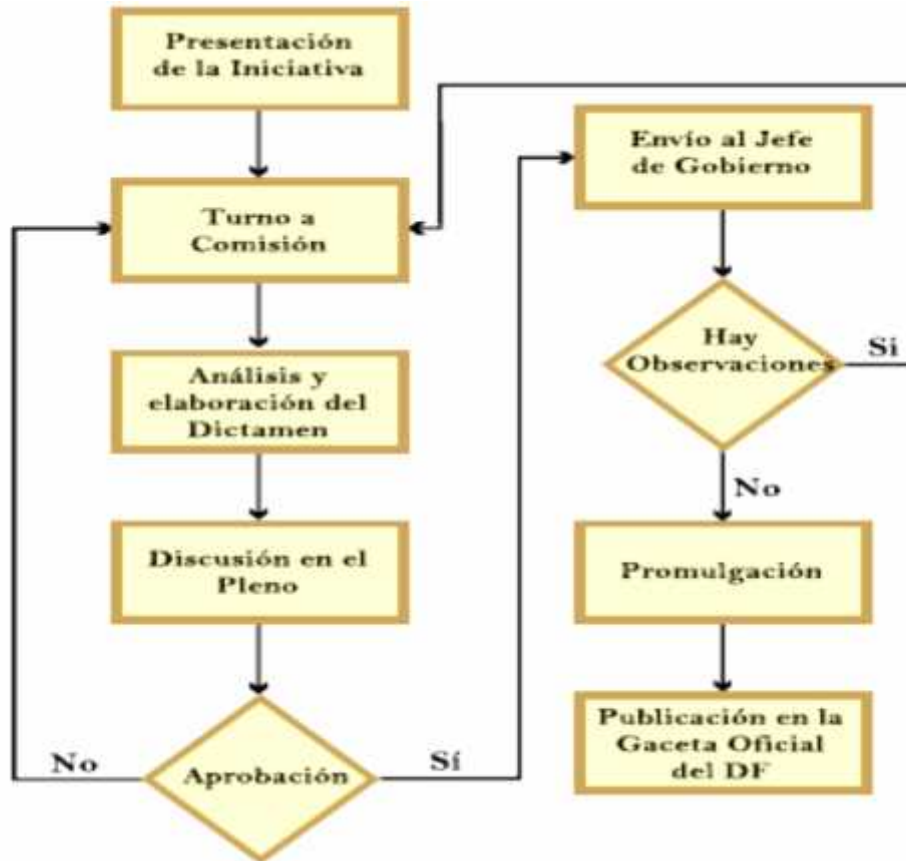
---

de un quórum, el cual se consigue con la asistencia de la mitad más de uno de sus integrantes, o cuando hay comisiones unidas, también se exige el mismo quórum por cada una.

<sup>144</sup> La Comisión de Gobierno como órgano interno de gobierno de manera permanente en la Asamblea, tiene como función optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas y las demás funciones que le otorguen la LOALDF y el RGIALDF. (Art.80, RGIALDF).

Cuadro 21.

DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO



**Fuente:** “Diagrama de Flujo del Proceso Legislativo para cada Ley”, Artículo 125, apartado XXXV de la Sección Transparencia en la página de la ALDF. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/articulo-125-8002-125.html>

Con base en el esquema anterior, se explicarán los procesos que engloban el procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, deliberación, debate y sanción de leyes. Como se puede observar, el primer paso del procedimiento legislativo es la presentación de la Iniciativa. De esta manera, el artículo 88 de la LOALDF, señala que la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde a:

- I. A los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- II. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; y

IV. A los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la iniciativa popular<sup>145</sup>, de conformidad con las bases que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las prevenciones de la Ley de Participación Ciudadana

A su vez, el artículo 89 de la misma ley, establece que todas las iniciativas presentadas por los Diputados y el Jefe de Gobierno serán turnadas por la Presidencia de la Mesa Directiva o la Comisión de Gobierno hacia las Comisiones correspondientes para que puedan ser dictaminadas conforme al RGIALDF (Artículos 29 párrafo III, 32,33 y 86). Asimismo advierte, que en caso de que dichas iniciativas sean desechadas por la Asamblea, podrán discutirse nuevamente hasta el siguiente periodo de sesiones.

En el caso de la iniciativa popular, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en su artículo 41, señala que los requisitos que se deben cubrir para que ésta pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación en la Asamblea Legislativa se requieren estos requisitos: 1) la iniciativa esté dirigida a la ALDF; 2) nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; 3) Presentación de una exposición de motivos que señale las razones y fundamentos de la iniciativa, y 4) Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica. Estos requisitos serán verificados por la Comisión Especial que tenga conocimientos en la materia de la propuesta.

Posteriormente, una vez que les es concedido el uso de la Tribuna a los diputados, con previa autorización del Presidente de la Mesa Directiva, con el objetivo de exponer la importancia que tiene su proyecto de ley y el impacto que tendrá en el Distrito Federal, es turnado para su dictamen a la Comisión o Comisiones Unidas,

---

<sup>145</sup> Los ciudadanos capitalinos podrán presentar proyectos, a través de una iniciativa popular, siempre y cuando ésta no corresponda a las siguientes materias: a). Tributario fiscal así como de Egresos del Distrito Federal; b). Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; c).- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; d). Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y e). Las demás que señalen las leyes. Art. 108, LOALDF y Art.40 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

según sea el caso, como órganos especializados para conocer una propuesta de proyecto ley, dependiendo del rubro y temas (político, económico, social, cultura, derechos humanos, etc.) que éstas aborden. Así también se detalla en el Diario de Debates o las versiones estenográficas, en donde se señala que “con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 36 fracciones V y VII y 89 de la Ley Orgánica, 28 y 146 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa, se instruye para su inserción íntegra en el Diario de los Debates y se turna a alguna Comisión para su dictamen”.

En algunas ocasiones, no es necesario que los diputados expongan su proyecto frente a los demás legisladores, y sean turnadas íntegramente a las Comisiones correspondientes. Sobre este aspecto de la presentación de proyectos de ley, destaca también el hecho de que los demás legisladores, aun cuando pertenezcan a un partido distinto que el expositor en la Tribuna, pueden solicitar, con previa autorización del uso de la palabra por parte del Presidente de la Mesa Directiva y con la aprobación del diputado expositor, suscribirse individualmente o como grupo parlamentario a una iniciativa que consideren relevante. No obstante, el diputado que en ese momento haga uso de la Tribuna (uso de la palabra en el pleno), no necesariamente debe aceptar dicha solicitud de los diputados, así como también pueden negar a otros diputados el emitir comentarios o interrumpirlos con preguntas mientras expone su proyecto de ley.

No se puede concluir este apartado sin hacer hincapié en el artículo 85 fracción IV del RGIALDF, el cual alude al derecho de retirar iniciativas y los actores políticos que tienen la posibilidad de hacerlo. Sobre este punto, el artículo antes señalado, establece que el derecho a presentar iniciativas comprende también el derecho a retirarlas y éste podrá ejercerse sólo por su autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la Comisión o Comisiones a las que se haya turnado la iniciativa, la dictaminen. Si dicha iniciativa fue suscrita por más de un diputado o diputada, se solicitará un escrito solicitado por su autor y dirigido a la presidencia de la Mesa Directiva. En el caso de que dicha iniciativa haya sido presentada por un



Grupo Parlamentario, sólo se requerirá de la solicitud de retiro realizador por el coordinador.

**Deliberaciones.** El tercer paso del procedimiento legislativo corresponde al análisis y elaboración de dictamen. Esta actividad legislativa se lleva a cabo en las Comisiones hacia las cuales fueron turnadas las iniciativas, cuyo objetivo principal es analizar si las propuestas de adición, reforma, creación de una nueva ley o proyecto de decreto son viables y apegadas a la ley, conforme al tema que se aborde. Su función es esencial en el órgano legislativo, ya que si dichas comisiones las aprueban y, por lo tanto, emiten un dictamen, la aprobación de ésta dependerá de su discusión en el Pleno. En el caso de las iniciativas que sean rechazadas en Comisiones, simplemente no son registradas en el orden día para su aprobación o rechazo en el Pleno. No obstante, como bien lo ejemplifica el esquema, aun cuando los dictámenes sean sometidos a discusión en el Pleno, éstas pueden ser devueltas a la Comisión o Comisiones que elaboraron el dictamen.

**Debates en el Pleno de la Asamblea:** Como se ha mencionado anteriormente, el trabajo en Comisiones es de suma importancia, ya que en estos órganos internos se elaboran los dictámenes que se pondrán a discusión en el Pleno de la Asamblea, siempre y cuando se cuente con la asistencia de 34 diputados (número que garantiza el quórum legal). Para llevar a cabo el debate y discusión en el Pleno, también existen reglas e incluso sanciones para los diputados, cuyo objetivo es garantizar el debate respetando la opinión de todos los actores políticos con derecho a voz y voto (se verá más adelante)

En primer lugar, el RGIALDF estipula que las sesiones iniciarán a las nueve horas y culminarán a más tardar a las diecisiete horas. Éstas podrán ser ordinarias, extraordinarias, privadas, permanentes o solemnes. Dichas sesiones podrán prolongarse o suspenderse mediante acuerdo del Pleno a través del presidente, y en caso de suspenderse, la sesión se retomará posteriormente para reponer la sesión.

En lo que respecta a las deliberaciones, las iniciativas de ley, proposiciones con punto de acuerdo y demás asuntos que hayan sido turnados previamente a la Comisión o Comisiones Unidas correspondientes, se discutirán primero en lo general y después en lo particular en cada uno de sus artículos (Art. 34, RGIALDF). Si dicho dictamen solamente constara de un artículo, éste será discutido en lo general (Art. 116, RGIALDF)

Así, el artículo 120 del Reglamento antes mencionado, señala que el presidente de la Mesa Directiva será el encargado de elaborar un registro de oradores que intervendrán en el debate, para la discusión de los dictámenes que emitan las Comisiones y siempre que se cuente con el quórum legal (mitad más uno). De esta manera, el debate se lleva a cabo de la manera siguiente:

I.- Intervención de un miembro de la Comisión dictaminadora, fundando y motivando el dictamen, por un tiempo máximo de cinco minutos, en el caso de un dictamen a una iniciativa el tiempo máximo será de 10 minutos;

II.- Lectura de votos particulares;

III.- Discusión en lo general, en la que se concederá el uso de la palabra de manera alternada a los oradores en contra y a los oradores en pro, de modo que pueda hacer uso de la palabra por lo menos un Diputado miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios que deseen intervenir. Siempre se iniciará el debate con los oradores inscritos en contra; de no haberse registrado ninguno, no harán uso de la palabra los oradores en pro.

IV.- Discusión en lo particular de los capítulos o artículos que al inicio del debate se haya reservado.

Durante el debate, los Diputados que hagan uso de la palabra como quienes no lo soliciten al Presidente de la Mesa Directiva, deberán tener un comportamiento adecuado a las normas que dictan los propios reglamentos. De no cumplirlo durante las sesiones de debates, son acreedores a las siguientes sanciones y amonestaciones que establece RGIALDF. Las sanciones disciplinarias son: 1) Apercibimiento; 2) Amonestación; 3) Amonestación con constancia en el acta y; 4)

Disminución de la dieta, sólo en términos de las disposiciones legales aplicables. (Art 22).

Con respecto a las amonestaciones, se establece que podrán ser amonestados cuando sin justificación alguna, un diputado perturbe al Presente de la Mesa Directiva en el desarrollo de la sesión o con sus interrupciones altere el orden de las sesiones, y dentro de su trabajo legislativo, podrán ser amonestados cuando hubiesen agotado el tiempo y número de sus intervenciones en el uso de la Tribuna (Art. 24).

**Votaciones en Pleno de la Asamblea:** Las resoluciones de la Asamblea serán a través de votaciones, las cuales se dividen en tres clases: nominal; por cédula y económicas. El uso de cada una dependerá del asunto a debatir (en caso de la nominal y económica), mientras que la votación por cédula sólo será utilizada para la asignación de diputados que ocuparán algún cargo en la Mesa Directiva. Las resoluciones serán con base en los votos de la mayoría de los diputados, excepto en los casos en que las disposiciones legales exijan una mayoría calificada.

Asimismo, la votación nominal se utiliza a consideración del pleno, principalmente cuando se trate de un dictamen de iniciativa de ley o decretos en general, según el artículo 134 de la RGIALDF. No obstante, el artículo 135 del mismo reglamento establece que dicha votación también tendrá lugar en los siguientes supuestos:

- ) Cuando esté sujeto a votación un acuerdo o propuesta, cuando lo haya solicitado un diputado y,
- ) En caso de que haya duda con el resultado de una votación nominal, ante lo cual el Presidente de la Mesa Directiva, **por una sola ocasión y a solicitud de un diputado**, ordenará a la Secretaría realizar nuevamente la votación, dando conocer de inmediato el resultado.

En cuanto a los votos por cédula y por votación económica (voto a mano alzada, cuando así se solicite por instrucción del Presidente de la Mesa Directiva), no serán considerados en el presente trabajo. Por lo tanto, la votación nominal es la única que se ocupará para la presente investigación.

Por último, en el procedimiento legislativo, una vez que ha sido aprobado un dictamen en el Pleno; la expedición del proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, establece que el Jefe de Gobierno tendrá treinta días hábiles como plazo límite para realizar observaciones, ya que de no hacerlo durante este tiempo, se entenderá por aceptado y se procederá a su promulgación.<sup>146</sup> La opción de que el Jefe de Gobierno regrese la Ley o decreto a comisiones, incluyendo sus observaciones, sólo puede ser superada si la votación es por mayoría calificada.

Como se puede apreciar, las reglas que rigen el proceso y procedimiento legislativo al interior de la Asamblea Legislativa, demuestran cuáles son las reglas del juego que determinan el comportamiento de los diputados y de los distintos grupos parlamentarios, de lo que depende una iniciativa para su aprobación, el tipo de votación que se requerirá para la resolución de dictámenes, así como la capacidad de negociación que requerirán. Si bien, estas reglas buscan mejorar el trabajo legislativo y la eficiencia parlamentaria, es posible que desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, se refleje una realidad distinta.

En el próximo capítulo se analizarán las coaliciones legislativas registradas durante el periodo 2014-2016, tomando como referencia la cooperación interpartidaria entre los distintos grupos parlamentarios y analizar cómo influye en la resolución de las iniciativas, a partir de las reglas que se acaban de describir en este apartado. Lo cual podría apuntalar hacia una discrepancia entre la teoría y la práctica parlamentaria; sin embargo, será el análisis cuantitativo y cualitativo el que afirme o niegue esta suposición.

---

<sup>146</sup> En el artículo 92 de la LOADF, también se establece que en caso de que la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sesiones, la devolución se hará hasta el primer día hábil en que se reúna. En caso de que la Ley o Decreto sea devuelta, deberá ser discutida de nuevo por la Asamblea.

#### **Capítulo IV. COALICIONES LEGISLATIVAS: Un análisis de las votaciones nominales en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014-2016)**

En los capítulos anteriores se desarrolló, desde la teoría, el funcionamiento de los Congresos en contextos democráticos diferenciados; los antecedentes de la Asamblea Legislativa como órgano legislativo local y las reglas que permiten la presentación de iniciativas, el debate, discusión, negociación, votación y aprobación o rechazo de las mismas en el pleno.

En esa tesitura, resulta valioso echar mano de un análisis cuantitativo y cualitativo que permita analizar el trabajo legislativo de los grupos parlamentarios y su comportamiento en las votaciones nominales en los dictámenes sometidos a discusión del pleno; medido a través de la cooperación interpartidista entre los partidos mayoritarios y minoritarios. Como parte del análisis cuantitativo se medirá la tasa de eficiencia y contribución legislativa de las fuerzas políticas en la Asamblea, a partir del número de iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas. En cuanto al análisis cualitativo se destacará qué actores son más productivos, si existen diferencias en la presentación de iniciativas en ambos contextos legislativos o si hubo otros cambios significativos durante el periodo abordado. Dichos análisis serán descritos en ambas Legislaturas.

Las coaliciones serán descritas a partir del tipo de votación que se consiguió en cada dictamen discutido y votado en el pleno de la Asamblea Legislativa, señalando a los grupos parlamentarios que se coaligaron para su aprobación o rechazo. Asimismo, se retomarán dos conceptos que servirán de base para este apartado, los cuales son: *coalición ganadora mínima* y *coaliciones amplias*. Éstos ya han sido desarrollados en el primer capítulo.

Por último, se agregarán cuadros que sinteticen y ordenen la información obtenida de los documentos legislativos como el Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria, y se realizará el análisis correspondiente. El periodo de análisis corresponde al tercer año de sesiones de la VI Legislatura en un gobierno unificado (16 de septiembre del 2014 al 09 de septiembre del 2015) y al primer año de sesiones de la VII Legislatura en un gobierno sin mayoría (17 de septiembre del

2015 al 07 de septiembre de 2016), cuyo objetivo será señalar las coaliciones legislativas que se formaron en este órgano legislativo local en dos contextos democráticos de gobierno.

#### **4.1 Los partidos políticos en el Distrito Federal**

Antes de comenzar con el análisis de los datos obtenidos en el Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria, ambos de la Asamblea Legislativa, conviene, para fines de este trabajo, abordar y explicar cuáles son las fuerzas políticas que mantienen registro en el Distrito Federal así como la importancia y el posicionamiento que tiene cada partido político a nivel local, pues en ocasiones, es diferente la presencia electoral y legislativa que mantienen a nivel federal. Además, permitirá conocer y comprender el papel que desempeñan como partido gobernante (en el caso del PRD) y como partidos de oposición en la Asamblea (el resto de los partidos)

Como se verá más adelante, el orden que se les dio no está en función de la fuerza electoral que mantienen en el plano local, sino que éste se debe a la fecha de su creación y la importancia que tienen a nivel nacional. Lo anterior con el objetivo de demostrar las diferencias antes descritas y permitir una mejor comprensión del comportamiento legislativo de los diputados, de los partidos políticos (como grupos parlamentarios) y el porqué de los resultados ante un escenario local que dista de los demás Congresos Locales y del Congreso Federal.

En virtud de lo anterior, los partidos políticos que tienen presencia política en el Distrito Federal son: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Nueva Alianza (PANAL), el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC) y de los Diputados Independientes (como actores políticos que renuncian a sus partidos de origen)<sup>147</sup> quienes en la VI Legislatura tuvieron injerencia en la toma de decisiones del órgano legislativo local.

---

<sup>147</sup>En las elecciones del 2012 no hubo registro de candidatos independientes para la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el transcurso de la legislatura algunos diputados renunciaron o fueron

#### 4.1.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Desde su denominación con este nombre en 1946 y desvinculándose de los objetivos que tenían sus denominaciones previas (PNR y PRM); el PRI a nivel nacional pudo mantener el predominio de la Presidencia de la República hasta el año de 1994. Durante este tiempo obtuvo los mismos resultados en las elecciones estatales con los 32 estados de la República (antes de perder Baja California del Norte), considerándosele así como un partido hegemónico.

Estos resultados, se afirmaba, estaban estrechamente aparejados o eran similares con los del Distrito Federal, al menos hasta 1979, en donde el PRI a nivel nacional y en el DF obtuvo un porcentaje mayoritario en comparación con el que obtuvo la oposición en su conjunto. Así lo demuestra el siguiente cuadro, expuesto por Gustavo López Montiel (2001)

**Cuadro 22.**  
**Votación por el PRI y la oposición en su conjunto a nivel nacional y en el Distrito Federal, 1946-2000.**  
**Votación para Diputados Federales**

Años	Vot. PRI Nacional	Vot. Opo. Nal	Votación PRI DF	Vot. Opo. DF
1946	73.50	56.50	50.30	49.70
1949	89.30	10.70	61.90	38.10
1952	74.30	25.70	49.00	51.00
1955	87.30	12.70	56.10	43.80
1958	88.30	11.70	68.60	31.30
1961	90.20	9.30	63.90	35.40
1964	86.30	13.60	66.00	33.70
1967	83.30	16.50	65.30	34.00
1970	80.10	15.70	55.40	33.40
1973	69.70	20.10	43.70	40.30
1976	80.10	13.90	55.30	29.20

Continúa...

---

expulsados del partido por el cual ocuparon un escaño, en este caso, sólo se registraron estos casos en MC, PRD y PAN.

Continuación...

Años	Vot. PRI Nacional	Vot. Opo. Nal	Votación PRI DF	Vot. Opo. DF
1979	69.70	24.30	46.70	41.60
1982	69.30	30.70	48.30	51.70
1985	64.80	30.40	42.60	47.60
1988	51.10	48.90	27.60	72.40
1991	61.46	38.54	46.30	53.70
1994	50.31	49.69	39.50	60.50
1997	39.09	60.91	23.63	76.37
2000	36.92	63.08	22.49	77.51

**Fuente:** Elaboración de Gustavo López Montiel con datos de Peschard (1991), Crespo (1997) e IFE (2000), en "Distrito Federal ¿consumación del realineamiento electoral?", cuadro no. 2, pp. 197-198. La bibliografía completa, aparecerá en el apartado final.

Su presencia y fuerza en el Distrito Federal, desde 1946 hasta 1985, fue carente de oposición política, no porque no existiera, sino porque eran nulas sus posibilidades de arrebatarle esa posición privilegiada que tenía el PRI en aquellos años. Sin embargo, la oposición no se encontraba al exterior del partido, al menos en aquella época, ya que las disputas entre el presidente de la República y el Regente del Distrito Federal (lo que actualmente se conoce como Jefe de Gobierno) se contradecían en las decisiones tomadas tanto a nivel federal como local.

Este tipo de conflictos internos y algunas decisiones tomadas por los regentes del DF, fueron los motivos detonantes para mermar el apoyo hacia el PRI en el Distrito Federal. Para ejemplificar este caso, Gustavo López Montiel<sup>148</sup> menciona la discordancia o desavenencias que existían entre Gustavo Díaz Ordaz y su deseo de deshacerse de Ernesto Uruçurtu (1952-1966) al no coincidir en ciertas acciones políticas implementadas, como fue el caso de la construcción del metro (en contra de Díaz Ordaz) y de grupos aliados al presidente en contra de Uruçurtu. De igual manera sucedió entre Luis Echeverría y Alfonso Domínguez Martínez, al haber desacuerdos al intentar implementar políticas en la ciudad. En ambos casos, siendo

---

<sup>148</sup> A. Gustavo, López Montiel (2001), op. cit. pp.185-234.



los primeros presidentes de la República y los segundos, como regentes de la ciudad capitalina designados por los presidentes en turno.

Por si fueran poco estos conflictos internos entre ambos ejecutivos (nacional y local), los resultados electorales comenzaron a desfavorecer al partido, siendo más perceptibles a finales de los años setenta y durante los años ochenta, tal y como lo muestra el cuadro anterior. Durante este periodo, el gobierno priista encabezado por Miguel de la Madrid se tuvo que enfrentar una crisis económica y sus consecuencias<sup>149</sup>, heredada por su antecesor, José López Portillo. Ante esta situación nada óptima y el sismo del 19 de septiembre de 1985, el PRI se vio imposibilitado de cooptar el apoyo de movimientos urbanos y de organizaciones civiles que surgieron durante esta década, y que incluso eran poderosos e influyentes en las políticas sociales.

Si bien, el PRI desde su origen y como base de su apoyo electoral, había logrado incluir a grandes sectores de la población dentro de un modelo corporativo para atender los problemas sociales que aquejaban a la ciudad, dado que algunos grupos de la capital veían al PRI como un canal directo para la obtención de servicios y recursos,<sup>150</sup> fue la misma complejidad de los problemas socio-políticos y la incapacidad de resolverlos (ya que algunos lo eran), lo que ocasionó un descontento entre los habitantes capitalinos, reflejándose en las votaciones adversas al partido a partir de las elecciones de 1982 en adelante.

Por otro lado, Luis Reyes García<sup>151</sup> menciona que a pesar de la tragedia nacional que significó el sismo de 1985 (pérdidas humanas y materiales), existió un “efecto positivo” que fue, sin duda, un parteaguas a una exigencia de reforma política impostergable, es decir, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987. Sin embargo, esto no fue suficiente ante los problemas que

---

<sup>149</sup> López Montiel señala que debido a que las políticas urbanas estaban ligadas al desarrollo nacional y a las políticas nacionales, los efectos de las crisis se hicieron mucho más evidentes en la capital del país. Para más detalles véase López Montiel, Gustavo, op. cit., pp. 210-212.

<sup>150</sup> Luis Reyes sostiene que “Durante los largos años de hegemonía electoral del PRI en la capital del país, la ciudadanía desarrolló una relación más bien pragmática con el priísmo, una fórmula de intercambio de favores, de gestión y apoyos concretos a cambio de votos hacia el PRI” en Luis, Reyes, op. cit, p. 290.

<sup>151</sup> Luis Reyes García, op. cit. pp.287-315.

generarían las elecciones de 1988 y su relación con este órgano legislativo, en cuanto a su integración.

Para las elecciones de 1988, la fragmentación del PRI al designar al candidato a la presidencia de México fue decisiva y clave en la escisión de un partido que hasta ese momento había logrado una disciplina política entre sus miembros. Es a partir de esta decisión que el PRI a nivel nacional y local pierde el apoyo de los ciudadanos, haciendo visible su desgaste político-electoral. Estas elecciones caracterizadas por la derrota de Carlos Salinas de Gortari en la capital y la relevancia política y social que cobró la figura carismática de Cuauhtémoc Cárdenas, revelaron la débil o nula estructura política que el PRI había olvidado crear en la ciudad de México.

Lo anterior es entendible, ya que hasta ese momento el Partido Revolucionario Institucional jamás tuvo que preocuparse por ser una oposición en el DF, pues como bien lo señalan algunos autores, el PRI local carecía y carece de una estructura y clase política local propia. Debido a que “[...] el desinterés de la organización política local respondía a que se trataba de un territorio reservado al presidente de la República, garante de equilibrios internos y de las carreras políticas, con el que había que colaborar, no competir.”<sup>152</sup> Es decir, la importancia del Distrito Federal recaía en ser una instancia encargada de administrar candidaturas, en donde aquellos políticos que aspiraran a cargos de elección popular debían preparar sus carreras políticas, lo cual influyó en la inexistencia de formar una élite local.

Los resultados que consiguió el PRI en el DF, aunque fueron los más bajos en relación con elecciones previas, con el 27.6 %, no afectó su dominio en la Ciudad de México, ya que al ganar la presidencia y en tanto que la ley le permitía al presidente de la República nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Salinas designó a Manuel Camacho Solís como regente de la Ciudad capitalina. En cuanto a la integración de la Asamblea, el PRI tuvo una presencia mayoritaria en ésta, lo cual causó la inconformidad de los partidos de oposición,

---

<sup>152</sup> Ricardo Espinoza Toledo y Olga Rocío Díaz, “El PRI en el DF. Los retos de la competencia” en Reveles, Francisco (2010), op. cit., p. 280.

exigiendo una representación que tuviera una plena correlación con los votos obtenidos por cada partido que compitiera en elecciones.

Así, cada periodo electoral posterior al año de 1988, demostró el descontento de los capitalinos hacia el PRI, siendo el año 2000 el peor escenario para este partido hegemónico que hasta ese entonces no conocía la derrota y menos en una elección presidencial. La alternancia vivida en aquel año, no sólo eliminó el apoyo de los gobiernos en turno (del ejecutivo federal y local), sino que fue el inicio de los fracasos que le esperarían al PRI en el año 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015, donde se reafirmaría su estancamiento como tercera fuerza electoral, a excepción del año 2015, donde sería cuarta fuerza electoral, adquiriendo incluso un mayor respaldo electoral un partido de reciente creación: MORENA.

Con base en lo anterior, Marco Arellano Toledo afirma que el PRI ha tenido un constante y paulatino deterioro, que se puede identificar su declive electoral a partir de cuatro factores:

1. La fractura del PRI nacional en 1987
2. El nacimiento del PRD con desarrollo territorial
3. La ausencia de liderazgos priistas locales en el Distrito Federal
4. El sismo que sacudió a la ciudad de México en 1985<sup>153</sup>

Los puntos 1, 3 y 4 han sido previamente desarrollados. Con respecto al punto 3, se desarrollará detalladamente cuando se aborde al PRD desde una visión de partido local. Lo que es innegable es que estos factores identifican a grandes rasgos el por qué el PRI no ha podido tener la misma fuerza política y electoral que sí tiene y mantiene en las demás entidades federativas y a nivel nacional.

Sin embargo, en los últimos años también han existido otro tipo de conflictos internos, referentes al surgimiento de corrientes internas y grupos de presión a partir de las desavenencias en la selección de candidatos a puestos de elección popular y la relación desigual entre miembros y militantes de partido. De acuerdo con

---

<sup>153</sup> Mauricio, Arellano Toledo, "El PRI en la ALDF: el agotamiento del partido dominante" en Reveles, Francisco (2013), op. cit. p. 176.

Ricardo Espinoza Toledo y Olga Rocío Díaz, las corrientes internas que surgieron en el PRI local (a partir de la derrota en 1997) son: 1) La Corriente Crítica (1999) que se pronunció por un proceso abierto en la selección de candidatos; 2) La Corriente Renovadora (2000) que se pronunció a favor de acciones democráticas y transparentes en los procesos internos con la participación de ciudadanos, militantes y simpatizantes y 3) Un grupo llamado “Los Dinos” quienes han buscado mantener sus posiciones políticas, constituidos como un grupo de presión interno<sup>154</sup>. No obstante, estos no han sido los únicos con registro, advierten los autores.

En el órgano ejecutivo y legislativo, el PRI ha sido relegado a ser una tercera fuerza política, por debajo del PRD y el PAN. Desde el análisis y contexto del cual partirá el presente capítulo, resulta necesario destacar qué papel juega este partido como actor político que interactúa en la ALDF y comprobarlo con los datos que ofrece la Asamblea. Para ello, se retomará la siguiente afirmación:

La correlación de fuerzas en el Distrito Federal ha sido adverso al PRI como lo reflejan los resultados electorales. Por esa causa, su capacidad de actuación en la ALDF es bastante estrecha, constreñida exclusivamente a la búsqueda de formación de coaliciones y alianzas, condición inevitable para participar en la aprobación de leyes<sup>155</sup>

Como puede observarse, el partido político que ha gobernado durante más tiempo en la Presidencia de la República y en varias entidades federativas, no goza del mismo dominio y prestigio como quisiera en la capital del país. De esta manera, el PRI aparece en el DF y en la Asamblea como un partido que puede ser considerado como minoritario o incluso como inexistente. Esta afirmación se puede comprobar ante la falta de conquistas electorales en la Jefatura de Gobierno y en las Jefaturas Delegacionales, mientras que como parte del órgano legislativo, apenas alcanza a ocupar escaños por la vía de la representación proporcional.

---

<sup>154</sup> Ricardo Espinoza Toledo y Olga Rocío Díaz “El PRI en el Distrito Federal: los retos de la competencia” en Francisco Reveles (2011), op. cit., p.275.

<sup>155</sup> *Ibíd.* p. 279.

En términos generales, es un partido que ha perdido importancia y protagonismo ante un escenario de competencia pluripartidista y que pareciera estar condenado a seguir en la misma posición. Pues aun recuperando este partido la Presidencia de la República en el año 2012, no pudo recuperar espacios de poder en el Distrito Federal, como se pensaba o se hubiese esperado.

#### **4.1.2 Partido Acción Nacional (PAN)**

El partido Acción Nacional, al ser considerado como una oposición real al partido del régimen (PRI) después de su creación en 1939 y en comparación con el surgimiento de otros partidos políticos emergentes que no representaban una competencia al partido gobernante, no estuvo exento de conflictos internos.

Por lo anterior, es necesario describir la historia del PAN en el Distrito Federal, en la medida en que también estuvo marcado por disputas en su interior, incluso más severas a las que tuvo el PRI. Aunque claro, en comparación con el este partido, tuvo mayor impacto y presencia política en la capital del país, incluso con algunos altibajos en cuanto a elecciones locales se refiere.

Desde su fundación, el PAN surgió, con el impulso de Manuel Gómez Morín como un partido de “minorías excelentes”, señala Josafat Cortez Salinas<sup>156</sup>, quien citando a su vez a Francisco Reveles<sup>157</sup>, menciona que el PAN fue también creado como un partido de cuadros, que rechazaba el corporativismo sindical o la estructura de masas y que apeló por la afiliación individual.

Francisco Reveles Vázquez, sostiene que, desde sus orígenes el PAN tuvo una presencia importante en el Distrito Federal y en otros estados de la República, pues a pesar de contar con una incipiente estructura nacional fue capaz de construir bastiones regionales que le permitieron conquistar el poder local.<sup>158</sup> Siendo así, en

---

<sup>156</sup> Josafat Cortez Salinas, op.cit., p. 101.

<sup>157</sup> El texto que cita es Francisco Reveles Vázquez, *El PAN en la oposición. Histórica básica*, México, Gernika, 2003.

<sup>158</sup> Francisco Reveles Vázquez, “El PAN del Distrito Federal: liderazgos, votos y oposición” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), op. cit., 2011, p. 183.

los años setenta, el periodo de auge del panismo capitalino de la mano de José Ángel Conchello, quien fungía en aquel entonces como presidente nacional.

No obstante, como sucedió con el PRI, el PAN capitalino tenía una estructura política vinculada estrechamente con la dirigencia nacional, tan es así que el Comité Directivo Regional (CDR, constituido en 1941) compartía los mismos espacios de actividades con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), pero en la toma de decisiones, el PAN-DF quedaba relegado de éstas.

Sin embargo, las verdaderas disputas que surgieron al interior del PAN se debieron principalmente a los liderazgos partidistas que predominaban, en aquellos años, en la ciudad capitalina. Las tendencias que prevalecieron en un principio, eran: los pragmáticos y los doctrinarios. Los primeros conformados por líderes jóvenes, con orientación electoral, discurso actualizado en cuanto a ideologías de izquierda y derecha y con un liderazgo empresarial. Mientras que los segundos, eran fundadores o hijos de los fundadores del partido, quienes tenían ideas conservadoras, tradicionalistas y apegados a una ideología de pensamiento democrático cristiano (considerando que este partido fue conformado de cristianos, aunque no precisamente era un partido para cristianos) y con una convicción de respeto al Estado de Derecho. Los conflictos entre ambas tendencias derivaron en que los pragmáticos no pudieran ganar ninguna candidatura presidencial. No obstante, una vez superada esta crisis, los pragmáticos pudieron conquistar espacios de poder tanto a nivel federal como en el Distrito Federal. (Reveles, 2011:187-188)

Adicionalmente, otro grupo surgió desde el norte del país, los llamados “neopanistas”; conformado por pequeños y medianos empresarios, de escasa militancia en el partido, con un discurso antipriísta y que no respetaban las leyes por considerarlas injustas (Reveles, 2011:188), pero que en el terreno electoral, aportó al partido en su papel como oposición política. El caso más emblemático fue la candidatura presidencial de Manuel Clouthier, en el año de 1988.

Las presidencias de la dirigencia local también fueron otro factor que demostró la debilidad institucional del partido y la escasa presencia en el territorio, dada la

división de apoyos internos que coexistían en el partido local y que se encontraba reflejado en la votación (en ocasiones con márgenes de victoria mínimos) hacia los distintos candidatos. No obstante, tras cada elección para renovar la dirigencia nacional, quien quedara de presidente, tendría que atender un problema que no había podido culminarse por todos los que habían presidido la dirigencias y resultaba necesario conseguir: “el acercamiento del partido a los electores capitalinos y aumentar el número de militantes en el partido.”

Así, las primeras elecciones llevadas a cabo en 1997 en el Distrito Federal, le permitieron al panismo local identificar fortalezas y debilidades para convertirse en una auténtica opción electoral capitalina. Además, el hecho de que ganara espacios de representación en la Cámara de diputados, provenientes del DF, hizo reconsiderar a la dirigencia nacional, la importancia que tenía el panismo capitalino.

Para los comicios del año 2000, Francisco Reveles afirma que el panismo vivió un proceso de cambio generacional, ya que si bien se aproximaba la sucesión presidencial, los panistas consideraron más importantes las elecciones locales desdeñando los espacios de poder nacionales. De ahí que ocuparan pocos espacios de representación en la Cámara de Diputados.

En las elecciones del año 2000 en el Distrito Federal se puso en juego, además de la elección de Jefe de Gobierno y de diputados que integrarían la ALDF, la elección de Jefes Delegacionales. Ciertamente, el partido obtuvo altos porcentajes de votación favorables, sin embargo, se considera que el ambiente político y electoral que se vivió durante este año estuvo relacionado con el “efecto arrastre” que tuvo el candidato a la presidencia, Vicente Fox Quesada, más que por las propuestas que planteó el candidato a Jefe de Gobierno capitalino, Santiago Creel.<sup>159</sup>

En el año 2003, los resultados electorales fueron poco favorables y muy lejanos a las victorias obtenidas en la elección pasada, a pesar de su gran disposición a

---

<sup>159</sup> Las propuestas de campaña de Santiago Creel estaban enfocadas al apoyo de la iniciativa privada (agilizar trámites para apertura de empresas, atender el problema de la corrupción, promesa de hacer más obra pública que generara empleos y la construcción de la vivienda, que había sido desatendido en el gobierno cardenista. Cfr. Francisco Reveles (2011), “El PAN del Distrito Federal: liderazgos, votos y oposición, op.cit., pp. 213-219.

avanzar en el terreno electoral. Esto debido a un escándalo de venta de candidaturas en el que se vio envuelto el partido y del cual, no se ventiló completamente a los medios de comunicación. En la elección de 2006, designaron como candidato para Jefe de Gobierno, al expriísta y experredista, Demetrio Sodi de la Tijera, que en nada retomó las directrices del comité del candidato presidencial, Felipe Calderón. Lo que derivó en resultados electorales poco satisfactorios, aunado a varias sanciones legales por parte de la autoridad electoral local (IEDF), por rebasar topes de campaña y por un manejo irregular de propaganda en algunos programas de televisión.

Para las elecciones de 2009 retuvo dos delegaciones: Miguel Hidalgo y Benito Juárez, en donde también ganó la Jefatura Delegacional de Cuajimalpa, siendo éste un evento inesperado para ellos. Los resultados de los comicios celebrados en 2012 y 2015, continuaron siendo exiguos. En las elecciones de 2012 sólo obtuvo 2 diputados por el principio de mayoría relativo y 11 por representación proporcional, equivalente al 18.51% y 21.34% de los escaños en la Asamblea, respectivamente. En la elección para Jefe de Gobierno sólo obtuvo el 13.61% de los votos locales, lo cual representó, a su vez, un tropiezo electoral para ganar la titularidad de las Jefaturas Delegacionales, ya que sólo retuvo la delegación Benito Juárez y perdió la delegación Miguel Hidalgo con la coalición PRD-PT-MC y la delegación Cuajimalpa frente a la coalición PRI-PVEM.

En los comicios de 2015, los resultados fueron inferiores a los que obtuvo en 2012, pues logró conseguir por ambos principios (MR y RP) un total de 10 escaños, equivalente al 13.55% en la conformación de la ALDF. En las jefaturas delegacionales, fue primera fuerza política en Benito Juárez y Miguel Hidalgo, en Cuajimalpa fue una segunda fuerza política y en Azcapotzalco, Tlalpan y Coyoacán apenas figuró como tercera fuerza política. Como puede observarse, el PAN no ha sido favorecido por la ciudadanía capitalina en los resultados electorales.

A pesar de los reclamos manifiestos por parte de miembros y militantes panistas ante la elección de candidatos, o mejor dicho, ante la postulación de “candidatos oportunistas” considerados como aquellos con mayores posibilidades de ganar aun



cuando no tuvieran una larga trayectoria en el partido; los resultados han sido poco satisfactorios y no corresponden con la formación de una élite local partidista. Por lo tanto, este escenario los ha obligado a recurrir a otras instancias para mostrarse ante los votantes como una oposición política real, principalmente en la opinión pública y la arena legislativa.

En el ámbito legislativo, la presencia del PAN y su papel como oposición fue más visible y reactiva. Durante la I Legislatura de la ALDF, cuando por primera vez se eligieron autoridades locales (1997), el PAN no conquistó un gran número de escaños en la Asamblea al igual que el resto de los partidos de oposición, sin embargo, mantuvo una postura crítica frente a las propuestas del Ejecutivo y ante aquellas que consideraba contrarias a su ideología. A partir de entonces, advierte Josafat Cortez, “la crítica sería una de las herramientas que utilizarían los panistas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su desempeño parlamentario”, aunque también respaldó proyectos de ley de acuerdo a su visión de gobierno.

Sería en las elecciones federales y locales del año 2000, cuando el PAN encontraría un resultado satisfactorio traducido en un mayor número de escaños en la Asamblea, al obtener 17 espacios de poder frente a los 19 que le asignaron al PRD. De esta forma, se encontró en una posición distinta a la que tuvo en la legislatura anterior, pues ya no sería únicamente una oposición crítica, sino una oposición capaz de influir en la toma de decisiones y con oportunidad de promover y expresar abiertamente su postura ideológica y ser el principal actor político que levantaría arduos debates con el partido gobernante (PRD). Por tal motivo que Josafat Cortez Salinas sostiene que, el PAN capitalino ejerció un control parlamentario como oposición y como vigía del gobierno.

Su papel como oposición se visualizó de manera significativa durante la II legislatura, pues la conformación de la Asamblea dio como resultado que el partido gobernante no obtuviera un respaldo mayoritario. En este escenario el PAN buscó establecer un sistema de pesos y contrapesos y revertir algunas iniciativas que habían sido aprobadas durante la legislatura pasada (I legislatura).

Entre las principales iniciativas que habían sido aprobadas se encontraba la “despenalización del aborto”. Dicha iniciativa había sido aprobada por una mayoría perredista durante el gobierno de Rosario Robles Berlanga (en sustitución de Cuauhtémoc Cárdenas) y por ende, los panistas ni los demás partidos de oposición pudieron revertir este resultado, dada su desventaja de votos.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, hubo también varios temas controvertidos, y en palabras de algunos legisladores panistas, éstos iban en contra de sus creencias ideológicas. Tal fue el caso de las sociedades de convivencia (matrimonio entre personas del mismo sexo), la voluntad anticipada (eutanasia) y la facilidad de concretar un divorcio *exprés*, ya que ellos consideraban que atentaban contra la vida (en el caso del aborto por malformaciones genéticas) y la familia (en el caso de agilizar el divorcio). Por otro lado, la “seguridad” fue otro argumento que el PAN utilizó para criticar al gobierno perredista, al acusarlo de no haber podido solucionar ese problema en la capital del país.

No obstante, puede señalarse que el motivo que causó mayores controversias entre panistas y perredistas fue la intención del jefe de gobierno capitalino de convertir en ley los programas sociales que había implementado. Dichas acciones, consideraban los panistas, representaban un despilfarro de recursos, ya que estos programas no estaban focalizados y eran de corte populista, y por lo tanto, no solucionaban los problemas sociales que pretendía atender. Sin embargo, Andrés Manuel López Obrador, como ejecutivo local, encontró en el poder de veto, o mejor dicho, en el *veto de bolsillo* y en las consultas ciudadanas la mejor opción para cumplir con su agenda política (II Legislatura)

Durante la I y II legislatura, su desempeño legislativo fue exitoso en términos relativos, debido a que las iniciativas de ley que le fueron dictaminadas y que generaron consensos en comisiones, estaban presididas por los diputados que las proponían o por un miembro del partido. Lo cual puede justificar el éxito legislativo que tuvo como partido durante este periodo y que en elecciones posteriores dada su posición en la Asamblea (III y IV Legislatura) cambiaría. En primer lugar, porque tanto en la III y IV Legislatura, el PRD contó con un respaldo mayoritario del 56% y

52%, respectivamente, de los escaños en el órgano legislativo, y en segundo lugar, porque aunque se les permitía dictaminar, al momento de las votaciones en el pleno, eran vencidos por las mayorías perredistas (principalmente durante la III Legislatura).

No obstante, aun cuando en la IV Legislatura ocupó el 26% de las bancas parlamentarias, Francisco Reveles señala que fue la legislatura más productiva que había registrado hasta ese momento, ya que de las 232 iniciativas que presentó le fueron aprobadas 45, por lo que su tasa de aprobación fue del 19%. Si bien, este dato sólo es comparable con el 14.93% que tuvo en III Legislatura y no con la I y II en donde obtuvo el 25% y 24.09% respectivamente, cabe destacar que el número de iniciativas fue inferior, pues la suma de ambas legislaturas (I y II) demuestra que le fueron aprobadas únicamente 29 iniciativas. En la V legislatura su éxito legislativo incrementó, ya que de las 274 iniciativas que presentó, le fueron aprobadas 63, equivalente al 23%. En este sentido, su trabajo legislativo, en términos cuantitativos, ha sido considerable y tiende a aumentar.

Dentro del análisis del PAN-DF también se señala que su trabajo parlamentario se apegó a una tradición crítica hacia el partido gobernante (Ejecutivo y Legislativo) con una visión y principios que le permitieron ejercer un control parlamentario y que además pretendió incidir en la opinión pública. Sobre este último punto, según Francisco Reveles (2011), la mayoría de las veces buscó que su postura y trabajo como oposición también tuviera un impacto en los medios de comunicación y que ello le beneficiara en los procesos electorales (por ejemplo, mostrar un deficiente trabajo gubernamental del Jefe de Gobierno y escándalos de corrupción<sup>160</sup>). Por otra parte, en la Asamblea Legislativa, sostiene Josafat Cortez (2013), que fiel a su

---

<sup>160</sup> El escándalo más bochornoso que se dio a conocer fue por actos de corrupción, en los que estuvieron involucrados miembros del PRD que iban desde legisladores, jefes delegacionales y hasta la ex jefa de Gobierno Rosario Robles, al recibir dinero del empresario Carlos Ahumado a cambio de favores gubernamentales. La noticia se difundió por los medios de comunicación en donde se mostró a la población un video explícito sobre los actores involucrados (dicho video fue proporcionado por un diputado panista). Si bien una de las críticas fue porqué el PAN no presentó primero dichas pruebas ante las instancias encargadas de sancionar este tipo de delitos, la respuesta se debió a que dentro de sus estrategias políticas para desacreditar al gobierno capitalino, la opinión pública generaría una mayor sanción representada en las urnas, o al menos eso pensaron.

tradición, ha ejercido su control parlamentario por medio del proceso legislativo a través de la presentación de iniciativas y en la participación de los debates parlamentarios

Ahora bien, entre los principales temas de interés que preocupan a este grupo parlamentario sobresalen los Derechos Humanos, la protección del Estado de Derecho, Seguridad pública y otras propuestas desde una visión conservadora. No obstante, aun cuando su visión es principalmente conservadora, también tiene una visión social. Ejemplo de ello fue la discusión de la propuesta de pensión alimenticia a adultos mayores de setenta años durante la III Legislatura, pues a pesar de que mantuvo ciertas reservas, permite suponer que el PAN hace uso de un pragmatismo político que pueda significarle votos entre los electores.

Para el PAN en un primer momento las medidas del gobierno local fueron parte de un modelo populista de estilo priista. No obstante, sus posturas se fueron modificando con el paso del tiempo porque política y electoralmente no se podían negar a respaldar ese tipo de apoyos. Sin embargo, siempre mantuvieron una postura crítica sobre las propuestas e intentaron incorporar su visión.<sup>161</sup>

Finalmente, se puede concluir que el PAN-DF ha sido un actor político que ha asumido un papel relevante como oposición parlamentaria aun cuando en el terreno electoral no haya podido concretarse como gobierno, pues se ha mantenido como una fuerza política opositora visible en comparación con los demás partidos, incluyendo al PRI (hasta las elecciones de 2015).

#### **4.1.3 Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Como se sabe, el Partido de la Revolución Democrática fue producto de la escisión de miembros inconformes del PRI ante la designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia de la República y de la unión de algunos partidos políticos (el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Mexicano Socialista) y por organizaciones de izquierdas. En particular, también se le puede atribuir a

---

<sup>161</sup> Josafat Cortez Salinas, op. cit., p.142.

otros factores o vertientes políticas su conformación como partido político en el escenario nacional y local. Estos son:

1. La Corriente Democrática del PRI, defensora del nacionalismo revolucionario
2. El PMS, representante de izquierda partidista independiente
3. La izquierda social, representada por una gran variedad de movimientos y grupos sociales, vecinales, urbano-populares, estudiantiles y campesinos, entre otros, con una gama muy variada de posiciones políticas e ideológicas.
4. Algunos ex integrantes de los llamados partidos satélites o paraestatales (por su posición de dependencia y oposición leal al gobierno), como el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Socialista de los Trabajadores, una parte del cual después pasó a ser el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.<sup>162</sup>

Así, en las elecciones presidenciales de 1988, quedó muy claro que el PRI ya no era un partido hegemónico y que nuevas fuerzas políticas-electorales estaban surgiendo dentro del partido (Corriente Democrática) y al exterior, a través de partidos políticos con registro nacional (principalmente el PAN). Dentro de estos nuevos actores políticos se encontraba también el Partido de la Revolución Democrática, a partir de su creación en 1989.

Cabe señalar que su fuerza política fue perceptible a nivel federal y local. Tan es así que ante el surgimiento de nuevas organizaciones civiles con motivo del descontento de la ciudadanía hacia el PRI, el Partido de la Revolución Democrática pudo granjearse el apoyo electoral de los capitalinos después de que la reforma constitucional de 1996 garantizara los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Este apoyo fue decisivo y marcó nuevas pautas en el año de 1997 para la competencia electoral en la capital del país.

Sin embargo, su mayor éxito como partido político lo tuvo en el Distrito Federal cuando ganó la Jefatura de Gobierno y consiguió una mayoría absoluta en la recién creada Asamblea Legislativa (I Legislatura). En palabras de Rosendo Bolívar Meza,

---

<sup>162</sup> Rosendo Bolívar Meza, "Vida interna y estructura organizativa" en Francisco Reveles Vázquez (coord.), op. cit., 2011, p.13.

se convirtió, desde entonces, en el partido hegemónico de la entidad y fue columna vertebral del perredismo nacional<sup>163</sup>.

No obstante, aun cuando su líder Cuauhtémoc Cárdenas ganó la jefatura de gobierno y el PRD fue la primera fuerza política y parlamentaria en el Distrito Federal, la presencia y apoyo de organizaciones civiles que le habían favorecido en los resultados electorales, también fueron motivo de serias disputas por la “distribución del poder”. Estas pugnas se vieron reflejadas por el surgimiento y establecimiento de grupos y corrientes al interior del partido, y de ahí que se le considerara como un partido competitivo pero con una institucionalización precaria.

De esta manera, el divisionismo se encontró en la conformación de la Corriente Izquierda Democrática (CID, que apoyó a Cárdenas) y la Corriente de la Reforma Democrática (CDR), quienes figuraron como las principales y antagónicas en el partido. Sin embargo, contrario a lo que se pensaría, su presencia se encontraba reglamentada por el propio partido para que incluso las organizaciones civiles y políticas pudieran tener cabida en el acceso a espacios de poder. Desde luego, los intereses eran particulares y no colectivos.

De igual forma, una vez que el PRD dejó de ser oposición y pasó a ser gobierno, inició un proceso de burocratización. Lo cual fue objeto de pugnas debido al manejo de los recursos y por la asignación y negociación entre las principales corrientes para ocupar los diferentes cargos de elección popular y los cargos directivos dentro de la propia organización. Dada la poca colaboración de estas fracciones, se buscó un reacomodo entre todas las corrientes existentes, cuyo objetivo fue cerrar filas en torno al gobierno de Cárdenas y crear una nueva “la corriente Izquierda Democrática en Avance (Idea)”.

Sin embargo, a pesar de las ideas de unificarse como partido, esto no inhibió el surgimiento de distintas y nuevas corrientes en los subsecuentes años, ya que dentro del partido se tuvo registro de las siguientes: IDN (anteriormente CID), NI (antes CDR), Asamblea de Barrios, Convergencia Alternativa, Corriente por el

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*, p.13.

Cambio Democrático, Red de Izquierda Revolucionaria (REDIR), Unidad y Renovación (UNyR), Unión Popular Revolucionaria Zapatista (UPREZ), MISOL, Rosca; por mencionar algunas.

Aunque lo pareciera, el divisionismo en el PRD no era en sí mismo un problema; el conflicto central o motivo de pugnas se debía a que dichas corrientes apoyaban a diferentes candidatos para la renovación de la dirigencia nacional y la dirigencia del Distrito Federal (presidencia y vicepresidencia). Por lo regular, había fuertes acusaciones entre los diferentes candidatos y algunas propuestas que iban desde al apoyo al partido hasta la crítica frente a éste. Llegando incluso a impugnar los resultados ante las autoridades locales y federales como el IEDF, TEDF y el TEPJF, debido a la inconformidad de algunos candidatos, cuando éstos no los favorecían.

Por otro lado, estas pugnas también se encontraban en la repartición de candidaturas para puestos de elección popular, que iban desde la Jefatura de gobierno, Jefaturas Delegacionales (a partir del 2000) hasta candidaturas para diputados de la Asamblea (MR y RP) y el reparto de Comisiones una vez instalados. Tan es así que el dominio de algunas delegaciones o distritos, se podía decir, le pertenecían a las diferentes corrientes que coexistían al interior del PRD, siendo unas más dominantes que otras.

No obstante, no todo fue ruptura y desunión, pues en el engorroso caso sobre el “desafuero” de Andrés Manuel López Obrador, todas las corrientes políticas se unieron para mostrar su apoyo al líder del partido (incluyendo a los ciudadanos). Desde luego, las estrategias políticas que implementó cada una fueron distintas, pero al menos permitió cesar temporalmente los conflictos que subyacían en la práctica política y parlamentaria. Aunque una vez terminado la cuestión del desafuero, los conflictos volvían a aflorar y las pugnas entre cada corriente siguieron su curso. Como se puede apreciar, la fragmentación que ha prevalecido al interior del partido del sol azteca, nos permite afirmar la existencia de dos PRD distintos: un PRD fragmentado al interior y un PRD unido frente a los adversarios partidistas.

Como se ha mencionado anteriormente, las primeras elecciones de 1997 dieron como resultado el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en la Jefatura de Gobierno y la

mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa que desplazarían al PRI como partido hegemónico. No obstante, en el órgano legislativo, los cambios que se esperaban fueron escasos, pues Francisco Reveles sostiene que las propuestas de Cárdenas “no develaron un interés por modificar el orden establecido en el DF ni institucionalizar políticas de nuevo cuño contrarias a las de sus adversarios”.<sup>164</sup>

Dicha actitud, considera, se debió a que el jefe capitalino no asumió seriamente su papel como ejecutivo y se dedicó principalmente a consolidar su candidatura para las elecciones del año 2000. De ahí que tuviera un mayor protagonismo su sustituta Rosario Robles, quien con iniciativas como el aborto, generó arduos debates entre el partido gobernante y la oposición, Por otra parte, aun cuando su trabajo parlamentario fue limitado (exigua cantidad de iniciativas), tuvo algunos problemas con el consenso en los temas de finanzas (ley de ingresos y el presupuesto de egresos) sin que ello perjudicara finalmente en su aprobación. Como dato adicional, según Reveles, se tiene registro de que Cárdenas no hizo ninguna observación a los decretos aprobados por la Asamblea, hecho inusitado y exclusivo de esta primer legislatura y que jamás volvió a ocurrir en las próximas.

En la II Legislatura, el escenario legislativo estuvo marcado por un gobierno sin mayoría (producto de la elección del 2000), por lo que el PRD tuvo que ceder comisiones importantes al Partido Acción Nacional (como la Comisión de Gobierno) y lidiar con una oposición dispuesta a coaligarse (PAN-PRI). El jefe de gobierno en turno, Andrés Manuel López Obrador, se encontró un poco limitado ante el posicionamiento que tomó la oposición parlamentaria al generar intensos debates sobre sus pretensiones de convertir sus políticas sociales en ley.

En parte estos conflictos se debían a que si bien “el jefe de gobierno buscó ganar el apoyo de la Asamblea en todas sus acciones, su postura hacia las decisiones de la Asamblea no fue recíproca, pues vetó varias leyes o reformas legislativas debido a diferencias no suficientemente discutidas” (Reveles, 2013: 44) En este caso, el ejecutivo utilizó el *poder de veto* (en total, fueron 13) que le confería la ley para

---

<sup>164</sup> Francisco Reveles Vázquez, “El partido mayoritario: el Jefe de Gobierno y el PRD”, en Francisco Reveles (coord.), op. cit., 2013, pp. 34-35.



frenar la promulgación de algunas leyes ya aprobadas en el recinto legislativo y que combinado con las consultas ciudadanas pudo legitimar sus acciones y tener un posicionamiento importante en la opinión pública. La principal diferencia del gobierno de López Obrador con el anterior fue que sus iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos lograron un mayor consenso en comparación con las de Cárdenas.

No obstante, en la relación Ejecutivo-Legislativo, Álvaro López Lara sostiene que “el conflicto local con la ALDF, no fue simplemente un conflicto gobierno-oposición, ya que algunos proyectos vetados o que recibieron observaciones, habían sido aprobados en coaliciones que incluían a la bancada del PRD”<sup>165</sup>

Por otra parte, no se debe olvidar el “divisionismo” que dominaba al interior del partido, pues si bien éste no afectó directamente en las propuestas del Jefe de Gobierno, si influyó, en cierta medida, en las iniciativas de los diputados pertenecientes a las diferentes corrientes del PRD. Según Reveles (2013), el perredismo se dividía a la hora de votar en las iniciativas de sus compañeros de partido, a través de votos en contra o abstenciones, lo cual fue un rasgo particular de la segunda legislatura.

La pérdida de la mayoría absoluta en la Asamblea durante la legislatura anterior sería recuperada en la III Legislatura (segunda mitad del gobierno de AMLO), incluyendo algunas comisiones importantes que había cedido principalmente al PAN. Un dato importante que se puede resaltar de la III Legislatura es la gran productividad legislativa que tuvieron los diputados durante este periodo, no sólo en términos de presentación de iniciativas (más del triple de la legislatura pasada) sino también en la aprobación por parte de la mayoría de los diputados perredistas (casi un tercio de sus iniciativas). No obstante, a finales de esta legislatura, dadas las elecciones que se avecinaban y la búsqueda de nuevos puestos de elección popular (federal y local) desincentivaron el interés de los legisladores en los asuntos legislativos.

---

<sup>165</sup> Álvaro López Lara (2013), op. cit, pp. 242-243.

El respaldo legislativo que tuvo López Obrador en su segundo trienio se debió principalmente a la conformación de esta legislatura, ya que al recuperar su partido la mayoría absoluta, no hubo mayores incentivos para buscar negociar con las demás fracciones parlamentarias, incluyendo PAN y PRI que durante la legislatura anterior (II) se habían aliado para frenar las propuestas del Jefe de Gobierno y su partido, así como aprobar iniciativas contrarias a las preferencias de ambos, en la medida en que los escaños obtenidos por el PAN y el PRI, se los permitieron.

Para la IV Legislatura y con ello la elección de un nuevo Jefe de Gobierno, resultó ganador el candidato Marcelo Ebrard Casaubón. Durante esta legislatura el desempeño del ejecutivo fue más sobresaliente, debido a que la mayoría de sus iniciativas fueron aprobadas por unanimidad y porque en términos comparativos, tuvo menos problemas para aprobar la aprobación de sus finanzas anuales que sus antecesores (Reveles, 2013: 68). Por otro lado, también tuvo una gran aprobación en la creación de nuevas leyes (5), mayor a las que tuvo Cárdenas pero menor a las de Andrés Manuel. En cuanto a la productividad de los legisladores, ésta fue focalizada en unos cuantos diputados<sup>166</sup>, mientras que el número de iniciativas que propuso el partido gobernante fue menor a la legislatura anterior (139 en comparación con las 210 de la III Legislatura).

Cabe destacar que durante la IV Legislatura, aun cuando el Jefe de Gobierno en turno contó con una mayoría absoluta en la Asamblea y con ello la oportunidad de operar en un *gobierno unificado*, se supuso que serían fácilmente aprobados sus proyectos de ley y su programa legislativo; sin embargo, señala López Lara, en las votaciones nominales se reveló que el consenso no estaba asegurado. Por lo tanto, Marcelo Ebrard tuvo que afrontar ciertas dificultades, debido a la heterogeneidad de las diferentes preferencias que coexistieron al interior de la bancada perredista y cuya división estuvo orientada en temas como el reparto de cuotas y derechos sobre

---

<sup>166</sup>Durante la IV Legislatura únicamente ocho diputados perredistas presentaron un mayor número de iniciativas. Estos fueron: Tomás Pliego Calvo, Leticia Quezada Contreras, Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, Enrique Vargas Anaya, Carlos Hernández Mirón, Humberto Luis Morgan Colón, Nazario Norberto Sánchez y Antonio Lima Barrios. En total presentaron 79 iniciativas. Véase Reveles (2013), op.cit., p. 73.

el nombramiento de funcionarios de organismos autónomos; aunque en temas de carácter ideológico frente a la oposición, los diputados del PRD actuaron unidos.<sup>167</sup>

Por otro lado, Francisco Reveles sostiene que a excepción de la segunda Legislatura:

Varias de las acciones de política pública capitalina demandaban un sustento en la ley: ahí fue donde intervino la ALDF. La mayoría perredista respaldó con frecuencia las acciones del Jefe de gobierno, ya fuese mediante el impulso y la aprobación de sus proyectos de ley, la creación de instituciones o bien con el respaldo de presupuestos anuales. Pese a generar intensos debates, los perredistas por lo general salieron avante gracias a su casi siempre mayoritario número de legisladores<sup>168</sup>

Aunque el estudio de Reveles se limita hasta la IV Legislatura, nos deja entrever que han existido variaciones en el trabajo legislativo del PRD con diferentes jefes de gobierno y ante la conformación de legislaturas unificadas y sin mayoría en la ALDF. No obstante, aun cuando se pudiera afirmar que el partido del sol azteca encontraría dificultades para la aprobación de su agenda, por su fraccionalismo y por los demás partidos que integran el órgano legislativo, el autor menciona que los perredistas cuentan con incentivos para la cooperación y aprobación de sus propuestas.

Observamos entonces que en el terreno electoral podemos identificar a un PRD unido frente a los demás partidos políticos, independientemente del candidato que se postule (sin excluir las intensas pugnas y negociación que este proceso conlleva), mientras que en la arena legislativa se hace más visible la disputa entre corrientes que tiene el PRD como partido, aunque no al grado de afectar seriamente el trabajo parlamentario del Ejecutivo local, donde el apoyo es más visible. Es pertinente mencionar que en el caso de Cárdenas y López Obrador, el apoyo que recibieron se debió a que ambos eran considerados como líderes del partido, y en el caso de Marcelo Ebrard, advierte el autor, respondió a su capacidad negociadora

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*, p.250.

<sup>168</sup> Francisco Reveles (2013), *op. cit.*, p. 32.

Si bien en la V Legislatura el PRD obtuvo una mayoría absoluta gracias a la incorporación de cuatro diputados de otros grupos parlamentarios, el éxito legislativo de este trienio estuvo relacionado con la formación de coaliciones legislativas estables y una configuración de las fuerzas parlamentarias, en donde partidos como el PRI (antes aliado con el PAN) y partidos minoritarios mostraron mayor cooperación con el PRD. De la VI Legislatura no se encontró información relevante que permitiera dar un seguimiento, pero la información recabada en las anteriores, dan muestra de un panorama general del PRD como partido político y como partido gobernante.

Para finalizar este apartado, si bien es cierto que el Partido de la Revolución Democrática ha logrado ser un partido dominante en la capital del país, no ha podido lograr una institucionalización completa en cuanto a su organización política. Lo único que lo distancia del PRI o PAN es no depender directamente de la dirigencia nacional, aunque mucho de ello se debe al gran capital político que le representa la ciudad capitalina. El nuevo reto que adquiere como partido, ahora que MORENA obtuvo considerables triunfos en la Ciudad de México, es mantenerse como preferencia electoral ante los capitalinos, ya que de no hacerlo, estaría marcando una nueva era de realineamiento electoral.

#### **4.1.4 Los partidos minoritarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Nueva Alianza (PANAL), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC)**

El trabajo parlamentario de los partidos políticos minoritarios (PPM) en el Distrito Federal, según Alberto Espejel y Jorge Gerardo Flores<sup>169</sup>, adolece de una doble ausencia de interés. En primera, porque el estudio de los congresos locales no es muy común, ya que la mayoría de las investigaciones legislativas se concentran en el Congreso Federal; y en segunda, porque éstos siempre han gozado de un

---

<sup>169</sup>Alberto Espejel Espinoza y Jorge Gerardo Flores Díaz, "Los partidos políticos minoritarios en la ALDF (1997-2009): desempeño legislativo y sello ideológico programático en Reveles Vázquez, Francisco (2013), op.cit., pp.225-272.

desprestigio público y de desprecio,<sup>170</sup> al ser considerados como partidos satélites o paraestatales que simulaban una democracia basada en la competencia pluripartidista, cuando en realidad sólo refrendaban su apoyo al partido gobernante y eran críticos a la oposición real de éste.

Por otra parte, también señalan que la reforma electoral de 1986, al eliminar el registro condicionado y permitirle al PRI obtener la mayoría en la Comisión Federal Electoral (máxima autoridad electoral en aquel momento), hizo innecesario el apoyo que estos le proporcionaban. De esta manera, afirman, podemos hablar de “una segunda generación de partidos políticos minoritarios”, que tienen un origen y objetivos diversos a los partidos minoritarios de antaño.

Por lo anterior, es necesario el estudio y análisis del comportamiento parlamentario de los partidos políticos minoritario (PPM), al tiempo que han dejado de ser efímeros y que en los últimos años han ocupado constantemente espacios de representación en los congresos locales y federal. En esa tesitura, los partidos minoritarios por lo regular, son analizados en su conjunto dado los pocos espacios de representación que logran obtener tras cada elección popular. Algunos de éstos les son adjudicados por la vía de representación proporcional (de acuerdo con el porcentaje de votación que consigue el partido político que postuló candidatos en esa elección) y otros les son asignados por la vía de mayoría relativa, (victorias en distritos uninominales) lo cual demuestra que los partidos minoritarios también tienen la posibilidad de ganarle a partidos con mayor consolidación política.

En este sentido, los partidos minoritarios indudablemente han recobrado importancia y, desde una perspectiva de desempeño legislativo, ofrecen una nueva dinámica en la labor legislativa al cumplir con la función de representar y legislar,

---

<sup>170</sup> Han sido objeto de desprecio, señalan los autores, debido a que son considerados despilfarradores y poco productivos en las funciones de gobierno. Esto se justifica a partir del hecho de que estos partidos políticos reciben financiamiento público, privado y autofinanciamiento económico además de otras prerrogativas que les son distribuidas en especie. Para más información véase los artículos 272 fracción III, 334, 336, 342, 346 y 347 fracción VI del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Así como el artículo 122 fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

así como aliarse con partidos mayoritarios y no subordinarse a ellos, como lo hacían los viejos partidos minoritarios.

A partir del año 2000 y como parte de los efectos políticos que originó la alternancia en la presidencia de la República, los primeros partidos políticos minoritarios que tuvieron presencia en el Distrito Federal fueron el Partido Verde Ecologista (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN) Convergencia Democrática Social Partido Político Nacional (CDPPN). El PVEM y el PT en las elecciones del año 2000 (a nivel local) establecieron alianzas electorales con partidos mayoritarios; el primero con el PAN y, el segundo con el PRD y con CDPPN, logrando así mantener su registro. Sin embargo, en la arena legislativa, estas alianzas no se tradujeron en coaliciones parlamentarias.

Para las elecciones de 2003 en el Distrito Federal el escenario político no tuvo mayores cambios, pues la única diferencia fueron las alianzas electorales, en donde el PVEM se alió con el PRI en lugar del PAN, mientras que el PT y Convergencia volverían a aliarse con el PRD. Nuevamente estas alianzas no se convirtieron en coaliciones legislativas.

En los comicios de 2006, el escenario político en el Distrito Federal cambió, ya que nuevos partidos políticos minoritarios compitieron en elecciones locales: el Partido Nueva Alianza (PANAL) quien consiguió el 6.77% de la votación local y el Partido Alternativa Socialdemócrata Campesina con el 3.8%, según las cifras oficiales del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). De esta forma dos nuevos partidos tendrían representación en el órgano legislativo local. Lo que diferenció esta elección de las anteriores, fue el hecho de que sí lograron formarse coaliciones legislativas una vez instalada la Legislatura, sin embargo, estas no fueron producto de las alianzas electorales entre PVEM-PRI y Convergencia-PT-PRD. Las coaliciones que formaron los PPM fueron dos: la Coalición Parlamentaria de Izquierda (CPI) integrada por los partidos PASC y PT y, la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata (CPS) formada por los partidos PVEM y Convergencia.

En términos de eficiencia legislativa, la Coalición Parlamentaria de Izquierda presentó 7 iniciativas de las cuales solamente se les aprobó una; sin embargo, aun

cuando la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata presentó 37 iniciativas, sólo tuvo éxito en seis. Su trabajo legislativo, como puede verse, no fue sustancial, pues incluso el Partido Nueva Alianza presentó 56 iniciativas de las cuales le fueron aprobadas veintidós, es decir, el número de iniciativas que presentó PANAL fue superior a la suma de ambas coaliciones y triplicó la tasa de aprobación que tuvieron tanto la CPI y la CPS de manera conjunta.

De los partidos de reciente creación, sólo PANAL logró permanecer en la preferencia de los ciudadanos hasta la última elección realizada en 2015.<sup>171</sup> Para la elección de 2009, los partidos políticos minoritarios que formaron parte de la ALDF fueron: PT, PVEM, Convergencia, PANAL y PSD. El PT fue el único que obtuvo un mayor número de bancas parlamentarias (1 por MR y 5 por RP), mientras que los demás partidos les fueron asignados únicamente escaños de representación proporcional (4 PVEM, 1 Convergencia, 2 PANAL y 1 PSD). En conjunto conquistaron 14 curules de los 66, el equivalente al 21.22 % del total.<sup>172</sup>

En el año 2012, los partidos políticos minoritarios que habían tenido una presencia ininterrumpida en elecciones locales refrendaron su posición en el escenario electoral local. Tal fue el caso de PT, PVEM, Nueva Alianza (PANAL) y Movimiento Ciudadano (MC). En el caso de MC, no se trató de un nuevo partido, sino de un cambio en la denominación de Convergencia por Movimiento Ciudadano<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> En las elecciones locales de 2015, PANAL sólo pudo obtener 1 escaño en la Asamblea Legislativa por la vía de mayoría relativa. Sin embargo, conforme a un boletín de prensa emitido por el IEDF, se informó que el Consejo General del IEDF declaró la pérdida del derecho a los recursos públicos locales de Nueva Alianza para gastos de campaña durante los años 2016, 2017 y 2018, ya que no obtuvo el mínimo porcentaje de votación exigido por la Ley electoral (3%). Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3649-otorga-iedf-registro-al-primer-partido-politico-local-en-el-distrito-federal> [Consultado el día 17 de enero de 2018]

<sup>172</sup> En la misma página electrónica de Instituto Electoral del Distrito Federal, los documentos que proporciona de los resultados electorales de 2009 varían entre sí, ya que los resultados del porcentaje obtenido por los partidos políticos en elección de diputados de mayoría relativa y los asignados por representación proporcional no son iguales. El porcentaje que se agregó corresponde a la suma de espacios de representación legislativa con los que se integró formalmente la V Legislatura de la ALDF.

<sup>173</sup> En la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal a la modificación de los documentos básicos (estatutos, declaración de principios y programa de acción) del partido político nacional Convergencia, se resolvió como procedente aceptando el cambio de denominación como partido político nacional Convergencia para ostentarse como Movimiento Ciudadano. Esta resolución fue aprobada el día 7 de octubre de dos

En el ámbito legislativo, el trabajo parlamentario de los partidos políticos minoritarios como actores políticos en la ALDF ha sido mínimo aunque nada despreciable. No obstante, cabe señalar que su desempeño legislativo apunta a que algunos son más productivos que otros, pero de manera conjunta, han logrado contribuir con un porcentaje considerable de iniciativas y, en opinión de Espejel y Flores, más o menos encaminadas a su postura ideológica. Así se observa en los siguientes cuadros:

**Cuadro 23.**  
**Desempeño legislativo de los partidos políticos minoritarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)**

Legislatura	Partidos	Número/ Diputados	Número/ iniciativas presentadas	Número/ iniciativas aprobadas	Tasa de contribución legislativa <sup>A</sup>	Tasa de eficiencia legislativa	Tasa de contribución legislativa aprobada <sup>B</sup>
I	PT y PVEM	6	30	14	11.07%	46.66%	9.79%
II	DSPPN, PVEM, PT, CONVERGEN CIA	14	35	6	11.74%	17.14%	6.89%
III	PVEM	6	106	12	14.74%	11.32%	8.45%
IV	NA, CPS (PVEM CONVERGEN CIA), CPI (PASC Y PT) PVEM	11	105	31	17.79%	29.52%	20.26%
Total		37	276	63	14.69%	22.82%	11.97%
Promedio		9.25	69	15.75	13.84%	26.16%	11.34%

**Fuente:** Elaboración de Alberto Espejel y Gerardo Flores con datos del proyecto PAPIIT “Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario”. A: el número total de iniciativas presentadas por todos los actores parlamentarios durante la I legislatura fue de 271, durante la II fue de 298, durante la III, de 719, y durante la IV, de 590; en total, se presentaron 1878 iniciativas. B: el número total de iniciativas aprobadas durante la I Legislatura fue de 143, durante la II, fue de 87, durante la III, de 143, y durante la IV de 153; en total, se aprobaron 526 iniciativas.

---

mil once por votación unánime en sesión extraordinaria del Consejo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación. Véase cita completa en la bibliografía.



**Cuadro 24.**  
**Desempeño legislativo de los PPM en la ALDF (1997-2009)**

Partido	Legislatura	Núm/ diputados	Núm./ iniciativas presentadas	Núm./ iniciativas aprobadas	Tasa de contribución legislativa <sup>A</sup>	Tasa de eficiencia legislativa	Tasa de contribución legislativa aprobada <sup>B</sup>
PVEM	I	3	10	8	3.69%	80%	5.59%
PVEM	II	8	19	4	6.37%	21.05%	4.59%
PVEM	III	5	106	12	14.74%	11.32%	8.45%
PVEM (CPS+PVE M)	IV	3	42	8	7.11%	19.04%	5.22%
PT	I	3	20	6	7.38%	30%	4.19%
PT	II	1	1	0	0.33%	0%	0%
PT(CPI)	IV	1	7	1	1.18%	14.28%	0.65%
CONVER- GENCIA	II	2	5	1	1.67%	20%	1.14%
CONVERG EN-CIA (CPS)	IV	1	37	6	6.27%	16.21%	3.92%
DSPPN	II	3	10	1	3.35%	10%	1.14%
NA	IV	4	56	22	9.49%	39.26%	14.37%
PASC (CPI)	IV	2	7	1	1.18%	14.28%	0.65%

**Fuente:** Elaboración de Alberto Espejel y Gerardo Flores con datos del proyecto PAPIIT “Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario”. A: el número total de iniciativa presentadas por todos los actores parlamentarios durante la I Legislatura fue de 271, durante la II de 298, durante la III de 719, y durante la IV, de 590. B: el número total de iniciativas aprobadas durante la I Legislatura fue de 143, durante la II, fue de 87, durante la III, de 142, y durante la IV de 153.

Como puede observarse en ambos cuadros, algunos PPM presentan un mayor número de iniciativas, aunque éstas no siempre son aprobadas. En todo caso, es innegable que en la dinámica legislativa local, los PPM son una realidad ineludible que forman de la pluralidad en los órganos legislativos locales. A propósito, vale la pena retomar lo que establece el artículo 29 A1 de la nueva reforma política de 2016, en donde se señala que a partir de las elecciones de 2018, la ALDF estará integrada por el 50% de diputados de representación proporcional, siendo éstos los espacios que principalmente conquistan los partidos minoritarios.

#### **4.1.5 Partidos políticos emergentes: Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido Encuentro Social (PES) y Partido Humanista (PH)**

Los comicios de 2015 fueron un escenario de nuevos actores políticos. Por primera vez tres partidos políticos de reciente creación se presentaron en estas elecciones para contender por puestos de elección popular, a saber: Movimiento Regeneración Nacional (Morena), como producto de la escisión del PRD, Partido Encuentro Social (PES) y Partido Humanista (PH). Una de las desventajas electorales con la que tuvieron que participar, fue la imposibilidad de coaligarse con otros partidos políticos de mayor arraigo. Sin embargo, los resultados que obtuvieron a nivel federal y local sorprendieron principalmente en el Distrito Federal. La justificación que se dio ante este hecho inusitado parte de la siguiente afirmación:

La dispersión del voto en 2015 posibilitó que aun los partidos más pequeños obtuvieran triunfos en varios municipios y diputados por la vía de la representación proporcional en ciertos congresos locales. En algunos casos, sobre todo en el caso de los congresos locales, estas escasas posiciones pueden ser importantes para permitir la formación de mayorías legislativas.<sup>174</sup>

Los resultados electorales en el Distrito Federal para estos tres partidos fueron los siguientes: Morena obtuvo a nivel nacional el 8.39% de la votación válida emitida, lo cual le permitió conservar su registro como partido nacional y local; sin embargo, puede suponerse que este triunfo electoral se debe principalmente a la figura de su líder Andrés Manuel López Obrador (AMLO). En cuanto a los resultados locales; en las Jefaturas Delegacionales obtuvo el 24.41% de la votación y en la elección de diputados por mayoría relativa obtuvo el 23.43% que se tradujo en 20 escaños (19 de MR y 1 de RP).

En el caso del PES, a nivel nacional obtuvo 3.32% de la votación, lo cual le permitió mantener su registro como partido político nacional y local. En los resultados electorales para las Jefaturas Delegacionales obtuvo el 4.61% y en la de diputados

---

<sup>174</sup> Gabriel Corona Armenta y Pablo Xavier Becerra Chávez, "Los partidos emergentes en 2015", en Rosa María Mirón Lince (coord.) *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, UNAM-IEDF-TEDF, 2016, p. 102.

de mayoría relativa fue favorecido con un 6.08%, lo cual se tradujo en 4 escaños de representación proporcional en la Asamblea Legislativa. Si bien los resultados electorales le habían permitido que le asignaran cuatro diputados por la vía de la representación proporcional, días antes de que sus diputados rindieran protesta como legisladores de la VII Legislatura; las diputadas Luisa Yanira Alpizar y Socorro Meza, decidieron adherirse a la bancada parlamentaria perredista. Esta situación llevó a declarar a Carlos Candelaria López (diputado del PES) que cada legislador tenía la libertad de elegir lo que considerara conveniente, pero que debían dar una explicación. Al año siguiente (2016) sería la diputada Meza quien explicaría en una entrevista las razones que la llevaron a tomar esa decisión, entre ellas, que ya había pertenecido antes al PRD. Dicha escisión, dejó al PES con tan sólo dos escaños en la Asamblea.

Para el PH los resultados electorales fueron los siguientes: a nivel nacional obtuvo el 2.14% de la votación válida emitida, por lo cual perdió su registro como partido político nacional,<sup>175</sup> según datos del Instituto Nacional Electoral (INE). Sin embargo, los porcentajes de votación que obtuvo en el Distrito Federal le permitieron consagrarse como partido local, pues así lo dio a conocer la página del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) a través de un boletín de Prensa con fecha 2 de diciembre de 2015, en donde informaba que se le otorgaba el registro como primer partido local al Partido Humanista, por haber obtenido el 3.55% de la votación total emitida en la ciudad capitalina.<sup>176</sup>

No obstante, los resultados que obtuvo en los comicios de 2015 en el Distrito Federal tampoco fueron sobresalientes, ya que en la elección para las Jefaturas

---

<sup>175</sup> De acuerdo con el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, establece que son causa de pérdida de registro de un partido político:

**b)** No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;

<sup>176</sup> Boletín de Prensa "Otorga IEDF registro al primer partido político local en el Distrito Federal", 02 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3649-otorga-iedf-registro-al-primer-partido-politico-local-en-el-distrito-federal> [consultado el día 10 de febrero de 2018]

Delegacionales sólo obtuvo el 2.48% de la votación y en la elección de diputados de mayoría relativa apenas consiguió el 3.11%, lo cual se tradujo en 1 escaño por la vía de representación proporcional en la Asamblea Legislativa <sup>177</sup>

Como puede verse, los resultados favorecieron al partido de Morena, reconfigurando el sistema de partidos en esta entidad. No obstante, aun cuando pareciera que Morena fue el partido con mayor número de triunfos en su primera competencia electoral, desplazando al PRD en la Asamblea y en las Jefaturas Delegacionales, afirman Corona y Becerra que su principal victoria como partido político sólo se registró en la ciudad capitalina, Tabasco, Campeche y el Estado de México, mientras que en otras entidades federativas del país, su presencia como partido político fue exigua. Aunque también, cabe aclarar, a nivel federal el partido Morena puede ser considerado como una cuarta fuerza política, mientras que el PES y PH figuran como partidos marginales.

En este último rubro como parte de la descripción de los partidos en el Distrito Federal y ante el surgimiento de nuevos partidos considerados como “emergentes”, no se tiene un registro amplio sobre su participación electoral ni de su trabajo parlamentario, a excepción de las elecciones de 2015. Para esta investigación, serán considerados el Partido Encuentro Social y el Partido Humanista como dos partidos minoritarios equiparables con el PVEM, MC, PANAL y PT. En cuanto a Morena, por razones obvias, se le considerará como la primera minoría en la ALDF. A partir de lo anterior, veremos cómo se comportan estos partidos en la VII Legislatura y analizaremos si hay un impacto real en su trabajo parlamentario y en su función como partidos de oposición.

---

<sup>177</sup> Todos estos datos fueron tomados de la página electrónica del Instituto Electoral de la Ciudad de México, correspondiente a los resultados electorales del año 2015. Disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/entidad.php> [Consultado el día 15 de febrero de 2018]. En la página aparecen diferentes apartados, dependiendo de la información que se desea saber. Los porcentajes en la votación nacional fueron consultados en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/> [Consultado el día 15 de febrero de 2018]

A continuación se analizará el número de iniciativas que fueron propuestas por cada grupo parlamentario en el último año de sesiones de la VI Legislatura (primer y segundo periodo de sesiones ordinarias, de receso y extraordinarias). Posteriormente, se hará un análisis minucioso de las votaciones nominales en cuanto al sentido del voto de los dictámenes presentados y discutidos en el pleno y a partir de ello, se destacarán las coaliciones legislativas que se formaron. Antes una aclaración, los datos e información estadística que se mostrará en las próximas páginas son producto de una elaboración propia basada en la recopilación y revisión de cifras que proporcionan el Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria.<sup>178</sup>

Ahora bien, para determinar la aprobación o rechazo de las iniciativas se parte de lo que establece el artículo 34 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa (RGIALDF), en donde se señala que todas las resoluciones de la Asamblea se adoptarán por mayoría de votos de los diputados presentes, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada (cuando así se exprese en la iniciativa).

#### **4.2. COALICIONES LEGISLATIVAS DURANTE EL TERCER AÑO DE SESIONES DE LA VI LEGISLATURA: GOBIERNO UNIFICADO. (23 de septiembre de 2014 – 09 de septiembre de 2015)**

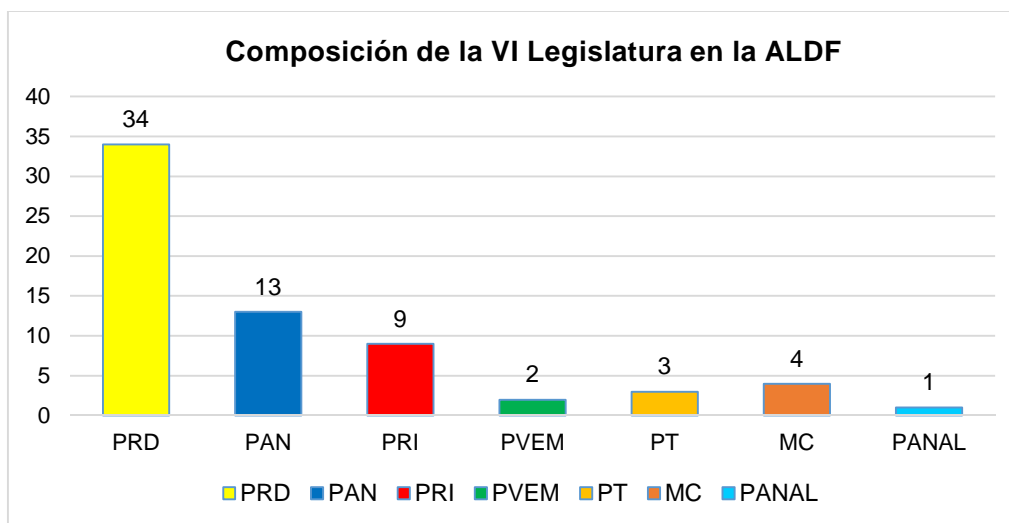
De acuerdo con la integración de la VI Legislatura, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 34 escaños (51%)<sup>179</sup> de 66 disponibles en la Asamblea Legislativa, mientras que los partidos de oposición obtuvieron los siguientes espacios de poder: Partido Acción Nacional 13 escaños (51.51%), Partido

---

<sup>178</sup> El motivo por el cual se recopilaban los datos personalmente, se debe a la información parcial y limitada que ofrece la Asamblea Legislativa en su página electrónica. Además, para los objetivos que se pretenden cubrir en esta investigación resultaban insuficientes. Es necesario mencionar que también se presentó una solicitud de acceso a la información pública en la Unidad de Transparencia de la Asamblea Legislativa, sin embargo, sólo se obtuvo información recortada de los documentos señalados.

<sup>179</sup> Los datos que ofrece la página electrónica del entonces IEDF respecto a los resultados electorales del año 2012, indican que en la ALDF, el PRD obtuvo sólo 32 escaños; sin embargo, revisando la lista de asistencia

Revolucionario Institucional 9 escaños (13.63%), Partido del Trabajo 3 escaños (4.54%), Partido Verde Ecologista de México 2 escaños (3.03%), Movimiento Ciudadano 4 escaños (6.06), Nueva Alianza 1 escaño (1.51%) e Independientes<sup>180</sup>



**Fuente:** Elaboración propia

De esta manera, a simple vista, resalta que el PRD al obtener la mayoría absoluta, no necesitaría de la cooperación de los demás partidos para aprobar sus proyectos de ley. Sin embargo, dadas las inasistencias que están permitidas por el quórum (mitad más uno, equivalente a la asistencia de 34 diputados para iniciar sesiones) se observará si la presencia o ausencia de los legisladores influye en la formación de coaliciones, aun siendo un gobierno unificado.

En todo caso, bajo el supuesto que asistieran todos los legisladores perredistas, la primera opción que tendrían el resto de los diputados de la oposición (32 en total), para tener un papel sobresaliente en la Asamblea, sería que, al menos dos diputados del PRD votaran en sentido contrario al resto de su grupo parlamentario, ya sea con el objetivo de aprobar una propuesta de ley o para obstaculizar alguna(s)

<sup>180</sup>Inicialmente, derivado de las elecciones no hubo registro de diputados independientes. Sin embargo, con el transcurso de la legislatura, algunos diputados optaron y solicitaron ante la Mesa Directiva su registro en las votaciones como diputados independientes, otros renunciaron a su partido y otro más fue expulsado. Estos diputados fueron: Bertha Alicia Cardona (antes del MC), Edgar Borja Rangel (antes del PAN), Ernestina Godoy Ramos (antes del PRD), Laura Irais Ballesteros Mancilla (antes del PAN) y Polimnia Romana Sierra Bárcena (antes del PRD). Para el último año de esta legislatura, se retomará a estos legisladores como independientes a partir de la fecha en que lo solicitaron, ya que algunos lo solicitaron, incluso, casi al final del periodo abordado.

propuesta(s) del partido mayoritario, o bien, del Jefe de Gobierno; la segunda sería que faltaran tres diputados perredistas para no necesitar de la indisciplina intrapartidaria y que asistieran todos los diputados de la oposición. No obstante, como difícilmente esto ocurre y al tiempo que sólo se requiere de una mayoría simple para aprobar una propuesta de ley, veremos cómo fue el desempeño de los grupos parlamentarios y qué tipo de coaliciones se formaron durante este periodo.

Para ello, en primera instancia, resulta conveniente proponer un escenario tentativo de cómo serían las posibles combinaciones de coaliciones mínimas ganadoras, que podrían o no aprobar leyes. Tomando en cuenta que se requiere de una votación de mayoría relativa con el voto de los diputados presentes, se deduce que con al menos 18 votos se puede aprobar un proyecto de ley, siempre y cuando el quórum sea con un mínimo de 34 diputados, aunque claro está, sería una votación dividida. Asimismo, si incrementa el número de asistentes, también lo será el número necesario para aprobar una ley por mayoría relativa. Hecha esta aclaración, el escenario quedaría de la manera siguiente:

<b>Cuadro 25. Coaliciones mínimas ganadoras en la Asamblea Legislativa. Tercer año legislativo de la VI Legislatura en la ALDF. (Con un mínimo de Quórum)</b>		
<i>Coaliciones</i>	<i>Quórum</i>	<i>Aprobación de una iniciativa</i>
<b>PRD-PAN</b> 34+13= 47	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-PRI</b> 34+9: 43	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>PAN-PRI</b> 13+9= 22	<b>No</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-MC o PRD-PT</b> 34+7= 41	<b>Si</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-PVEM</b> 34+2=36	<b>Si</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-IND</b> 34+ 1= 35	<b>Si</b>	<b>Sí</b>
<b>PAN-PRI-MC+PT+PVEM+NA+IND</b> 13+9+3++3+2+1+1= 32	<b>No</b>	<b>Sí</b>

**Fuente:** Elaboración propia. El esquema se retomó de Casar (2000).

Como se aprecia en este cuadro, el partido gobernante (PRD) como grupo parlamentario tiene la posibilidad de formar por sí mismo el quórum y, a su vez, cuenta con los votos necesarios para aprobar los proyectos de ley o políticas públicas, lo cual confirma que es un “gobierno unificado”. Asimismo, se puede observar que existen cinco tipos de combinaciones que pueden cubrir el requisito del quórum y siete las coaliciones que pueden aprobar leyes. La posición que ocupan los demás partidos como oposición parlamentaria en la arena legislativa es, a simple vista, ratificadora de las decisiones tomadas por el gobierno mayoritario.

No obstante, dentro de un gobierno democrático es importante considerar los consensos y disensos, toda vez que esto no significa una dicotomía entre conflicto y subordinación, ya que la negociación y cooperación aparecen como opciones intermedias entre ambos supuestos. Partiendo de esta premisa, se analizará el comportamiento e impacto de la oposición en un gobierno unificado para identificar cómo fue el desempeño legislativo de las distintas fuerzas parlamentarias contrarias al partido gobernante, qué tipo de coaliciones se construyen en un gobierno unificado y establecer si hubo o no diferencias marcadas con el gobierno sin mayoría que se abordará más adelante.

Entendiendo la complejidad del trabajo legislativo (con los datos disponibles), se mostrará el número de iniciativas presentadas por cada grupo parlamentario en aras de observar qué partido fue más productivo, no en cantidad de iniciativas presentadas, sino en cuanto a eficiencia y contribución legislativa. Resulta pertinente mencionar que aun cuando los grupos parlamentarios puedan parecer muy productivos en términos cuantitativos, el número de iniciativas presentadas no siempre corresponde a la participación de todos sus integrantes, pues hay diputados que proponen más proyectos de ley que el resto de sus compañeros y en el otro extremo, hay diputados que no contribuyen con ninguna iniciativa.



**Cuadro 26**  
**Iniciativas presentadas durante el tercer año de sesiones de la VI Legislatura**

Origen	Iniciativa presentadas Turnadas a Comisión	Aprobadas	Rechazadas	* Tasa de eficiencia legislativa	** Tasa de contribución legislativa
PRD	122	25	0	20.49	37.77
PAN	83	7	0	8.43	25.69
PRI	75	6	0	8	23.21
PVEM	14	0	0	0	4.33
MC	7	2	0	28.57	2.16
PT	11	0	0	0	3.40
Nueva Alianza	1	0	0	0	0.30
Jefe de Gobierno	10	44***	5	100%	3.09
Independiente	0	0	0	0	0
Total	323	84	5		100%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria de la ALDF

**Nota:** Las iniciativas aprobadas se contabilizaron a partir de las que fueron presentadas durante el periodo 21 de septiembre de 2014- 17 de septiembre de 2015, ya que la mayoría de las iniciativas aprobadas pertenecían a los dos primeros años de la legislatura, incluso algunas a la V legislatura

\*La tasa de eficiencia legislativa se refiere al porcentaje total de las iniciativas que presentó cada grupo parlamentario respecto al total que le fueron aprobadas. **(Continúa en la siguiente página)**

\*\*La tasa de contribución legislativa se refiere al porcentaje total de iniciativas que aportó cada partido político con respecto al total que presentaron todos los grupos parlamentarios.

\*\*\* Aparecen más iniciativas aprobadas del Jefe de Gobierno de las que propuso, debido a que algunas iniciativas no aparecen registradas en el diario de debates, pero al momento de registrar el origen de éstas, se pudo corroborar que fueron propuestas o presentadas por el ejecutivo (turnadas por oficio) durante el periodo abordado. También se incluyen aquellas iniciativas que consideraron las observaciones del jefe de gobierno. El porcentaje se pone 100% porque es el porcentaje máximo para considerar la eficiencia legislativa.

Del cuadro anterior se pueden observar principalmente tres datos: el primero es que el PRD fue el partido que presentó un mayor número de iniciativas y su contribución legislativa (29.76%) fue superior al resto de los grupos parlamentarios. No obstante, el Jefe de Gobierno fue quien mayor éxito legislativo tuvo con el 100% (aun cuando no coincida con el registro en el Diario de Debates) lo cual nos permite comprender la relevancia política que mantiene la figura del Ejecutivo local en la arena legislativa y la importancia que adquieren sus propuestas, ya que al contar con una mayoría

en la Asamblea, lo más probable es que sean aprobadas. Por otra parte, también se observa que le fueron rechazadas cinco iniciativas; sin embargo, estas no aludían a una ley o un tema relevante, ya que éstas fueron acerca de algunos inmuebles ubicados en la Ciudad de México.

El segundo dato indica que los partidos minoritarios, en cuanto a iniciativas se refiere, son los actores parlamentarios que menos presentan proyectos de ley, quizá en parte porque tienen un número reducido de diputados: sin embargo, si se toma en cuenta que también hay diputados que suelen presentar una considerable cantidad de iniciativas independientemente del grupo parlamentario al que pertenezcan, podríamos afirmar que esto no representa un impedimento, aunque también no hay garantía de que sean aprobadas. Para muestra de ello, se puede ver que únicamente a Movimiento Ciudadano le fueron aprobadas dos iniciativas de las 7 que presentó, mientras que al resto de los partidos minoritarios no les aprobaron ni una.

El tercer dato que sobresale del cuadro anterior es que los únicos grupos parlamentarios que tienen mayores posibilidades de que sus iniciativas sean aprobadas son el PRD, PAN y PRI. No obstante, quien tiene mayor éxito es el PRD, ya que el PAN y PRI apenas superan al resto de los partidos de oposición. De cualquier modo, podemos observar que la elevada cantidad de iniciativas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios no siempre se traduce en una eficiencia legislativa (turnadas a alguna Comisión y aprobadas), así como tampoco obliga a las Comisiones a elaborar el respectivo dictamen para su discusión en el Pleno de la Asamblea. Lo anterior no significa que no sean de gran trascendencia las iniciativas, de ahí la importancia de su justificación, pero permite suponer que también interfieren otras decisiones legislativas o normativas.

Ahora bien, respecto a las votaciones que hubo durante este periodo legislativo en la Asamblea, el estudio se enfocará en analizar las votaciones nominales de cada dictamen presentado por las Comisiones y que fueron sometidos para su aprobación o rechazo en el Pleno. A partir de lo anterior, se explicará si las coaliciones fueron mínimas o amplias e identificando los temas en los que hubo una

mayor tendencia hacia la cooperación interpartidaria. Además, con base en los resultados, se podrá señalar si fueron por la vía de la *unanimidad* o con *votos divididos*. Al finalizar este apartado, se contrastarán los hallazgos encontrados con las premisas expuestas en el capítulo uno.

Así, durante el tercer año legislativo de la VI Legislatura encontramos que hubo 33 dictámenes en el primer periodo ordinario de sesiones y 14 en el primer periodo extraordinario que fueron sometidos a votación en el Pleno. Durante la segunda parte de este año legislativo, se registraron 150 dictámenes en el segundo periodo ordinario y 53 en el segundo periodo extraordinario, dando un total de 250 dictámenes sometidos para su debate y discusión en el Pleno. No obstante, aun cuando se presentó una cantidad considerable de dictámenes, algunos de ellos fueron retirados del orden del día (54), el equivalente al 21.6% del total.

Cabe señalar que algunos dictámenes no fueron discutidos en el Pleno debido a que se clausuró la sesión por ser el último día del periodo de sesiones (30 de abril de 2015); en total fueron 10 dictámenes, el equivalente al 6.66% de las 250 dictámenes que se registraron. Asimismo, dos dictámenes no fueron incluidos en el siguiente cuadro, debido a que sólo aparece el registro del total de la votación pero no el sentido de voto del dictamen. Por tal motivo, la información que se muestra a continuación sólo aborda los dictámenes en los que se pudo obtener el sentido del voto de cada diputado y de los grupos parlamentarios.

**Cuadro 27. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa VI Legislatura (3o año de ejercicio)**

Coalición	Frecuencia de coaliciones	Porcentaje de coaliciones	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-PRI-IND-MC-PT-PVEM	20	11.49	7
PRD-PAN-PRI- IND- PANAL-MC-PT-PVEM	44	25.28	8
PRD-PAN-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	1	0.57	7
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	33	18.96	7
PRD-PAN-PRI- IND-PANAL-MC-PT	9	5.17	7
PRD-PAN-PRI-IND-MC-PVEM	32	18.39	6
PRD-PAN-PRI-PT-MC-PVEM	2	1.14	6
PRD-PAN-IND-MC-PT-PVEM	1	0.57	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PVEM	1	0.57	6
PRD-PAN-PRI-IND- PT-MC	3	1.72	6
PRD-PAN-IND-MC-PT	1	0.57	5
PRD-PRI-IND-PANAL-PT-MC	2	1.14	6
PRD-PAN-IND-PANAL-PT-MC	1	0.57	6
PRD-PAN-PRI-IND-PT-PVEM	3	1.72	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC	7	4.02	6
PRD-PAN-PRI-MC-PVEM	1	0.57	5
PRD-PAN-IND-MC	1	0.57	4
PRD-PAN-PRI-IND-PVEM	4	2.29	5
PRD-PAN-PRI-IND-MC	2	1.14	5
PRD-PAN-IND-PANAL-MC-PVEM	1	0.57	6
PRD-PAN-IND-PANAL-MC	1	0.57	5
PRD-PRI-IND-MC	1	0.57	4
PRD-PRI-IND-PANAL-PT	1	0.57	5
PRD-PAN-PRI-IND-PT	1	0.57	7
PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	1	0.57	7
TOTAL	174	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Diarios de Debates y Gacetas Parlamentaria. Se retomó el esquema propuesto por Casar (2000)

**NOTA:** El porcentaje no es exactamente el cien por ciento, debido a que no se incluyen todos los decimales.

Del cuadro anterior se puede resaltar tres aspectos; el primero corresponde a que los partidos con mayor presencia electoral a nivel nacional y local, entiéndase PRD, PAN y PRI, forman parte de la mayoría de las combinaciones en coaliciones con un 93.10% (en 162 dictámenes de 174 votaron juntos), mientras que el PRD tiene una

presencia del 99.42%. El segundo aspecto corresponde al hecho de que las combinaciones, en su mayoría, excluyen únicamente a partidos minoritarios e independientes en pares, es decir, PT-MC, PANAL-PVEM, PANAL-PT, PANAL-IND, PANAL-MC y PT-PVEM, quienes tienen entre 1 y 3 diputados. No obstante, otras combinaciones excluyen a estos mismos partidos pero en modalidades más amplias; PANAL-PT-IND, PANAL-PT-MC y PANAL-PT-PVEM.

Incluso hay combinaciones que excluyen al PAN y al PRI junto con otros partidos minoritarios, éstas son PRI-PANAL, PAN-PVEM, PRI-PVEM, PRI-PANAL-PVEM-PT, PRI-PT, PRI-PT-PVEM y PAN-PANAL-PT-PVEM. Como tercer punto, es posible observar que el mayor porcentaje de cooperación interpartidaria corresponde al consenso de todos los partidos con un 25.28%. Asimismo, en la mayoría de las veces, votaron a favor de las iniciativas por lo menos siete partidos de los ocho actores políticos en total, siendo pocas las excepciones con menos partidos (el mínimo fue de cuatro grupos parlamentarios).

En los próximos cuadros se buscará identificar en qué tipo de iniciativas fue más sencilla la formación de coaliciones y en cuáles se encontró a una oposición más reactiva. La clasificación de los temas se divide en: seguridad y justicia, economía, política, iniciativas enfocadas a un sector de la sociedad e iniciativas y otras (diferente a los rubros anteriores). Es pertinente mencionar que los asuntos que se clasificaron para su análisis, responden a una cuestión subjetiva.

**Cuadro 28. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
Iniciativas en materia de Seguridad y Justicia**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (tercer año)	Porcentaje de coaliciones de iniciativas en Seguridad y Justicia	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-PRI-IND-MC-PVEM*	3	16.66	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	3	16.66	7
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	3	16.66	8
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC	1	5.55	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC	3	16.66	7
PRD-PAN-PRI-IND-MC	1	5.55	5
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC-PVEM	1	5.55	7
PRD-PAN-PRI-IND-PVEM-MC	3	16.66	6
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>100</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*. Basado en el esquema de Casar, 2000.

**Nota:** El porcentaje no cubre exactamente el cien por ciento, debido a que no se incluyen todos los decimales; lo mismo sucede en los siguientes cuadros.

\*Se incluye en las coaliciones a los diputados Independientes (IND), pues aunque no son grupos parlamentarios, sus votos son registrados en las votaciones nominales y contribuyen en la construcción de consensos.

**Cuadro 29. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
Iniciativas en materia económica**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (tercer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas en materia económica	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-PRI-IND-PVEM	3	27.27	5
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC-PVEM	1	9.09	7
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	2	18.18	7
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC	2	18.18	7
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	1	9.09	8
PRD-PAN-IND-MC-PT	1	9.09	5
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC	1	9.09	6
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

**Cuadro 30. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
Iniciativas enfocadas a un sector de la sociedad**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (tercer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas (sector de la sociedad)	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	13	30.23	7
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC-PVEM	8	18.60	7
PRD-PAN-PRI-IND-MC-PVEM	5	11.62	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	11	25.58	8
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT	2	4.65	5
PRD-PAN-PRI-IND-PT	1	2.32	5
PRD-PRI-PANAL-PT	1	2.32	4
PRD-PRI-IND-PANAL-PT-MC	1	2.32	6
PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM*	1	2.32	7
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*. \*Si bien en esta coalición no se agrega al PRD, no implica que no haya emitido algún voto a favor. Sin embargo, la mayoría de sus votos fueron en contra (12), y dado que las coaliciones se basan en la cohesión partidaria (sentido mayoritario de un grupo parlamentario) no se incluyó aun cuando contribuyó con 7 de los 18 votos a favor.

**Cuadro 31. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
Iniciativas (Nuevas Leyes)**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (tercer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas (Nuevas Leyes)	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	2	13.33	8
PRD-PAN-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	1	6.66	7
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	4	26.66	7
PRD-PAN-IND-MC	1	6.66	4
PRD-IND-PANAL-MC	1	6.66	4
PRD-PRI-IND-MC	1	6.66	4
PRD-PAN-PRI-IND-MC-PVEM	1	6.66	6
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC-PVEM	1	6.66	7
PRD-PAN-IND-PANAL-PT-MC	1	6.66	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC	1	6.66	6
PRD-PRI-IND-PANAL-PT-MC	1	6.66	6
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

**Cuadro 32. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
Iniciativas con observaciones del Jefe de Gobierno**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (tercer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas del Jefe de Gobierno	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC-PVEM	1	20	7
PRD-PAN.PRI-IND-MC-PVEM	1	20	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC	1	20	6
PRD-PAN.PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	2	40	7
TOTAL	5	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*. Se incluyen las observaciones que hizo a algunas iniciativas y las que él propuso.

**Cuadro 33. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
Iniciativas Otras**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (tercer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas (Otras)	Actores parlamentarios participantes
PRD-PAN-IND-PANAL-PT-MC	1	1.25	6
PRD-PAN.PRI-IND-PANAL-PT-MC	6	7.5	7
PRD-PAN-PRI-IND-PT-PVEM	3	3.75	6
PRD-PAN.PRI-IND-PT-MC-PVEM	6	7.5	7
PRD-PAN-PRI-IND-MC-PVEM	20	25	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	23	28.75	8
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC	5	6.25	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	9	11.5	7
PRD-PAN-IND-PANAL-MC-PVEM	1	1.25	6
PRD-PAN-PRI-IND-PVEM	1	1.25	5
PRD-PAN-PRI-IND-MC	1	1.25	5
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC	1	1.25	6
PRD-PAN-PRI-PT-MC-PVEM	1	1.25	6
PRD-PAN-PRI-PT-MC	1	1.25	5
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PVEM	1	1.25	6
TOTAL	80	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.



Los datos aquí expuestos permiten, en primera instancia, demostrar la multiplicidad de combinaciones en las coaliciones que tuvieron lugar durante los cuatro periodos legislativos que comprende el tercer año de sesiones de la VI Legislatura. Asimismo, se puede observar que el tipo de coaliciones que hubo fueron amplias, ya que al menos el ochenta por ciento de éstas contaron con la cooperación de la mayoría de los grupos parlamentarios, incluyendo a diputados independientes. Al margen de esta información, resalta la presencia de los partidos con mayor presencia a nivel nacional (PRD, PAN y PRI) y que también, en pocas ocasiones, pudieron prescindir de la cooperación mutua.

Sin embargo, aun cuando la cooperación entre estos tres partidos pudo encontrarse constantemente en las coaliciones legislativas, en diez ocasiones éstos no votaron de manera conjunta. Las cuales fueron: una en materia económica y en un sector específico de la sociedad, seis en la creación de nuevas leyes y dos en otras iniciativas, es decir, no votaron juntos o en el mismo sentido en 5.74% del total de las coaliciones que se formaron durante este último año de la VI Legislatura.

En la primera mitad del último año de sesiones de la VI legislatura (14 de septiembre de 2014 al 9 de julio de 2015), los resultados demostraron que no hubo mayores conflictos al momento de la aprobación de los dictámenes, al menos en lo referente a las ratificaciones, designaciones o nombramientos de los titulares de varias dependencias, tan es así que ninguna de las votaciones fue dividida, pues la cantidad mínima de votos a favor para aprobar dichos dictámenes fue de 34 (1 abstención y 1 en contra) y la máxima fue de 50 votos a favor (con 2 abstenciones), lo cual indica que las votaciones tendieron a la unanimidad.

Ahora bien, en cuanto a los temas de seguridad y justicia, que atienden a un sector específico de la sociedad e iniciativas varias, encontramos resultados similares, pues la votación más baja fue de 32 votos a favor (1 en contra y 1 abstención), la cual era una iniciativa de Ley de Publicidad Exterior (artículos reservados) y la más alta con 51 votos a favor, en donde se reformaba y adicionaba diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública y del Sistema de Protección Civil. Aunado a esto, es preciso señalar que no se discutió ningún

dictamen en materia política, restando quizás el debate a temas que pudieran afectar la relación entre los partidos en el órgano legislativo o en el terreno electoral. Además, se debe recordar que en aquél tiempo se encontraban próximas las elecciones de 2015 en donde también se renovarían la Asamblea Legislativa.

Asimismo se pudieron identificar durante este periodo dos temas controvertidos, el primero fue sobre una iniciativa que proponía “rectificar actas de garantía de derecho de toda persona al reconocimiento de su identidad de género a través de un procedimiento administrativo ante el Registro Civil del Distrito Federal”. Si bien fue aprobado por la mayoría, también se registró el mayor número de abstenciones de un grupo parlamentario: el PAN. Con base en los antecedentes parlamentarios del PAN (se explicó al inicio de este capítulo), esta iniciativa puede considerarse como contraria a la visión conservadora que mantiene el partido, ya que permite al individuo asumir un género distinto al sexo asignado de nacimiento, y por lo tanto, es posible que se pueda vincular esta iniciativa con una congruencia ideológica.

El segundo tema fue en materia económica, el cual versaba sobre una iniciativa que buscaba reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de crear el Fondo de Capitalidad. Su origen provino del grupo parlamentario del PRD y fue básicamente este partido junto con el PAN quienes aprobaron el dictamen, sumando entre ambos 30 votos de los 35 con los cuales se aprobó. El PRI se mostró reactivo y cohesivo, debido a que 6 de sus diputados se abstuvieron en la votación general, mientras que en la votación particular (artículos reservados), aun cuando imposible acceder a la votación, el resultado se mantuvo muy similar (35 a favor y 5 abstenciones), por lo cual se puede suponer que se votó en el mismo sentido.

Otro rasgo particular que sobresale en este periodo legislativo, es la indisciplina de algunos diputados y la falta de cohesión en algunos partidos, ya que fue posible identificar al menos en cinco ocasiones votos divididos entre los grupos parlamentarios del PRD, PAN y PRI.<sup>181</sup> Sin embargo, dado el poco impacto que tuvo

---

<sup>181</sup> En cuatro dictámenes, la votación fue dividida para estos grupos parlamentarios (PRD, PAN y PRI). Para el PRD, los registros más bajos de disciplina fueron (0.29, 0.52, 0.77, 0.26 Y 0.6); para el

esta disidencia intrapartidaria en los resultados, sólo se considera como una falta de cohesión en el partido y una indisciplina del diputado, lo que permite deducir que existe un cierto margen de libertad en los diputados para tomar sus propias decisiones.

Por otro lado, como parte del análisis de las votaciones nominales de la VI Legislatura, es pertinente resaltar el comportamiento de dichas votaciones en los dictámenes desechados, es decir, aquellos en donde los partidos votaron en contra para la resolución de un dictamen. De esta manera se podrá observar cómo fue la cooperación interpartidista para la no aprobación de algún dictamen y si se encuentran diferencias o similitudes en comparación con los resultados obtenidos en los cuadros anteriores. En este sentido, se pudo identificar las siguientes coaliciones legislativas.

<b>Cuadro 34. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (VI Legislatura) Iniciativas desechadas (votos en contra)</b>			
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones (tercer año)</b>	<b>Porcentaje de coaliciones de iniciativas desechadas</b>	<b>Actores parlamentarios participantes</b>
PRD-PAN-PRI-IND-PT-MC-PVEM	1	12.5	7
PRD-PAN-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	1	12.5	7
PRD-PAN-PRI-IND-MC	1	12.5	6
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-MC-PVEM	1	12.5	7
PRD-PAN-IND-MC-PVEM	1	12.5	5
PRD-PAN-PRI-IND-PANAL-PT-MC-PVEM	2	25	8
PRD-PAN-IND*	1	12.5	3
TOTAL	8	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

\*En éste no se incluye el único voto que registró en contra el PRI de los 27 votos que fueron en total, ya que dos diputados votaron a favor y el sentido mayoritario (por decirlo de alguna manera) no fue en este sentido de la votación.

PAN (0, 0.18, 0.6, 0.2 y 0.5) y para el PRI (0, 0.5 y 0.33). Estos datos se obtuvieron aplicando el **Índice Rice corregido** de William Heller y Jeffrey Weldon, cuya fórmula es  $Irc = (A - B - C) / (A + B + C)$ . En donde: **A**= número de votos mayoritario; **B**= número de votos minoritario y **C**= número de abstenciones. El índice puede tomar valores de 0 a 1; donde el 1 significa total disciplina y el 0 nula disciplina. Véase García Martínez, Julio César, "Disciplina partidaria en México: la LX Legislatura", en *Política y Sociedad*, año 8, núm.8, México, 2009, p. 81

El cuadro anterior permite identificar que la mayoría de éstas coaliciones estuvo formada por 6 u 8 grupos parlamentarios y que sólo en dos ocasiones, por menos de seis partidos. Un dato adicional y significativo que muestra es la coalición de dos partidos considerados como mayoritarios PRD (primera minoría) y PAN (como segunda minoría) e independientes (2 diputados), cuya cooperación interpartidaria pudo influir en el resultado de la votación y del dictamen. En esta votación nominal el PRD contribuyó con 19, el PAN con 5 y aunado a los dos votos de los diputados independientes, se desechó el dictamen con 27 votos en contra; mientras que el resto de los grupos parlamentarios lo hicieron a favor.

Lo interesante de ésta última coalición es que básicamente con dos grupos parlamentarios (PRD-PAN) pudo haberse determinado el resultado sin necesidad de la cooperación de los demás actores parlamentarios. Pues de los 27 votos en contra, ambos colaboraron con 24 (excluyendo los 2 votos de los diputados independientes y 1 del PRI) frente a los 8 votos a favor de los demás partidos.

En el segundo periodo de sesiones (17 de marzo de 2015 al 9 de julio de 2015) de la VI Legislatura fueron sometidos a discusión y debate del pleno un mayor número de dictámenes. No obstante, la principal diferencia entre ambos periodos es que durante la segunda mitad de la VI Legislatura encontramos votaciones nominales sumamente reñidas (votos divididos) así como algunos dictámenes desechados.

Sobre el primer punto, si bien los cuadros anteriores demuestran que toda aprobación requirió de los votos del PRD (pues no se excluyó en las coaliciones a excepción de una vez), un dato fundamental que no refleja es el número de diputados que participaron en la votación y que permite suponer que dentro de un gobierno unificado, la cooperación de las demás fuerzas parlamentarias fue meramente opcional. Sin embargo, esta suposición carece de sustento al momento de realizar un análisis minucioso de las votaciones nominales y el sentido del voto de cada diputado.

En este sentido, aun cuando no se puede apreciar en los cuadros de las coaliciones (28 al 34) cuántos votos aportó cada grupo parlamentario en cada uno de los dictámenes, los datos recabados demuestran que el mínimo de votos que aportó el

PRD en algunas coaliciones fue de 14, es decir, no contó con el apoyo de sus 20 diputados restantes. Si se hace la comparación entre los votos que aportaron la oposición y el partido gobernante, se deduce que el PRD por sí mismo no habría podido influir en el resultado, ya que la oposición pudo haber actuado de manera contraria a la decisión que hubiera tomado éste.

No obstante, estas situaciones se presentaron en diversas ocasiones cuando el PRD registró desde 14 hasta 17 votos, teniendo como asistencia apenas el quórum requerido (34 diputados) y que además, si se recuerda el mínimo de votos que se necesita para aprobar un proyecto de ley con la asistencia mínima de diputados (18 votos), se deduce entonces que éste quedaba a merced de la cooperación de los demás partidos y de los candidatos independientes. En este sentido, podemos sostener que en efecto la inasistencia<sup>182</sup> de los diputados puede también influir en el sentido del dictamen de los proyectos en el pleno (si se aprueban o se desechan) sin que ello excluya la indisciplina.

Ahora bien, en el segundo periodo de sesiones también se registró que ocho dictámenes fueron desechados. En estos casos, el PRD aportó por lo menos con 18 votos en contra y que junto con los votos en contra de los demás grupos parlamentarios, fueron decisivos para desecharlos. No obstante, aunque la indisciplina intrapartidaria fue también una constante en el PRD, ésta no afectó a la decisión de la mayoría, incluso cuando 6 legisladores votaron de manera opuesta al resto de sus compañeros.

En las votaciones también pudo observarse que tres fueron relativamente reñidas, ya que los votos se encontraron distribuidos de la siguiente manera: *primer dictamen*: 18 favor, 15 contra y 1 abstención; *segundo dictamen*: 23 favor, 11 contra, 1 abstención y *tercer dictamen*; 20 favor, 9 contra, 5 abstenciones, todos del día 09

---

<sup>182</sup> La ausencia de los diputados, sostiene Julio García, se ha encontrado que muchas de ellas obedecen no a un acto de desacuerdo sino a compromisos de los legisladores con actividades propias del partido, por lo que éstas se pueden considerar como faltas justificadas. Por tal razón, considera que tampoco podría considerarse esta variable en los índices de disciplina. Ver: Julio César, García Martínez, op.cit, p. 81. Lo que se quiere decir con esta cita, es que aun cuando esto pueda influir en las votaciones, éstas no siempre responde a factores de indisciplina o desacuerdos partidarios.

de julio de 2015 en el segundo periodo extraordinario. Los temas fueron sobre algunos inmuebles ubicados en diferentes direcciones del Distrito Federal, ninguno de ellos atendió a cuestiones de seguridad, economía, político o un sector específico de la sociedad.

Antes de finalizar el análisis de la VI Legislatura, es preciso señalar aquellas iniciativas que en las votaciones nominales fueron objeto de votos divididos. Pues estos también permiten observar que a pesar de haber una tendencia hacia la cooperación interpartidista (durante esta legislatura en la Asamblea), ello no siempre significa que no existan disensos, conflictos y posturas distintas entre las fuerzas parlamentarias respecto a ciertos temas, intereses o preferencias políticas.

**Cuadro 35**

Dictamen	Favor	Contra	Abstención	Resultado
Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto respecto del inmueble ubicado en Bosque de Ciruelos No. 255 colonia, Bosques de Las Lomas delegación Miguel Hidalgo.	20	9	5	Se aprueba el dictamen
Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto respecto del inmueble ubicado en a) avenida Campos Elíseos número 82 colonia Polanco V Sección delegación Miguel Hidalgo y b) avenida Campos Elíseos números 82-B, 84 y 36 colonia Polanco V Sección, delegación Miguel Hidalgo	18	15	1	Se aprueba el dictamen
Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto respecto del inmueble ubicado en calzada Corceles No. 7 colonia Colina del Sur delegación Álvaro Obregón.	23	11	1	Se aprueba el dictamen
Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto respecto del inmueble ubicado en Plan de Muyuguardo números 28 y 32 de la colonia San Lorenzo la Cebada delegación Xochimilco	24	11	0	Se aprueba el dictamen
Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto respecto del inmueble ubicado en Las Águilas 1126 delegación Álvaro Obregón.	11	24	1	Se desecha el dictamen.

**Fuente:** Elaboración propia.

Como ya se advertía anteriormente, los temas no fueron de gran trascendencia (a simple vista); sin embargo permiten señalar algunos posibles escenarios que podrían afectar las dinámicas legislativas. Primero se puede observar que todos los dictámenes estuvieron formados por coaliciones mínimas ganadoras, pues tomando como referencia el número de diputados que votaron, se requería de por lo menos

18 votos para aprobar o desechar el dictamen. En el caso del primer y segundo dictamen apenas reunieron el número de votos necesarios para aprobarlos.

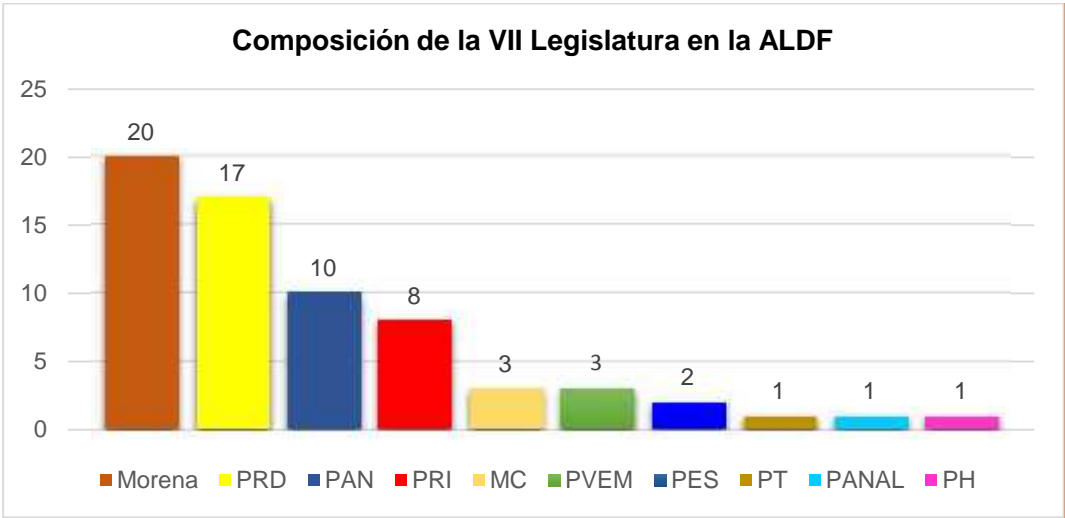
El tercer y cuarto dictamen, si bien, para su resolución hubo votos adicionales al mínimo requerido, tampoco puede decirse que su aprobación o rechazo, respectivamente, hayan sido por coaliciones amplias. Por otro lado, una característica que comparten todos estos dictámenes es la indisciplina partidaria, ya que los integrantes de un mismo grupo parlamentario votan en distintas formas (favor, contra o abstención) y eso influye también en los resultados de las votaciones nominales. Dicho comportamiento se registró principalmente en el PRD, PAN y PRI, y pocas veces en un partido minoritario (MC)

Por lo tanto, se podría concluir que en este último año de la VI Legislatura se encontraron varias combinaciones de cooperación interpartidista y que las coaliciones legislativas que se formaron durante este periodo, la mayoría de las veces, tendieron a la unanimidad. No obstante, también se pudo apreciar que las coaliciones no son permanentes y si bien en términos cuantitativos se podría suponer que el ejecutivo y el partido gobernante podrían prescindir del apoyo de las demás fuerzas parlamentarias, dada la existencia de un gobierno unificado, factores como la indisciplina partidaria, el ausentismo de los legisladores y las abstenciones en las votaciones nominales pueden generar escenarios legislativos, en donde sea necesario buscar consensos con los demás actores parlamentarios.

#### **4.3 COALICIONES LEGISLATIVAS DURANTE PRIMER AÑO DE SESIONES (VII LEGISLATURA): GOBIERNO SIN MAYORÍA (17 de septiembre de 2015 – 14 de septiembre de 2016)**

A diferencia de la Legislatura anterior (VI), la conformación de ésta sufrió una modificación en el número de partidos que consiguieron escaños en la Asamblea, pues tres nuevos partidos políticos además de los ya existentes, fungirán como actores políticos en el órgano legislativo de la ciudad capitalina.

De esta manera, los resultados electorales de 2015 en el Distrito Federal, asignaron los siguientes espacios de poder: Morena (20), PRD (17), PAN (10), PRI (8), MC (3), PVEM (3), PES (2), PT (1), PH (1) y PANAL (1). Dado que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta, se ubica como primera minoría al partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en un contexto de gobierno sin mayoría. A continuación se muestra cómo quedó conformada la Asamblea Legislativa para la VII Legislatura.



**Fuente:** Elaboración propia

Un rasgo sobresaliente de esta Legislatura, es el desplazamiento del PRD como primera minoría y que lo sitúa como segunda fuerza parlamentaria dentro del recinto legislativo. Por tal motivo, se parte de la idea de que la dinámica legislativa, en cuanto al trabajo parlamentario, cambiará debido a la presencia de nuevos actores y teniendo en cuenta que ningún partido cuenta con el apoyo mayoritario de la Asamblea (visible en la composición pluripartidista). Por lo tanto, se buscará reflejar en este último apartado si esta suposición es cierta y si existen diferencias significativas en comparación con el gobierno unificado de la legislatura anterior.

Dada la asignación de escaños y considerando que el quórum exigido para iniciar sesiones es de 34 diputados, podemos afirmar, en primera instancia, que la cooperación de los partidos será sumamente necesaria, no sólo para cumplir el



requisito exige la ley para dar inicio a las sesiones (ordinarias), sino para aprobar la agenda política y tener un desempeño parlamentario relativamente satisfactorio.

Por lo tanto se deduce que la combinación de coaliciones será más amplia y que requerirá forzosamente de la cooperación como mínimo de dos partidos, para el caso de los partidos mayoritarios. Mientras que en el caso de los partidos minoritarios, estos sólo podrán hacerlo con la unión de los seis minoritarios (PVEM, MC, PES, PANAL, PT y PH) más un partido mayoritario. En este sentido, resulta conveniente proponer un escenario tentativo de las posibles coaliciones legislativas que se pueden formar, a partir del número de bancas parlamentarias que tiene cada partido.

<b>Cuadro 36. Coaliciones mínimas ganadoras en la Asamblea Legislativa. Primer año legislativos de la VII Legislatura en la ALDF (Con un mínimo de Quórum)</b>		
<i>Coaliciones</i>	<i>Quórum</i>	<i>Aprobación de una ley</i>
<b>MORENA-PRD</b> 20+17= 37	<b>Si</b>	<b>Si</b>
<b>MORENA-PAN</b> 20+10: 30	<b>No</b>	<b>Si</b>
<b>MORENA-PRI</b> 20+8= 28	<b>No</b>	<b>Sí</b>
<b>MORENA-PRD-PAN-PRI</b> 20+17+10+8= 55	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>MORENA-PRD-PAN</b> 20+17+10=47	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>MORENA-PRD-PRI</b> 20+17+8=45	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>MORENA-PAN-PRI</b> 20+10+8=38	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-PAN-PRI</b> 17+10+ 8= 35	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-PAN-PRI-MC-PVEM-PES-PT-PH-PANAL</b> 17+10+8+3+3+2+1+1+1=46	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>
<b>MORENA-MC-PVEM-PES-PT-PH-PANAL</b> 20+3+3+2+1+1+1=31	<b>No</b>	<b>Sí</b>
<b>PRD-MC-PVEM-PES-PT-PH-PANAL</b> 17+3+3+2+1+1+1=28	<b>No</b>	<b>Sí</b>

<b>PAN- MC-PVEM-PES-PT-PH-PANAL</b> 10+3+3+2+1+1+1=21	<b>No</b>	<b>Sí</b>
<b>PRI- MC-PVEM-PES-PT-PH-PANAL</b> 8+ 3+3+2+1+1+1= 19	<b>No</b>	<b>Sí</b>
<b>Fuente.</b> Elaboración propia. El esquema se retomó de Casar (2000)		

El cuadro anterior permite observar que Morena, si bien tiene un mayor número de diputados en comparación con los demás grupos parlamentarios, por sí solo no puede cubrir el quórum necesario para abrir sesiones legislativas, aunque sí la aprobación de dictámenes, siempre y cuando la asistencia de diputados sea como mínimo de 34. Un dato interesante que ofrece el cuadro anterior es que la coalición integrada por todos los partidos distintos a Morena, uniéndose en conjunto, pueden prescindir de la cooperación de éste, pues entre los nueve partidos reúnen 46 votos, lo que significa que además de cumplir el requisito del quórum, también pueden aprobar leyes.

En consecuencia, se puede afirmar que a pesar de tener un mayor número de diputados por ambos principios (MR y RP) en la Asamblea, los votos que reúne Morena (en tanto haya disciplina partidaria) no le garantiza tener un apoyo parlamentario suficiente para aprobar leyes, por lo tanto, necesitará coaligarse con otras fuerzas parlamentarias para que puedan ser aprobadas sus iniciativas. Asimismo, como parte del análisis del trabajo parlamentario conviene mostrar el número de iniciativas presentadas durante el primer año de sesiones, que son en todo caso, un buen referente (no el único) para medir el trabajo legislativo de las fuerzas parlamentarias que integran la VII Legislatura.

En el próximo cuadro se podrá identificar la presencia de un nuevo actor político permitido por la legislatura local; ya que además de aumentar el número de partidos, encontramos que se conformó una Coalición Parlamentaria,<sup>183</sup> integrada por los

<sup>183</sup> Los diputados que conformaron dicha Coalición fueron Juan Gabriel Corchado Acevedo de Nueva Alianza; José Alberto Benavides Castañeda del Partido del Trabajo y Luciano Jimeno Huanosta del Partido Humanista. Este comunicado se dio a conocer el día 29 de septiembre de 2015 en el Boletín Informativo de la Asamblea Legislativa. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-integrantes-los-partidos-humanista-trabajo-y-nueva-alianza-conforman-coalicion-parlamentaria-aldf--22237.html> [Consultado el día 15 de febrero de 2018]

partidos Nueva Alianza, Partido del Trabajo y Partido Humanista (PANAL-PT-PH), quienes contaban únicamente con un diputado

**Cuadro 37.**  
**Iniciativas presentadas durante el primer año de sesiones de la VII Legislatura**

Origen	Iniciativas Presentadas (turnadas a Comisión)	Aprobadas	Rechazadas	Tasa de eficiencia legislativa	Tasa de contribución legislativa
MORENA	44	17	0	38.63	15.27
PRD	104	23	0	22.11	36.11
PAN	41	10	0	24.39	14.23
PRI	28	12	0	42.85	9.72
PVEM	21	7	0	33.33	7.29
MC	9	1	0	11.11	3.12
COALICIÓN PARLAMENTARIA	9	0	0	0	3.12
PES	24	3	0	12.5	8.33
Jefe de Gobierno	8	5	0	62.5	2.77
Total	288	78	0		100%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

**Nota:** El rubro de "Iniciativas aprobadas, se refiere al porcentaje de la diferencia entre las iniciativas presentadas entre las que les fueron aprobadas. Sólo se consideran aquellas que pertenecieron a un solo grupo parlamentario o al Jefe de Gobierno, ya que algunas que fueron aprobadas pertenecía a dos o más actores distintos, por lo cual no se pudo distinguir a quien darle el crédito. Éstas no fueron incluidas.

\*La tasa de eficiencia legislativa se refiere al porcentaje total de las iniciativas que presentó cada grupo parlamentario y que le fueron aprobadas.

\*\*La tasa de contribución legislativa se refiere al porcentaje total de las iniciativas presentadas por cada grupo parlamentario respecto al total de iniciativas presentadas por todos los actores parlamentarios durante la legislatura.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la presentación de iniciativas se concentró principalmente en cuatro grupos parlamentarios: Morena, PRD, PAN y PRI. Asimismo, fueron los mismos partidos que relativamente tuvieron mayor éxito en sus iniciativas (también puede incluirse al PVEM), por lo que podría decirse que son cuatro los actores políticos que inciden en el proceso legislativo y no uno o máximo dos como lo fue en la legislatura anterior.

Ahora bien, más adelante se verá si existe una tendencia a la cooperación interpartidaria entre estos cuatro grupos parlamentarios para aprobar iniciativas de ley o si por el contrario, se coaligan también con los partidos minoritarios y excluyen a uno de ellos, para que sus preferencias no dependan completamente de los otros partidos que podrían ser considerados, en cierta medida, como mayoritarios.

De esta manera encontramos que el PRI (8 diputados) podría ser sustituido con los votos de MC (3), PVEM (3), PES (2); el PAN (10 diputados) con los votos de MC (3), PVEM (3), PES (2), PT (1) y PH (1). Para prescindir del apoyo del PRD (17 diputados) se requiere que se coaliguen PRI (8), (MC (3), PVEM (3), PES (2) y PT PH (ambos tienen un diputado) incluso entre PAN (10) y PRI (8) superan los votos que puede ofrecer el PRD. Para prescindir de la cooperación de Morena (20 diputados) tendría que haber una coalición entre PRD (17) y PAN (10), PRD (17) y PVEM o MC (ambos tienen 3 diputados); PAN (10), PRI (8) y PES (2) o PAN (10), PRI (8), PH (1)+ PT (1) o PANAL (1). Desde luego, considerando hipotéticamente que participaran todos los diputados de cada grupo parlamentario.

Retomando la información del cuadro 37, nuevamente se puede observar que los partidos minoritarios como actores políticos mantienen una actividad legislativa limitada y poco productiva en cuanto a eficiencia y contribución legislativa. El único partido considerado como minoritario y que puede decirse que tuvo un desempeño relativamente más productivo y eficiente fue el PVEM. Sin embargo, palidece ante el número de iniciativas que les han sido aprobados al PRD, PAN, PRI y Morena.

Un segundo dato que ofrece el cuadro y quizá el más sobresaliente es la participación del ejecutivo en la presentación de iniciativas y el número de proyectos que le fueron aprobados, pues a diferencia del último año de la VI Legislatura, su tasa de participación y de éxito disminuyó. Si se retoma la evidencia empírica que señalaban Casar y Margarita Jiménez, en donde la participación del ejecutivo en el proceso legislativo se veía reducida en un gobierno sin mayoría en comparación con un gobierno unificado, podemos afirmar que sucedió lo mismo con el Jefe de Gobierno en la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, aun cuando no se puede apreciar a simple vista, el seguimiento legislativo permitió encontrar que la figura del Jefe de Gobierno en su función legislativa no tiene mayores dificultades para que sus iniciativas sean turnadas a alguna Comisión de la Asamblea, incluso con un nuevo tipo de gobierno, pues aunque en esta legislatura presentó una menor cantidad de iniciativas, todas las que presentó fueron turnadas y su éxito legislativo fue superior al resto de los grupos parlamentarios. Lo anterior puede tener dos respuestas: la primera es que a pesar de que su partido no tuvo la mayoría de las bancas parlamentarias, su figura como ejecutivo siguió siendo dominante y la segunda, como bien lo señalaba Manoel Santos, pudo haber presentado iniciativas que a su criterio no generaría mayores conflictos para su aprobación.

Un tercer dato que podemos retomar del cuadro es la eficiencia y contribución legislativa de la primera minoría (Morena), ya que si se analiza su desempeño parlamentario podemos observar que no pudo reflejar su posición mayoritaria (en términos relativos) en la presentación de iniciativas, pues si bien tuvo cierto éxito en la aprobación de las mismas (38.63%), su contribución legislativa (15.63%) en la Asamblea, fue inferior a la del PRD. De hecho, incluso cuando tiene un desempeño parlamentario aceptable, es apenas superior al del Partido Acción Nacional (24.39%), esto sin considerar que este partido sólo cuenta con diez legisladores, es decir, con la mitad de diputados que tiene Morena, A su vez, también es inferior al del PRI que con tan sólo 8 diputados tiene una tasa de eficiencia legislativa del 42.85%. En este sentido, vemos que no se trata de qué partido obtiene un mayor número de escaños en la Asamblea, sino de aquél que puede tener un mejor desempeño legislativo con los recursos que disponga, incluyendo recursos humanos.

Otro rasgo que sobresale de este cuadro, es el número de iniciativas que presentan los partidos minoritarios, ya sea de manera individual o como parte de una Coalición Parlamentaria, pues observamos nuevamente que su capacidad de acción y de incidir en la agenda legislativa es mínima. Este hecho se pudo constatar al revisar el Diario de Debates durante el segundo periodo ordinario, pues se encontró que la

Coalición Parlamentaria presentó cuatro veces una misma iniciativa en diferentes sesiones, y sin embargo, no pudo conseguir que fuera turnada hacia una Comisión. Dicha iniciativa fue la siguiente: “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de establecimientos mercantiles del Distrito Federal, la Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, la Ley de seguridad alimentaria y nutricional para el Distrito Federal y la Ley de adquisiciones para el Distrito Federal”. Si bien, con el título no se determinará cuál sería su impacto real, tampoco se considera que sea una iniciativa intrascendental para la sociedad capitalina, en comparación con las que están enfocadas a escribir en letras de oro alguna frase o reconocimiento de algún personaje en particular.

En términos generales, el trabajo legislativo de los grupos parlamentarios, en cuanto al total de iniciativas presentadas y las que fueron aprobadas, fue del 18%; lo cual habla de la baja productividad que tuvieron los grupos parlamentarios durante el año legislativo (2015-2016) en comparación con la productividad legislativa del tercer año de la VI Legislatura, la cual fue del 27%.

A continuación se sintetizará la información del comportamiento de las votaciones nominales que permitan observar las distintas coaliciones que se formaron al interior del recinto legislativo. Nuevamente se buscará identificar y señalar si hubo mayorías amplias o mínimas ganadoras y en qué temas fueron más reactivos o más cooperativos los diez partidos políticos que conforman la Asamblea. No obstante, antes de clasificar y analizar las coaliciones que se formaron en temas de seguridad y justicia, en materia económica, materia política, iniciativas que atiendan a un sector específico de la sociedad y otras; es pertinente hacer hincapié en el tipo de coaliciones que se formaron de manera general durante el primer año de la VII Legislatura

**Cuadro 38. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa  
(1o año de ejercicio de la VII Legislatura)**

<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones</b>	<b>Partidos participantes</b>
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES-PH	8	7.47	9
MORENA- PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES	15	14.01	8
PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES-PH	1	0.93	8
MORENA- PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM	4	3.73	7
PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PT-PES-PH	4	3.73	9
MORENA- PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PT-PES-PH	6	5.60	10
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PES	3	2.80	6
PRD-PAN-PRI-PANAL-PES	1	0.93	5
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES	1	0.93	8
PRD-PAN-PRI-PT-MC-PVEM-PES	1	0.93	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES	9	8.41	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PT-MC-PVEM-PES	3	2.80	8
PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES	1	0.93	7
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PH	1	0.93	8
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC	1	0.93	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PH	3	2.80	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-PVEM-PES	1	0.93	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC-PVEM-PES	8	7.47	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PVEM-PES	1	0.93	7
PRD-PAN-PRI-MC-PVEM	1	0.93	5
PRD-PAN-PRI-MC-PVEM-PH	1	0.93	6
PRD-PAN-PRI-PANAL-PVEM-MC	1	0.93	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM	1	0.93	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC-PVEM	1	0.93	6
MORENA PRD-PAN-PRI-MC-PVEM-PES-PH 20	8	7.47	8
MORENA-PRD-PAN.PRI-MC-PES	1	0.93	6
MORENA-PRD-PAN.PRI-PANAL-PVEM	1	0.93	6

Continúa....

<b>Cuadro 38. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (1o año de ejercicio de la VII Legislatura)</b>			
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones</b>	<b>Porcentaje de coaliciones</b>	<b>Partidos participantes</b>
MORENA- PRD-PAN-MC-PVEM-PES-PH	1	0.93	7
MORENA-PRD-PAN.PRI- MC-PVEM-PH	3	2.80	7
MORENA-PRD-PRI-PVEM-PES-PH	1	0.94	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-PVEM-PES-PH	1	0.94	7
MORENA-PRD-PAN-MC-PES	2	1.86	5
MORENA-PRD-PAN-MC-PVEM-PES	5	4.67	6
PRD-PAN-PVEM	1	0.93	3
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC	3	2.80	5
MORENA-PRD-PAN-PVEM-PES	1	0.93	5
MORENA-PRD-PAN-PRI-PVEM	1	0.93	5
<b>TOTAL</b>	107	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los Diarios de Debates y Gacetas Parlamentaria. Se retomó el esquema propuesto por Casar (2000) y se adicionó el rubro de “partidos participantes”

**NOTA:** El porcentaje no es exactamente el cien por ciento, debido a que no se incluyen todos los decimales. La combinación de coaliciones considera también a los periodos de recesos y los periodos extraordinarios, por tal motivo, algunas coaliciones están formadas por pocos partidos

Como puede observarse, la multiplicidad de coaliciones fue más amplia (en comparación con las que se registraron en la VI Legislatura) y constantemente cambiantes, pues la coalición que más se repitió fue la conformada por casi todos los grupos parlamentarios (a excepción del PT y PH), lo cual significó dos votos menos y el equivalente al 14.15 por ciento de todas coaliciones que se formaron durante este periodo. La cooperación interpartidaria que incluyó a todos los partidos políticos (5.60 por ciento), sólo se repitió en seis ocasiones, lo cual significa que el 94.4 por ciento de los dictámenes votados favorablemente, no coincidieron con el voto de todos los grupos parlamentarios.

Del cuadro anterior vale la pena resaltar la posibilidad de aprobar dictámenes con la coalición PRD+PAN+PVEM (equivalente a 30 votos), tomando en cuenta que la



cooperación PRD+PAN suman 27 votos y que el PVEM es de los minoritarios con mayor número de escaños (3 legisladores). De esta manera, se puede afirmar que no necesariamente se requiere de los veinte votos que pudiera proporcionar Morena para aprobar los dictámenes y que su posición como primera minoría es endeble, A continuación, veremos en qué tipo de temas fue más proclive la cooperación interpartidista y si las coaliciones fueron mínimas o amplias.

<b>Cuadro 39. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (VII Legislatura) Iniciativas en materia de Seguridad y Justicia</b>			
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones (primer año)</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas Seguridad y Justicia</b>	<b>Partidos participantes</b>
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC	1	20	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES-PH	1	20	10
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES	1	20	9
MORENA-PRD-PAN-PRI- MC-PVEM-PES	1	20	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PVEM	1	20	6
TOTAL	5	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

<b>Cuadro 40. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (VII Legislatura) Iniciativas en materia política</b>			
<b>Coalición</b>	<b>Frecuencia de coaliciones (primer año)</b>	<b>Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas en materia política</b>	<b>Partidos participantes</b>
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC PVEM-PES	2	25	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM- PH	2	25	9
PRD-PAN-PRI-MC-PVEM	1	12.5	5
MORENA-PRD-PAN-PRI- PANAL-MC-PVEM-PES	1	12.5	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM	1	12.5	7
MORENA-PRD-PAN MC-PVEM-PES	1	12.5	6
TOTAL	8	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

**Cuadro 41. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (VII Legislatura)  
Iniciativas en materia económica**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (primer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas (materia económica)	Partidos participantes
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC PVEM-PES-PH	4	50	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES-PH	1	12.5	10
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC-PVEM-PES-PH	2	25	8
MORENA-PRD-PAN-PRI- MC-PVEM-PES	1	12.5	7
TOTAL	8	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

**Cuadro 42. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (VII Legislatura)  
Iniciativas que atienden a un sector específico de la sociedad.**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (primer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas (sector sociedad)	Partidos participantes
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC PVEM-PES-PH	3	14.28	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL -MC-PVEM	2	9.52	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PES	2	9.52	6
MORENA-PRD-PAN-PRI--MC PVEM-PES	3	14.28	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC PVEM-PES-PH	2	9.52	10
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC PVEM-PES	1	4.76	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC PVEM-PES	1	4.76	8
MORENA-PRD-PAN-MC PVEM-PES	2	9.52	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC PVEM-PES-PH	1	4.76	8
MORENA-PRD-PAN -MC PVEM-PES-PH	1	4.76	7
MORENA-PRD-PRI-PVEM-PES-PH	1	4.76	6
MORENA-PRD-PAN-PRI.MC	1	4.76	5
PRD-PAN-PVEM	1	4.75	3
TOTAL	21	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

**Cuadro 43. Coaliciones en las votaciones de la Asamblea Legislativa (VII Legislatura)  
Iniciativas varias**

Coalición	Frecuencia de coaliciones (primer año)	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas	Partidos participantes
PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES-PH	1	1.53	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES-PH	5	7.69	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES	13	20	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PES	1	1.53	6
PRD-PAN-PRI-PANAL-PES	1	1.53	5
PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES	1	1.53	8
PRD-PAN-PRI- PT-MC-PVEM-PES	1	1.53	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PT-MC-PVEM-PES	3	4.61	8
PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM-PES	1	1.53	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PT-PANAL-MC-PVEM-PES	5	7.69	9
PRD-PAN-PRI-PT-PANAL-MC-PVEM-PH	1	1.53	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PH	1	1.53	9
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM-PES-PH	2	3.07	10
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT- PVEM-PES	1	1.53	8
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL- PVEM-PES	1	1.53	7
PRD-PAN-PRI- MC-PVEM-PH	1	1.53	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC-PVEM-PES	3	4.61	7
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-PT-MC-PVEM	1	3.07	8
MORENA-PRD-PAN-PRI- MC-PVEM	1	1.53	6
MORENA-PRD-PAN-PRI-PANAL-MC-PVEM	1	1.53	7
MORENA-PRD-PAN-PRI- MC-PVEM-PES-PH	5	7.69	8
MORENA-PRD-PAN-PRI- MC-PVEM- PH	4	6.15	7
MORENA-PRD-PAN-PRI- PVEM-PES-PH	1	1.53	7
MORENA-PRD-PAN- MC- PES	2	3.07	5
MORENA-PRD-PAN -MC-PVEM-PES	2	3.07	6
MORENA-PRD-PAN-PRI –MC	2	3.07	5
MORENA-PRD-PAN -PVEM-PES	1	1.53	5
MORENA-PRD-PAN-PRI-PVEM	1	1.53	5
MORENA-PRD-PAN-PRI-MC-PES	1	1.53	6
TOTAL	65	100	

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Diario de Debates*.

En conjunto, todos los cuadros anteriores demuestran una vez más que las coaliciones legislativas son un instrumento político comúnmente utilizado en la Asamblea Legislativa, independientemente del tipo de gobierno que se forme a partir de los resultados electorales. No obstante, la diferencia entre ambos tipos de gobierno radica en las distintas combinaciones de coaliciones legislativas, siendo más amplias y diversas en un gobierno sin mayoría que en un gobierno unificado (en el caso de la ALDF)

En el primer año de la VII Legislatura y con base en la información recabada, se puede observar que la multiplicidad de coaliciones así como una mayor proclividad a su formación, se encuentra en los dictámenes de iniciativas que no atienden temas económicos, políticos y de seguridad y justicia. En este sentido, nos podemos percatar de que las coaliciones legislativas son más factibles de formarse cuando se trata de iniciativas que abordan algún sector en específico de la sociedad (madres solteras, adultos mayores, personas con discapacidad, niños, jóvenes, etc.) así como en iniciativas varias, es decir, aquellas que adicionan, reforman, abrogan nuevas leyes o reglamentos locales.

Asimismo, dentro del análisis cuantitativo de cada cuadro se puede destacar el número de los partidos participantes en las coaliciones. Se observa que la coalición mínima fue de tres partidos; sin embargo, ésta sólo se registró en un periodo de receso, en donde sólo participan un número limitado de grupos parlamentarios y la única vez que se formó estuvo integrada por PRD-PAN-PVEM, que son la segunda y tercera minoría más un partido minoritario. Otra coalición mínima que se registró en las votaciones nominales, estuvo integrada por cinco grupos parlamentarios en nueve ocasiones: dos veces por el PRD-PAN-PRI+2 partidos minoritarios y en siete ocasiones por MORENA-PRD-PAN-PRI+ 1partido minoritario.

Respecto a las coaliciones amplias, éstas estuvieron integradas por siete o diez partidos (unanimidad) en ochenta y tres ocasiones, de las cuales se excluyó nueve veces al partido Morena, y en las setenta y cuatro restantes, sólo se excluyeron a partidos minoritarios. Por lo tanto, se puede afirmar que todas tuvieron como coalición fija a Morena-PRD-PAN-PRI. La cooperación interpartidaria entre cinco y

seis partidos se dio en veintitrés ocasiones, en donde la única coalición fija fue entre PRD-PAN, excluyendo a Morena o PRI, o también cooperando juntos los cuatro grupos parlamentarios.

Como se señaló en el análisis cualitativo de la Legislatura anterior, los datos estadísticos que se recuperaron del Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria no permiten observar algunos aspectos relevantes que surgen en torno a las votaciones uninominales. Tal es el caso del partido Morena y su posición como primera minoría en la Asamblea, pues aun cuando se hubiese pensado que éste junto con otros partidos se unirían para desplazar como fuerza parlamentaria al PRD y ser capaz de bloquear los proyectos de ley del ejecutivo y del partido gobernante o incluso formar una coalición para que pudiera imponer su propia agenda legislativa y con ello, asumir un papel más importante como partido de oposición, esto simplemente no sucedió, según los resultados de las votaciones nominales.

No obstante, aunque fueron pocas las votaciones que registraron a Morena como un partido opositor o crítico, vale la pena agregarlas en este análisis, ya que podrían arrojar cierta evidencia de por qué estos dictámenes no fueron aprobados por unanimidad. A continuación se muestran los dictámenes que generaron dicho comportamiento.

**Cuadro 44**

<b>Dictamen</b>	<b>Favor</b>	<b>Contra</b>	<b>Abstenciones</b>
1.Dictamen respecto a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 86 fracción IV, 88 segundo párrafo, 144 fracción IV, 166 fracción V, VI y VII, 169 fracción I, 174 párrafo tercero, 175, 177, 180 primer párrafo, 182 primer y segundo párrafo y 183, se adiciona un segundo párrafo al artículo 84, una fracción IV al artículo 186 y se crean los artículos 166 bis, 175 bis y 177 bis, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	<b>21</b> PRD, PAN, PRI, MC, PVEM	<b>15</b> Morena	1 PES
2.Dictamen respecto al proceso de elección de tres integrantes honorarios del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,	<b>34</b> PRD, PAN, PRI, PANAL, PVEM, PT. MC, PES	<b>17</b> Morena	0

Continúa...

Continuación...

Dictamen	Favor	Contra	Abstenciones
3.Dictamen respecto a la designación de los Consejeros Ciudadanos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para el periodo 2016-2019,	<b>28</b> PRD, PAN, PRI, PT, MC, PVEM, PES	<b>15</b> Morena	0
4.Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción II del artículo 18 y se adiciona un párrafo a los artículos 47, 59, 60, 79 y 80 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	<b>34</b> PRD, PAN, PRI, PANAL, MC, PVEM, PES	<b>16</b> Morena	0
5. Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona la fracción CIII recorriendo las subsecuentes del artículo 9, se reforma la fracción III del artículo 11, se reforman las fracciones XVII, XLIII, LXII del artículo 12 y la fracción XV del artículo 15, todos de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal, con lo que se propone celebrar el día sin automóvil, con el objeto de disminuir el uso de vehículos automotores y crear oficinas delegacionales de movilidad.	<b>27</b> PRD,PAN, PRI, PANAL, PT, MC, PVEM, PH	<b>15</b> Morena (14)  PVEM (1)	0
6.Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma y adiciona una fracción al párrafo cuarto del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal,	<b>21</b> PRD, PAN, PRI, PANAL, PT, MC	<b>1</b> Morena	<b>15</b> Morena (12) PVEM (3)
7.Dictamen respecto a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 86 fracción IV, 88 segundo párrafo, 144 fracción IV, 166 fracción V, VI y VII, 169 fracción I, 174 párrafo tercero, 175, 177, 180 primer párrafo, 182 primer y segundo párrafo y 183, se adiciona un segundo párrafo al artículo 84, una fracción IV al artículo 186 y se crean los artículos 166 bis, 175 bis y 177 bis, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.	<b>21</b> PRD, PAN, PRI, MC, PVEM	<b>15</b> Morena	<b>1</b> PES
8. Dictamen a la propuesta de no ratificación de la C. Irma Leonor Larios Medina en el cargo de Magistrada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	<b>29</b> PRD, PAN, PRI, MC, PVEM, PH	<b>18</b> Morena (17)  PES (1)	0
9. Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal.	<b>43</b> PRD, PAN,PRI, PT,PANAL, MC, PES,PH, PVEM	<b>15</b> Morena	0

Continúa....

Continuación....

Dictamen	Favor	Contra	Abstenciones
10..Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto de Ley de Ingresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2016,	<b>41</b> PRD,PAN,PRI, PT,PANAL, MC, PES,PH, PVEM	<b>19</b> Morena	0
11.Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto de Ley de Ingresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2016, RESERVA 1	<b>44</b> PRD,PAN,PRI, PT,PANAL, MC, PES,PH, PVEM	<b>20</b> Morena	0
12..Dictamen con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2016,	<b>43</b> PRD,PAN,PRI, PT,PANAL, MC, PES,PH, PVEM	0	<b>20</b> Morena

**Fuente:** Elaboración propia con base en el seguimiento legislativo del Diario de Debates.

El cuadro anterior no demuestra algún criterio en particular que pudiera advertir si existe una postura ideológica o el porqué de tal oposición a ciertos temas, lo único que se puede señalar es que casi todas estas propuestas fueron presentadas por integrantes del grupo parlamentario del PRD y las últimas cuatro por el Jefe de Gobierno. Al respecto llama la atención la postura que tuvo Morena frente a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que presentó el ejecutivo local.

En primer lugar, se observa que el Jefe de Gobierno logró la aprobación de sus proyectos con el apoyo parlamentario de 9 partidos (incluyendo el suyo) y en segundo lugar se aprecia que Morena, a pesar de ser un partido cohesionado y con una alta disciplina partidaria (en esta votación), no logró contrarrestar la decisión de la mayoría. Por lo tanto, como se sostenía al inicio de este capítulo, el ser la primera minoría en la Asamblea no le garantiza un respaldo mayoritario para influir en los resultados de las votaciones nominales o imponer sus intereses como actor parlamentario.

En términos generales, se puede afirmar que hubo un “equilibrio de fuerzas”, pues de las 107 votaciones nominales que se registraron durante esta legislatura, solamente en 13 dictámenes Morena actuó como un partido opositor y reactivo, incluso cuando en limitadas ocasiones fue apoyado por partidos minoritarios, como el PES y PVEM, no pudo revertir la decisión de la mayoría. Lo mismo sucedió cuando los demás grupos parlamentarios votaban en contra y Morena era el único grupo parlamentario que votaba a favor (ocurrió en una moción suspensiva). Sin embargo, esto no significó que siempre votara en sentido contrario, ya que las coaliciones fueron en su mayoría amplias (incluyendo a casi todos los grupos parlamentarios) y en el mismo sentido de la votación nominal (tendiente a la unanimidad).

Finalmente, con base en la evidencia empírica, se puede señalar que en un gobierno unificado, el partido que obtiene la mayoría de las bancas parlamentarias cuenta con la posibilidad de garantizar el quórum y cuenta (en teoría) con el número de votos necesarios para la aprobación de los proyectos de ley. Caso contrario sucede en los gobiernos sin mayoría, en donde la cooperación y la negociación se hacen necesarias para la aprobación de la agenda política, de políticas públicas y de las iniciativas. La diferencia sustancial radica entonces, en la fuerza parlamentaria que adquiere (beneficia) o limita (subordina) a un partido y de la posibilidad de requerir o prescindir del apoyo de los demás actores políticos.



## Conclusiones

A lo largo de la presente investigación se ha demostrado la complejidad que implica abordar el tema de las coaliciones legislativas (en términos generales). En primer lugar, porque se requiere de una revisión minuciosa de la literatura legislativa y de los aportes de la ciencia política comparativa. En este sentido, se encontró que la emergencia de gobiernos distintos a los unificados (dominantes hasta finales de los años ochenta en México), han generado entre la comunidad científica diversos debates, comparaciones y suposiciones teóricas que señalan que las dinámicas legislativas cambian en función del gobierno que se forme (unificado, dividido o sin mayoría), o al menos ésa ha sido la idea predominante en la literatura.

Por otro lado, se dio cuenta de que existe, además, una percepción negativa en los sistemas presidenciales combinados con sistemas multipartidistas, dado que son más propensos a la formación de gobiernos sin mayoría y por lo cual se presupone, la posibilidad de que existan diferencias o conflictos cuando los intereses del Ejecutivo y de la mayoría en el órgano legislativo no coinciden, e incluso, en casos extremos, pueden conllevar a la parálisis legislativa, bloqueos mutuos y una disminución en la producción legislativa (Báez, 2006). Dicho en otras palabras, la formación de gobiernos sin mayoría dificulta la construcción de acuerdos o consensos que permitan garantizar la aprobación de leyes o políticas de gobierno.

En el caso de México, a nivel federal, el sistema presidencial no había generado dichas suposiciones teóricas, en gran parte, por el presidencialismo dominante hasta 1994. Sin embargo, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y con ello, el surgimiento de gobiernos sin mayoría a nivel federal y local (el primero en 1989) se establecería un cambio institucional en la relación del Ejecutivo con el Legislativo y entre las fuerzas políticas que interactúan (cooperación o disenso) en los órganos legislativos. Por otro lado, todo parece indicar que la producción de *gobiernos sin mayoría* seguirá siendo parte de la normalidad democrática a nivel subnacional (López Lara, 2007). En este escenario teórico se situó la investigación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que funge como órgano legislativo local.

Ahora bien, como se pudo observar en el segundo y tercer capítulo, para analizar a un órgano legislativo también se requiere conocer su origen, función e integración a través de distintos momentos históricos, pues difícilmente los Congresos permanecen iguales a través del tiempo (por ejemplo, el Congreso Federal). En el caso de la Asamblea se encontró que su origen se debió principalmente a la inoperancia administrativa del gobierno federal para atender las demandas ciudadanas que generó el sismo de 1985 y no a una decisión política que quisiera modificar el régimen de excepción existente, en aquellos años, en el Distrito Federal. En cuanto a su función, se encuentran tres reformas políticas: 1987, 1993 y 1996, las cuales paulatinamente le otorgaron facultades legislativas y cuyo mayor impacto se dio en las elecciones de 1997, cuando por primera vez, los ciudadanos capitalinos pudieron ejercer sus derechos políticos-electorales y la integración de ambos órganos de gobierno (ejecutivo y legislativo) dependieron del voto ciudadano.

Pese a ser un órgano legislativo *sui generis* (dada su naturaleza jurídica), la revisión del procedimiento legislativo y las reglas del juego con base en los documentos normativos (EGDF, LOALDF, RICALDFY RGIALDF), permitió identificar a los actores que interactúan al interior de la Asamblea y las reglas normativas que moldean su comportamiento. En este sentido, la importancia de este capítulo recayó en describir cuáles son las facultades legislativas y limitaciones que le asigna la normatividad como poder legislativo local y retomar, al margen del procedimiento legislativo, qué tipo de votación se iba a utilizar para medir las coaliciones, en este caso, la *votación nominal*.

La literatura legislativa ha sido muy precisa en los escenarios legislativos que pueden producir los gobiernos unificados y sin mayoría con sistemas multipartidistas. Pero ¿qué tan aplicables fueron dichas suposiciones teóricas en el ámbito local? Los hallazgos de esta investigación demostraron que las coaliciones legislativas fueron una herramienta comúnmente utilizada en la Asamblea Legislativa y que estuvieron formadas, en su mayoría, por casi todos los grupos parlamentarios. No obstante, a pesar de que la votación en varios temas generó

múltiples y distintas combinaciones de cooperación interpartidaria, se confirma que se estuvo lejos de un bloqueo mutuo (Ejecutivo-legislativo) o de conflictos irresolubles entre los actores parlamentarios. Asimismo, en ambos contextos legislativos, se pudo observar que aun cuando el partido gobernante (PRD) no contó con un respaldo mayoritario, fue posible generar consensos a través de la confección de coaliciones parlamentarias para la aprobación de iniciativas.

Ahora bien, de las hipótesis que se plantearon al inicio de esta investigación y con base en la evidencia empírica (hallazgos) se llegó a las siguientes conclusiones:

**Hipótesis 1:** En ambas Legislaturas de gobierno unificado y gobierno sin mayoría, la formación de coaliciones será diferente debido a que en contextos legislativos distintos, el grado de consenso y cooperación interpartidista, desde la teoría, se sugieren resultados distintos.

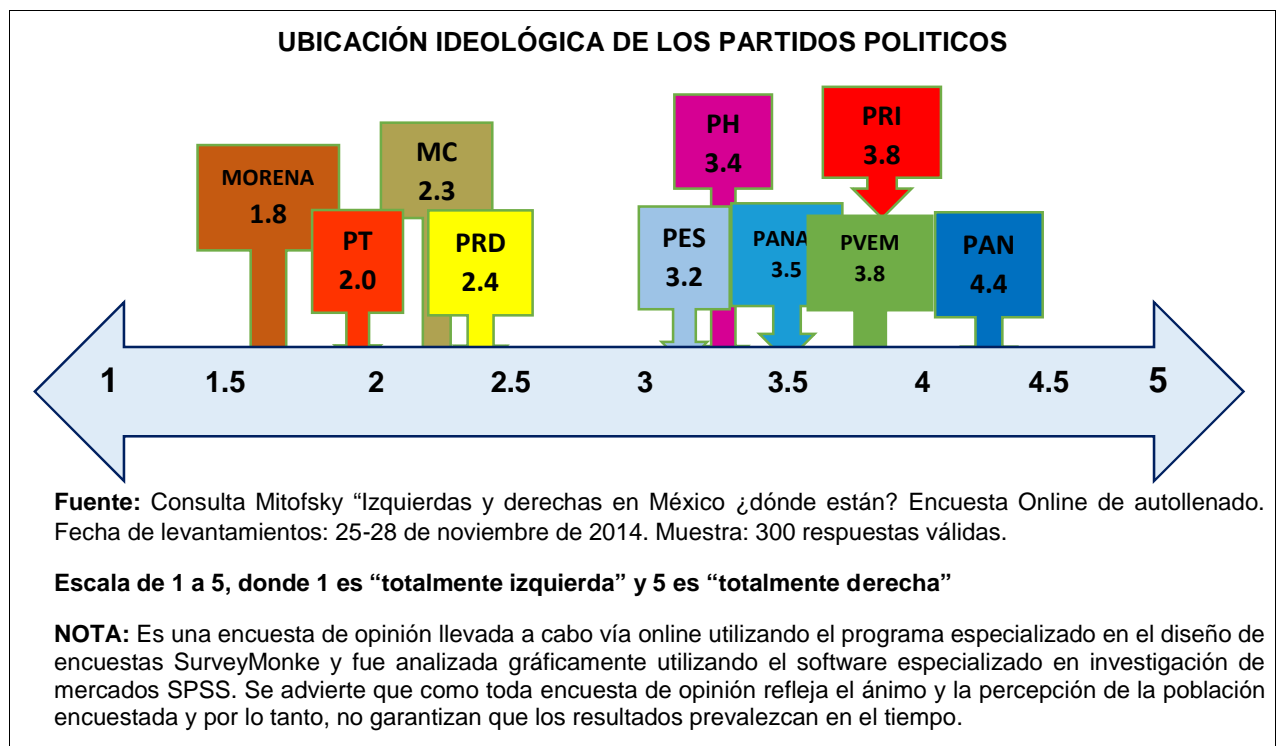
Esta hipótesis pudo ser confirmada, en primer lugar porque durante el tercer año de la VI Legislatura se formaron 22 combinaciones diferentes de coaliciones legislativas mientras que en el primer año de la VII Legislatura se confeccionaron 36 combinaciones distintas de cooperación interpartidaria. Además, dichas variaciones, se pudo demostrar, dependen en gran medida del número de bancas parlamentarias que le son asignadas a cada partido político conforme a los resultados electorales.

Es decir, en un gobierno unificado y en términos cuantitativos, el partido gobernante cuenta con un respaldo mayoritario en el órgano legislativo, lo cual facilita que sus proyectos no dependan de la cooperación de otros actores parlamentarios, y en caso de indisciplina o en la búsqueda de un consenso más amplio, el número de actores involucrados se reduce. En cambio en un gobierno sin mayoría cada grupo parlamentario necesita de la cooperación de otro u otros actores, incluso el partido gobernante, pues en este escenario legislativo ninguna fuerza parlamentaria cuenta con un respaldo mayoritario para aprobar sus iniciativas, por lo tanto, el número de actores participantes aumentan.

**Hipótesis 2:** En las coaliciones legislativas no influye la ideología de los partidos políticos, pues serán los proyectos controvertidos y los no controvertidos los que definirán el tamaño de las coaliciones en *amplias* o *mínimas*. Teniendo

repercusiones en las votaciones, es decir, si éstas tienden la *unanimidad*, si sólo vota la *mayoría* de las fuerzas parlamentarias o si apenas se reúne el número de votos necesarios.

Se ha previsto desde la literatura que la distancia ideológica (Mainwaring y Shugart, 1994; López Lara, 2013 y Jiménez Badillo, 2015) es un factor político que influye en la formación de las coaliciones legislativas, estableciendo que a mayor distancia ideológica habrá menos probabilidades de que se coaliguen dos o más partidos y a la inversa. Sin embargo, la experiencia mexicana ha demostrado también que no necesariamente se cumple esta regla, pues a veces es más fuerte el vínculo de la coalición que el tipo de gobierno que se forme en la legislatura o que sean cercanos ideológicamente (Jiménez Badillo, 2015). Desafortunadamente no existe información actual que registre el espectro ideológico de los partidos en la Ciudad de México y que permita explicar por qué votan juntos. No obstante, en la búsqueda de estos datos, sólo se pudo encontrar una encuesta realizada en el 2014 (no especifica si a nivel nacional o local) que integra a todos los partidos existentes en la actualidad y que, en mi opinión, no está tan alejada de la realidad.



Si partimos de esta escala ideológica para explicar las coaliciones legislativas que se formaron en la Asamblea, podríamos señalar, en términos generales, que poco importó esta variable en la búsqueda de consensos, pues durante la VI Legislatura pudimos encontrar que la mayoría de las coaliciones estuvieron formadas por PRD-PAN-PRI y si los ubicamos en este espectro ideológico significaría que se coaligan dos partidos de derecha (algunos ubican al PRI como centro derecha) y un partido de izquierda, lo cual significaría que votan juntos actores con visiones opuestas: una conservadora y otra liberal.

En el primer año de la VII Legislatura la mayoría de las coaliciones estuvieron formadas por MORENA-PRD-PAN-PRI y si volvemos a ubicar a estos actores parlamentarios en esta escala ideológica dará el mismo resultado, incluso en extremos (Morena-PAN), es decir, una coalición entre un partido totalmente de izquierda y un partido totalmente de derecha. Se formuló entonces que serían los temas controvertidos los que influirían en el tamaño de las coaliciones y parece ser más acertada esta explicación, de ahí que no todos los dictámenes fueran aprobados por unanimidad, sino que hay diferentes combinaciones de cooperación interpartidaria, que van desde la cooperación entre tres partidos (*coaliciones mínimas ganadoras*) hasta la cooperación de todos los partidos (*coaliciones amplias*) pues cada votación nominal señalaba diferentes coaliciones para aprobar o desechar proyectos de ley.

No obstante, también se pudo observar que puede ser relativa la expresión “temas controvertidos”, ya que para algunos actores un tema puede ser controvertido, ya sea porque va en contra de su visión de partido o porque mantienen cierta postura frente algún tema, mientras que para otro partido puede no serlo. De ahí que veamos votaciones en donde un solo partido vota en contra o se abstiene, mientras que el resto de los actores se coaligan para la aprobación o rechazo de alguna iniciativa.

En el último año de la VI Legislatura se pudo observar en el PAN una postura opuesta al resto de los grupos parlamentarios cuando se sometió a votación una iniciativa sobre la “rectificación de actas de garantía de derecho de toda persona al

reconocimiento de su identidad de género a través de un procedimiento administrativo ante el Registro Civil del Distrito Federal” en donde la votación nominal registró seis abstenciones para este grupo parlamentario, lo cual puede vincularse con la experiencia de la II Legislatura en temas como el aborto, matrimonio igualitario, etc., es decir, su papel como partido de oposición se hace visible ante temas que son contrarias a su visión conservadora.

En el primer año de la VII Legislatura esta postura como oposición se encontró en Morena respecto a temas de finanzas como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2016. En la Ley de Ingresos y la reserva de ésta misma, fue el único actor parlamentario que votó en contra, con 20 y 19 respectivamente. En el Presupuesto de egresos registró 20 abstenciones, no obstante, en la reserva 1 de este proyecto de decreto contribuyó para su aprobación con 14 votos, lo cual deja entrever que fue un partido dispuesto cooperar con el partido gobernante. En total fueron muy pocos los casos que registraron este comportamiento, pues en la mayoría de las votaciones nominales se registra más la cooperación (consenso) que la confrontación (disenso). Por lo tanto, con base en la evidencia empírica se demostró que la ideología no influyó de manera significativa en la formación de coaliciones, ya que la mayoría de las éstas, estuvieron integradas por todos los partidos políticos en los distintos temas (económicos, políticos, de seguridad e iniciativas varias).

**Hipótesis 3:** Los partidos minoritarios en un gobierno sin mayoría, adquieren un rol como fieles de la balanza en las votaciones nominales, ya que su cooperación con algún partido mayoritario puede influir en el sentido de la votación (aprobación o rechazo) de un dictamen en el Pleno.

Rainer M. Lepsus comprobó que la importancia política de un partido “no resulta necesariamente de su existencia y [del] tamaño relativo [de un partido], sino de la función que éste tiene en un sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías” (Rainer, 1980:54 citado en Nohlen, 1998). Retomando la clasificación que hacía Lujambio sobre los tipos de gobiernos (A, B, C y D) clasificaba en el tipo B a aquellos gobiernos en el que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso Local; lo cual ocurrió

en la VII Legislatura y por lo tanto, se le puede ubicar en este escenario de la tipología de Lujambio. A su vez, este tipo de gobierno lo subdividía en B-1 y B-2. En el primer subtipo señalaba que eran aquellos casos donde era posible construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos pequeños y en el subtipo B-2, establecía que eran aquellos donde únicamente es posible construir coaliciones ganadoras mínimas con los partidos grandes.

En la VI Legislatura, el partido gobernante (PRD) obtuvo con 34 escaños la mayoría absoluta, por lo tanto, la construcción de coaliciones (en términos numéricos) no era tan necesaria, ya que sólo requería del apoyo de algún partido minoritario en caso de ausencia de diputados o de indisciplina partidaria. En este sentido, la tercera hipótesis estuvo dirigida principalmente para el primer año de la VII Legislatura, debido a que ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en el órgano legislativo y en tanto que “las legislaturas son órganos de decisión colectiva que operan mediante la regla de la mayoría” (Nacif, 2002 citado en Jiménez Badillo, 2015), se planteó la idea de que los grupos parlamentarios (con mayor número de escaños) buscarían coaligarse con los partidos minoritarios y dado que éstos ocupan el 16.66% de los escaños en la Asamblea, se consideró, podrían ser actores claves en la confección de coaliciones e influir en los resultados de las votaciones. Desde luego, esta opción era más viable para Morena y PRD, quienes tienen 20 y 17 bancas parlamentarias, respectivamente, y en caso de que el PAN o PRI no quisieran colaborar.

En este sentido, al inicio del apartado de la VII Legislatura se sugirieron todas las posibles combinaciones de cooperación interpartidaria que se creyó, podían construirse a partir del número de escaños que les fue asignado a cada partido. Con base en esta información se explicó que los partidos minoritarios podían tener un papel importante como actores políticos, pues de acuerdo con la cantidad de bancas parlamentarias que les fueron asignadas en la Asamblea, podían aportar 11 votos (la suma de todos) en cualquier coalición legislativa; cantidad superior a la que poseen el PAN o el PRI como grupo parlamentario.

La evidencia empírica demostró que los partidos minoritarios en esta legislatura aportaron votos en todas las coaliciones legislativas y que en la formación de cada una, se encontró como mínimo, la cooperación de dos partidos minoritarios. Sin embargo, no siempre fueron fieles de la balanza debido a que en la mayoría de las votaciones, las minorías más grandes se coaligaron. No obstante para confirmar o refutar esta hipótesis podemos analizar los resultados desde dos tipos de coaliciones; la que incluye a las cuatro principales minorías Morena+PRD+PAN+PRI o la que sólo incluye a tres de las principales minorías: PRD+PAN+PRI y observar si fue o no necesaria la cooperación de los actores minoritarios.

Si se analiza desde la primera coalición, se puede señalar que en este escenario no fueron fiel de la balanza, ya que en 91 de las 107 votaciones nominales registradas en el primer año de la VII Legislatura fue posible identificar la formación de la coalición Morena+PRD+PAN+PRI, lo que equivale al 85.84% del total de las coaliciones durante el periodo 2015-2016 y por lo cual los votos de los partidos minoritarios fueron complementarios.

Desde la formación de la segunda coalición (PRD-PAN-PRI) sí se pudo identificar, en ciertas ocasiones, a los partidos minoritarios como fieles de la balanza, ya que al menos en 24 de las 107 votaciones esta coalición no pudo garantizar un sentido mayoritario que pudiera influir en el resultado, debido a que los votos de estos grupos parlamentarios no era suficiente y se requería de 1 a 3 votos adicionales. En este sentido, los partidos minoritarios podían contribuir con estos votos y fungir como fieles de la balanza para incidir en el resultado mayoritario. En suma, no puede decirse si se aprueba o se rechaza esta hipótesis pues dependió, en gran medida, de la cooperación de las minorías más grandes. Lo que sí se pudo comprobar en esta investigación es que como actores parlamentarios tienen mayor participación en un *gobierno sin mayoría* (en este caso al inicio) en comparación con un *gobierno unificado*; sin embargo, ello no significa que no puedan formar parte de las coaliciones legislativas en ambos contextos legislativos.

Por otro lado, en el caso de la Asamblea Legislativa, las aportaciones teóricas acertaron parcialmente en la evidencia empírica al final e inicio de una legislatura



(Lujambio, 2013), Si bien los resultados electorales y sus efectos impactan en la conformación de este órgano legislativo, las votaciones nominales demostraron que independientemente del gobierno que se formó en ambas legislaturas, existe una tendencia hacia la cooperación entre las fuerzas parlamentarias y la generación de consensos por medio de coaliciones amplias, durante el final e inicio de cada una.

De esta manera, se observó también que el periodo de “luna de miel” que se registra al inicio de cada legislatura es cierta, pues durante el primer año de la VII Legislatura, aun cuando se esperaban dos posibles escenarios, el primero en donde el partido Morena (primera minoría) fuera un partido crítico frente al gobierno y buscara coaligarse con los demás partidos para revertir las iniciativas del Ejecutivo y su partido, esto no ocurrió. Mientras que en el segundo escenario, en donde se suponía que el PRD a pesar de ser una segunda minoría buscaría coaligarse con los demás partidos dejando sin espacio de maniobra a la primera minoría (Morena), los resultados permitieron observar que se dio lo segundo, pues mientras el partido Morena votaba en contra, el resto de los grupos parlamentarios votaban a favor. No obstante, esto sólo ocurrió en 12.14% de las votaciones nominales de un total de 107, por lo cual se puede decir que la tendencia fue el consenso y no la confrontación.

Asimismo, la evidencia empírica demostró que existen similitudes y diferencias en un gobierno unificado y un gobierno sin mayoría en la confección de coaliciones. Si bien, desde la teoría es cierto que los escenarios legislativos pueden ser distintos en apariencia, las dinámicas legislativas no siempre están en función del tipo de legislatura ni de las consecuencias legislativas que pronostica la literatura. Dicho de otro modo, a pesar de los escenarios pesimistas que pronostican en los gobiernos sin mayoría, se pudo identificar que existen alternativas para que el partido gobernante cuente con un respaldo mayoritario en el Congreso y éstas son las coaliciones legislativas.

Si bien, en los gobiernos unificados pareciera que el partido gobernante puede prescindir de la cooperación de las demás fuerzas parlamentarias, se encontró históricamente y en la evidencia empírica que esto no es del todo cierto, pues

factores como la indisciplina partidaria y la falta de un liderazgo partidista pueden provocar la necesidad de buscar un respaldo mayoritario a través de la cooperación legislativa con otros partidos, aunque en este caso, los partidos minoritarios podrían ser fieles de la balanza con tan sólo una pequeña porción de votos.

De esta manera, las diferencias entre ambos contextos legislativos radican en la formación de diversas coaliciones legislativas a partir del número de escaños asignados. En otras palabras, en un gobierno unificado la necesidad de formar coaliciones es mínima, se reduce el tamaño de éstas y también el número de actores; mientras que en los gobiernos sin mayoría, se tornan muy necesarias y suelen más amplias en cuanto al tamaño y número de actores parlamentarios que las integran. Esto se demostró en la explicación inicial de cada periodo legislativo.

Finalmente, la similitud que se encontró en ambos contextos de gobierno fue la proclividad a la cooperación interpartidista, ya que a pesar de las diferencias ideológicas o del número de escaños que obtiene cada partido; el consenso en las votaciones nominales fue más la norma que la excepción.

## Bibliografía

Alacio García, Rosa Ynés (2011) “Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala, México, Estudios Políticos, novena época, mayo-agosto, pp.49-80.

Arellano Toledo, Marco (2013) “El PRI en la ALDF: el agotamiento del partido dominante” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM- Plaza y Valdés, pp. 169-224.

Aziz Nassif, Alberto (2002) “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización” en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, pp. 295-317.

Báez Carlos, Adriana (2006), *En búsqueda de una gobernabilidad democrática; propuestas de los partidos políticos en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, Tesis de Maestría-UNAM, México.

\_\_\_\_\_ (2009), “Comisiones y coaliciones legislativas” en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Porrúa-UNAM-H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, pp.161-187.

\_\_\_\_\_ (2016) “El Pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Héctor Zamitiz Gamboa (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, México, Ediciones La Biblioteca-UNAM, pp. 23-56.

Béjar Algazi, Luisa (2006) Capítulo 3. “La fase electoral de la representación” en Luisa Béjar Algazi, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Gernika-UNAM, pp.133-157.

Bolívar Meza, Rosendo (2011) “Vida interna y estructura organizativa” en Francisco Reveles Vázquez (coord.) *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-UNAM, pp.13-56.

Casar, María Amparo (2000) "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, México, Volumen VII, primer semestre de 2000, Núm. 1, pp. 183-202.

\_\_\_\_\_ (2002), "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en Casar y María Amparo e Ignacio Marván (coords), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, pp. 349-368.

\_\_\_\_\_ (2013) "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano", *Política y Gobierno*, México, Volumen XX, II Semestre de 2013, Número 2, pp. 219-263.

Corona Armenta, Gabriel y Pablo Xavier Becerra Chávez (2016) "Los partidos emergentes en 2015", en Rosa María Mirón Lince (coord.) *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, UNAM-IEDF-TEDF, pp. 83- 103.

Cortez Salinas, Josafat (2013) "El trabajo parlamentario de Acción Nacional en la Asamblea del Distrito Federal 1997-2009" en Reveles, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM-Plaza y Valdés, pp.93-168.

Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001) "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico*, Vol. 41, Núm. 163 (oct-dic), pp. 373-393.

Delgadillo Rodríguez, Fausto (2001) "La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado", *Sistema Político Mexicano*, Estudios Políticos, Núm. 28, Sexta Época, Septiembre-Diciembre, pp. 119-144. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37518/34082> [Consultado el día 17 de septiembre de 2016]

Emmerich, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina (2005) "La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva

serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005, p. 691. Disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex113/BMD11305.pdf> [Consultado el día 10 de abril de 2016]

Espejel Espinoza, Alberto y Jorge Gerardo Flores Díaz (2013) “Los partidos políticos minoritarios en la ALDF (1997-2009): desempeño legislativo y sello ideológico programático en Reveles Vázquez, Francisco (coord.) *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM- Plaza y Valdés, pp. 225-272.

Espinoza Toledo, Ricardo y Olga Rocío Díaz (2011) “El PRI en el Distrito Federal: los retos de la competencia” en Francisco Reveles, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-UNAM, pp. 269-286.

García Vázquez, Nancy (2008) Cap.3 “La Estructura Política: Distribución de los Gobiernos Unificados y Divididos en los Estados 1999-2007” en García Vázquez, Nancy, *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*, México, INAP-IIJ, pp. 93-121. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4532/14.pdf> [Consultado el día 03 de febrero de 2018]

González Madrid, Miguel y Víctor Hugo Solís Nieves, “Los partidos minoritarios: precursores de las nuevas alianzas”, en Estudios Psicosociales, Sociológicos y Políticos, *Polis* 99, México, UAM, p.211-238 Disponible en: <http://148.206.53.234/revistasuam/polis/include/getdoc.php?id=177&article=168&mode=pdf> [Consultado el día 04 de marzo de 2017].

González Viveros, Liliana (2013) “Anexos: La ALDF en las I, II, III y IV Legislaturas” en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, Plaza y Valdés, pp. 273-374.

Jiménez Badillo, Margarita (2006) *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 33-63 y 175-235.

\_\_\_\_\_, et al., (2007) “Componentes analíticos para el estudio de las élites parlamentarias en México”, en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa- Universidad de Colima- Cámara de Diputados- editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 423-443.

\_\_\_\_\_, et al., (2015) “Coaliciones parlamentarias en México: éxito del Presidente en un gobierno compartido”, *Revista Apuntes Electorales*, Núm. 13, IEEM, pp. 63-100.

Jiménez Ottalengo, Regina y Carmen Solórzano (2007) “La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa- Universidad de Colima-Cámara de Diputados- editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. pp. 53-63.

Larrosa Haro, Manuel y Yanelli Guerra Díaz, (2003) “Composición partidaria de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal y agenda legislativa en un escenario de gobierno unificado: 2003-2006” en *Elecciones y partidos políticos en México*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1797/12.pdf> [Consultado el día 14 de noviembre de 2015]

López Lara, Álvaro Fernando (2007), “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales en México” en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa- Universidad de Colima- Cámara de Diputados- editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 473-501.

\_\_\_\_\_ (2013) “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, EDIMPRO-UNAM, pp. 217-264.

López Montiel, A. Gustavo (2001), “Distrito Federal ¿consumación del realineamiento electoral?, en Carlos Sirvent (coord.) *Alternancia y distribución del voto en México*, México, Gernika, 2001, pp. 185- 234.

Lujambio, Alonso (2013), *Estudios Congresionales*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, Ediciones Mesa Directiva, Edición Homenaje, pp. 481- 512. Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon\\_lujam.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf) [Consultado el día 31 de enero de 2018].

Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (2002), “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos a debate” Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (comps.), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Argentina, Paidós, pp. 19-64.

Mirón Lince, Rosa María (2003), “El poder legislativo en el Distrito Federal. La II Asamblea Legislativa” en Mirón Lince, Rosa María y Béjar Algazi, Luisa (coords), *El congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, pp. 243-282. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/14.pdf> Consultado 11 de abril de 2016].

Puente Martínez, Khemvirg (2009) “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México –UNAM-Porrúa, pp. 99-127.

\_\_\_\_\_ (2009) *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, pp.8- 93.

\_\_\_\_\_, (2016) “Las coaliciones legislativas en los congresos locales de México” en Rosa María Mirón Lince (coord.) *Los estados en 2015.Resultados y*

*alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, UNAM-IEDF-TEDF, pp. 401-415.

Reveles Vázquez, Francisco (2011) “Los estudios sobre los Congresos Locales en México”, *Estudios Políticos*, Novena época, mayo-agosto, Núm. 23, pp.11-30.

\_\_\_\_\_, Francisco (2011b) “El PAN del Distrito Federal: liderazgos, votos y oposición” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-UNAM, pp.183-248.

\_\_\_\_\_ (2013) “La Asamblea Legislativa en el DF en el periodo 1997-2009, en Francisco Reveles (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM- Plaza y Valdés, pp.13-27.

\_\_\_\_\_ (2013b) “El partido mayoritario: el Jefe de Gobierno y el PRD”, en Francisco Reveles (coord.) en Francisco Reveles (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, UNAM- Plaza y Valdés, pp. 29-91

Reyes García, Luis (2011) “El Distrito Federal: reformas político-electorales, cambios en la representación legislativa y ocaso de la hegemonía priista 1997-2009 en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-UNAM, pp. 287-314.

Ríos Estavillo, Juan José (1995), “La ley orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, *Biblioteca Jurídica Virtual*, Anuario Jurídico, Nueva Serie, pp. 165-186, Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2112/14.pdf>. [Consultado 10 de abril de 2016].

Sánchez López Aguado, Jonathan (2008), *La reforma política del Distrito Federal: ¿Una reforma acabada?*, *Revista Bien Común*, vol. 14, no. 159, México, pp.53-61.



Disponible en <http://docplayer.es/12510692-Una-reforma-acabada-jonathan-sanchez-lopez-aguado.html> [Consultado el día 14 de noviembre de 2015].

Santos Manoel, Leonardo, et.al (2014), “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 3, Chile, pp. 511-536

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 97-135.

Sartori, Giovanni (2009), *Partidos y Sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial, pp. 171-190 y 224-251.

Valdés Vega, María Eugenia, “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales- Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Número 54, pp. 57-78 Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nueva-antropologia/article/view/15760/14081> [Consultado el día 02 de mayo del 2017].

Vázquez Valencia, Luis Daniel (2003) *Los poderes ejecutivos y legislativos del Distrito Federal*, IEDF, pp.107-212.

Weldon, Jeffrey (2002) “Las fuentes del presidencialismo en México” Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos a debate” Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (comps.)(2002), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Argentina, Paidós, pp. 19-64.

#### **Otras Fuentes:**

Bolaños Sánchez, Ángel, y Bertha Teresa Ramírez, “Denuncia Morena *agandalle* en la ALDF por reparto de comisiones” en *La Jornada*, viernes 23 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/23/capital/037n1cap> [Consultado el día 14 de agosto de 2016]

Boletín de Prensa “Otorga IEDF registro al primer partido político local en el Distrito Federal”, Instituto Electoral del Distrito Federal, 02 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3649-otorga-iedf-registro-al-primer-partido-politico-local-en-el-distrito-federal> [consultado el día 10 de febrero de 2018]

Boletín Informativo de la Asamblea Legislativa. “Integrantes de los partidos humanista, del trabajo y nueva alianza conforman coalición parlamentaria en ALDF”, 29 de septiembre de 2015. En: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-integrantes-los-partidos-humanista-trabajo-y-nueva-alianza-conforman-coalicion-parlamentaria-aldf--22237.html>, [Consultado el día 15 de febrero de 2018]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Diario Oficial de la Federación (DOF), 22 de agosto de 1996. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996) [Consultado el 29 de enero de 2018]

Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, sección Marco Legal de la Asamblea Legislativa, Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2d3394b382ba95c64e72adaabb4333e7.pdf> [Consultado el día 28 de enero de 2018]

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Diario Oficial de la Federación (DOF), Edición Matutina, 22 de agosto de 1996. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996) [Consultado el 29 de enero de 2018]

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación (DOF), Edición Vespertina, 29 de enero de 2016, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) [Consultado el 29 de enero de 2018]

Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF). Disponible <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>.

Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/gaceta-parlamentaria-903-1.html>

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (LOALDF) Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-cc1f0d2a94788a55d87d387c29d6a574.pdf>

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (RGIALDF), Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-0f300f8d9ee0b39e9d0ef18b4a3ad83d.pdf>

Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (RICALDF). Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c02d4e46ba56c2a1934050d304dc3915.pdf>

Reporte Legislativo. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), V Legislatura (2009-2012), disponible en <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf.pdf> [Consultado el día 19 de noviembre de 2016]

Reporte Legislativo, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), VI Legislatura (septiembre 2012-abril 2013), Integralia, Tecnológico de Monterrey, disponible en <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf6.pdf> [Consultado el día 19 de noviembre de 2016].

Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Político Nacional denominado Convergencia, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2011. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5214489&fecha=17/10/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5214489&fecha=17/10/2011).

## **ANEXOS**

### **DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS, SEGÚN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (Completo)**

**ARTÍCULO 42.-** La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- I.** Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;
- II.** Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- III.** Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones.

Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas; III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

- IV.** Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- V.** Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;
- VI.** Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

- VII.** Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;
- VIII.** Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- IX.** Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- X.** Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- XI.** Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- XII.** Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- XIII.** Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;
- XIV.** XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- XV.** Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- XVI.** Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XVII.** Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
  - a)** El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
  - b)** El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
  - c)** El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
  - d)** El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XVIII.** Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al Pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;

- XIX.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;
- XX.** Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- XXI.** Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;
- XXII.** Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- XXIII.** Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- XXIV.** Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- XXV.** Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;
- XXVI.** Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la Humanidad; y
- XXVII.** Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura. La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.
- XXVIII.** Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales;
- XXIX.** Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones, y
- XXX.** Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.