



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

¿Cómo se elabora una Ley?

Estudio de caso de la aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito  
Federal por la VI Legislatura (2012-2015).

## TESIS

Que para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración  
Pública (Opción Ciencia Política) presenta:

**Itzel Panambí Garcés Méndez**

Asesor:

**Dr. Khemvirg Puente M.**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., diciembre de 2016.



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.

*Ring out a slowly dying cause  
And ancient forms of party strife;  
Ring in the nobler modes of life,  
With sweeter manners, purer laws.*

Lord Tennyson.

## Índice:

### **Introducción a la investigación.**

#### **I. Neoinstitucionalismo para el estudio legislativo.**

- a. Introducción al neoinstitucionalismo y detalle del enfoque histórico interpretativo.
- b. Metodología del *Proceso de Formulación de Políticas* (PFP) para el estudio del poder legislativo en México.

#### **II. Análisis histórico institucional del cambio político en México y en el Distrito Federal.**

- a. Dinámica del cambio político en México.
- b. Dinámica del cambio político en el Distrito Federal.
- c. Análisis del sistema de partidos políticos en el Distrito Federal.
- d. Dinámica de participación política ciudadana.

#### **III. Análisis histórico del órgano legislativo en el Distrito Federal.**

- a. Implicaciones del cambio institucional en las atribuciones y el proceso legislativo.
  - i. Fundamento jurídico.
  - ii. Integración.
- b. Instancias de control parlamentario.
  - i. Figuras administrativas.
  - ii. Instancias de control político.
- c. Dinámicas de control político en el proceso legislativo.
  - i. Designación de las presidencias de las comisiones ordinarias.
  - ii. Presentación de Iniciativa.
  - iii. Dictaminación.
  - iv. Votación en el pleno.
  - v. Publicación.

#### **IV. Aplicación de la metodología de análisis al caso de estudio: La aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.**

- a. Antecedentes.
- b. Actores del Proceso de formulación de políticas.

- c. Facultades y roles de los actores.
- d. Preferencias, incentivos y capacidades.
- e. Dinámica de juego en horizontes temporales definidos e indefinidos.
- f. Escenarios de interacción, características y actores.
- g. Naturaleza de los intercambios y transacciones entre actores.
- h. Características de la política pública resultado del PFP.

**Conclusiones.**

**Bibliografía.**

**Dedicatoria.**

**Agradecimientos.**

## **Introducción a la investigación.**

A partir de la década de 1980, politólogos norteamericanos comenzaron a utilizar lo que se conoció posteriormente como análisis neoinstitucional o nuevo institucionalismo, para estudiar al gobierno de los Estados Unidos. Este enfoque propone combinar el interés académico de entender los cuerpos gubernamentales como instituciones con el énfasis conductual de la investigación empírica (Epstein, Walker y Dixon, 1989).

Si bien el enfoque surgió como herramienta de estudio de un sistema político diferente al sistema político mexicano, se ha publicado suficiente evidencia en la literatura especializada que comprueba la coherencia de este nuevo paradigma en la región latinoamericana y específicamente en México, debido a que analiza a las instituciones más allá del aspecto jurídico que las sustenta y revisa el comportamiento de los actores que operan en ella.

De lo anterior se desprende la oportunidad de un análisis neoinstitucional que entienda al poder legislativo desde dos aspectos interdependientes. Por un lado, porque se observa a dicho poder como un espacio de relevancia sustantiva al encarnar la función de representatividad propia del sistema democrático. Por otro lado, porque las políticas públicas que derivan del ejercicio del poder en dicha institución tendrán efectos directos en la consecución del desarrollo.

El objetivo del presente trabajo de investigación es explicar, por tanto, la dimensión política del proceso de diseño de políticas a nivel subnacional en México, mediante el estudio de caso de la aprobación de la Ley de Movilidad por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este sentido se inserta la pregunta de investigación ¿Cómo se hace una ley? Para introducir el análisis de dicho proceso en un contexto subnacional tan particular como es el Distrito Federal para el contexto nacional.

La hipótesis es que esta entidad representa un caso especial respecto de otras entidades subnacionales por la dinámica de yuxtaposición de la práctica política del ámbito local con

la del ámbito nacional, por un lado, y, por otro, por la idoneidad del puesto de la Jefatura de Gobierno de la capital como escenario político para la consolidación de carreras en búsqueda del poder presidencial, lo que hace al poder ejecutivo establecer una relación estrecha con la práctica legislativa.

El análisis del comportamiento de los actores se realizará con base en la metodología desarrollada por el trabajo de Spiller y Tommasi (2007), por el que se introduce una metodología de análisis neoinstitucional para el estudio del poder legislativo en particular. El *Proceso de Formulación de Políticas* será entonces la metodología de estudio que permitirá examinar el comportamiento político de los actores individuales acotado por las instituciones políticas, y en donde es de suma importancia observar las formas de cooperación.

La investigación se desarrolla a través de cuatro capítulos.

En el primer capítulo se describe el marco teórico que sustenta la aplicación del modelo neoinstitucional para el estudio del poder legislativo. Se articula a través de dos apartados. El primer apartado presenta una introducción al fundamento teórico del neoinstitucionalismo y enuncia los enfoques que pueden distinguirse dentro de este campo de estudio. Se detalla el enfoque histórico interpretativo.

El segundo apartado describe la metodología del *Proceso de Formulación de Políticas* y los fundamentos generales para su aplicación en el estudio del poder legislativo en México.

El segundo capítulo describe el contexto institucional de cambio político en México a través de un análisis breve de las coyunturas críticas y los procesos de largo plazo que fueron cruciales para modelar la voluntad institucional colectiva y la racionalidad con la que opera la práctica política en la actualidad, y en las que se enmarca el *proceso de formulación de políticas*. Se estructura a través de cuatro apartados.

El primero describe de manera breve la etapa del presidencialismo mexicano y la subsecuente etapa de transición a la democracia. Relata sus efectos en el *proceso de Formulación de políticas*.

El segundo, por un lado, explica los efectos del proceso de democratización y reforma del Estado en México para las entidades subnacionales en general y; por otro lado, particulariza el análisis de los efectos de dichas reformas para el Distrito Federal.

El tercer apartado desarrolla la dinámica interna de los partidos políticos en el Distrito Federal y la relación de estos con los grupos parlamentarios que los representan en el órgano legislativo.

El cuarto y último apartado describe la dinámica de participación política de la ciudadanía con los partidos políticos, las entidades gubernamentales y el órgano legislativo.

El tercer capítulo describe el funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través del análisis de las implicaciones del cambio institucional expresadas en su fundamento jurídico, en las instancias de control parlamentario y en las dinámicas de control político del proceso legislativo. Se articula a través de tres apartados.

El primero revisa el fundamento jurídico del órgano y de su integración.

El segundo describe las instancias de control parlamentario.

El tercero hace un análisis de las dinámicas de control político para el proceso legislativo.

El cuarto capítulo tiene como objetivo realizar la aplicación del modelo de análisis al caso de estudio: La aprobación de la ley de movilidad por la VI Legislatura del Distrito Federal.

Se articula a través de ocho apartados.

El primero hace una introducción a la materia de cambio, enlista brevemente los antecedentes normativos y establece las condiciones por las que se dieron algunos procesos de reforma anteriores.

El segundo describe a los actores involucrados en el *Proceso de Formulación de Políticas*.

El tercero enlista las facultades de los actores involucrados en el proceso legislativo y analiza su ejercicio con base en los roles que desempeñan.

El cuarto hace un análisis de las preferencias, capacidades e incentivos y con los que cuentan dichos actores para cooperar entre sí en beneficio personal y colectivo.

El quinto describe la dinámica de juego en horizontes temporales definidos e indefinidos por parte de los actores involucrados.

El sexto establece los escenarios de interacción, características y actores de los momentos de cooperación decisivos para la consecución de un proyecto de Ley aprobado.

El séptimo apartado describe la naturaleza de los intercambios y transacciones entre los actores y los resultados de las mismas.

El octavo y último apartado analiza las características de la política aprobada y las consecuencias de su implementación.

## CAPITULO 1.

### **I. Neoinstitucionalismo para el estudio legislativo.**

El objetivo de este capítulo es describir el marco teórico que sustenta la aplicación del modelo neoinstitucional para el estudio del poder legislativo. Se articula a través de dos apartados.

El primer apartado presenta una introducción al fundamento teórico del neoinstitucionalismo y enuncia los enfoques que pueden distinguirse dentro de este campo de estudio. Se detalla el enfoque histórico interpretativo.

El segundo apartado describe la metodología del *Proceso de Formulación de Políticas* y los fundamentos generales para su aplicación en el estudio del poder legislativo en México.

#### **a. Introducción al neoinstitucionalismo y detalle del enfoque histórico interpretativo.**

A partir de la década de 1980, politólogos norteamericanos comenzaron a utilizar lo que se conoció posteriormente como el análisis neoinstitucional o el nuevo institucionalismo para estudiar al gobierno de los Estados Unidos. Trabajos como el de March y Olsen (1984; 1989) y Smith (1988), introducen la pretensión de analizar la “interrelación entre las instituciones o estructuras humanas y las decisiones y acciones de los actores políticos” (Smith, 1988). De esta forma, el enfoque neoinstitucional plantea en un primer momento el combinar el interés académico de entender los cuerpos gubernamentales como instituciones con el énfasis conductual de la investigación empírica (Epstein, Walker y Dixon, 1989).

A pesar de que ahora existen cuando menos tres aproximaciones que pueden introducirse dentro de este campo de estudio, es aceptado de manera general que el análisis neoinstitucional examina cómo es que el entramado institucional constriñe las acciones de los actores políticos individuales (ver, por ejemplo, el trabajo de Gillman de 1999). Los tres principales enfoques del análisis neoinstitucional se han denominado institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico interpretativo e institucionalismo sociológico. Con base en sus planteamientos, se distinguen de manera sucinta de acuerdo a lo siguiente:

El institucionalismo de la elección racional tiene sus raíces en la teoría formal del modelado matemático, en la teoría política positiva y en la teoría económica de la empresa. En general intenta agregar variables institucionales a los modelos formales de comportamiento político previamente desarrollados.

El institucionalismo sociológico surge como un subcampo de la teoría organizacional sociológica, y en este sentido, tiende a argumentar que las formas y los procedimientos institucionales son conducidos culturalmente en oposición a ser inherentemente racionales. Por consecuencia, de acuerdo al institucionalismo sociológico, “incluso las prácticas burocráticas más elementales deben ser explicadas en términos culturales” (ver el trabajo de Hall y Taylor de 1996).

Por su parte, el institucionalismo histórico interpretativo define las instituciones de manera general, mientras subraya los procesos y procedimientos institucionales que constriñen el comportamiento político individual de los actores a través del tiempo. El enfoque particular del presente estudio se nutre mayoritariamente de este tercer enfoque, es decir, de la corriente histórica interpretativa del análisis neoinstitucional, a pesar de que lo hace tomando algo del concepto de racionalidad en la toma de decisiones de los actores individuales del enfoque racional.

Las definiciones de institución usadas por las tres escuelas del pensamiento neoinstitucional también ayudan a destacar las diferencias de éstas tres aproximaciones. El institucionalismo de la elección racional define las instituciones como organizaciones en donde los actores individuales se entrelazan por una serie de dilemas de acción colectiva. En las instituciones “Los actores relevantes tienen un conjunto fijo de intereses y preferencias, por lo que actúan instrumentalmente para maximizar consecuentemente esas preferencias y lo hacen de tal estratégica manera que se presume un extenso cálculo” (Hall y Taylor 1996: 944-945). A la inversa, el enfoque sociológico o cultural “subraya el grado en el que cada comportamiento no es plenamente estratégico sino delimitado por el punto de vista individual” (Hall y Taylor 1996: 936). Por su parte, el institucionalismo histórico define las instituciones “como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y

convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la política” (Hall y Taylor 1996: 938).

Derivado de la tensión que podría presentarse entre el institucionalismo histórico con el el modelo de la elección racional, Pierson y Skocpol desarrollaron la idoneidad del institucionalismo histórico interpretativo en el sentido en que este “analiza las configuraciones organizacionales e institucionales mientras que otros miran en ajustes particulares en el vacío; este pone atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo mientras que otros observan fragmentos de tiempo o maniobras de corto plazo” (Pierson y Skocpol 2002: 693).

El institucionalismo histórico ve la relación entre individuos e instituciones como complicada e indefinida, con un desarrollo a través del tiempo. Tal como Hall y Taylor concluyen “los institucionalistas históricos rara vez insisten en que las instituciones son la única fuerza causal en política (...). En este respecto, ellos postulan un universo un tanto más complejo que el universo de preferencias e instituciones que los institucionalistas de la elección racional frecuentemente postulan (Hall y Taylor 1996: 942). Por consiguiente, el análisis institucional histórico conceptualiza la relación entre la conducta de actores políticos individuales y la institución en términos generales y complejos. Examina las diferencias de poder entre los miembros de la institución, mientras que enfatiza que aquella relación puede producir consecuencias no deseadas. El análisis institucional histórico también subraya el poder de las ideas y de la argumentación intelectual para modelar las perspectivas de los miembros individuales de determinada institución, la cultura institucional y, eventualmente, la voluntad institucional colectiva (ver Hall y Taylor 1996: 938).

Un aspecto sumamente importante del enfoque del nuevo institucionalismo es el intento de entender la llamada voluntad institucional colectiva (ver el trabajo de Dodd 1981: 391). Las instituciones son más que organizaciones o sistemas automáticamente funcionales, debido en gran parte a la importancia que tienen las ideas en modelar las culturas institucionales y la voluntad institucional colectiva. En este sentido, un análisis neoinstitucional puede

proveer más claridad en esta área mediante el examen de las restricciones institucionales del órgano legislativo subnacional frente a al órgano de gobierno local, restricciones que tienen un profundo efecto en cómo los actores de estas instituciones interactúan.

La mayor fortaleza del enfoque neoinstitucional histórico es que también permite cambios en los niveles de análisis utilizados. Tradicionalmente los politólogos conductuales observaban el nivel más bajo de análisis, frecuentemente confiando únicamente en estudios estadísticos de cómo los actores individuales de determinado órgano legislativo votaban proyectos. Sin embargo, como el presente trabajo pretende examinar y la literatura en este respecto ha desarrollado, las interacciones de los actores individuales no sólo se limitan a la votación de proyectos, sino a la proposición de los mismos y, en una medida más significativa, a la consecución y logro de los mismos como leyes aplicables en estricto apego a los intereses, incentivos y capacidades con los que cuentan gracias al contexto político institucional en el que se desarrollan.

En este sentido, se concluye que el estudio del poder legislativo desde la lupa del análisis histórico neoinstitucional permite reconocer la variedad de formas, contextos y niveles en la que los actores interactúan y de desenvuelven en contextos particulares y espacios temporales específicos. Cada institución posee una cultura institucional y un comportamiento histórico particular que constriñe necesariamente el comportamiento de los actores políticos que interactúan en ella. Cada institución tiene también una forma única de voluntad colectiva institucional que es formada por las acciones individuales de sus actores políticos a su vez moldeada por las acciones que corresponden a formar parte de un partido político y por las acciones de la institución como un todo.

**b. Metodología del Proceso de Formulación de Políticas (PFP) para el estudio del poder legislativo en México.**

Como se mencionó anteriormente, un aspecto sumamente importante del enfoque del nuevo institucionalismo es el intento de analizar el comportamiento de las instituciones no sólo

como organizaciones o sistemas automáticamente funcionales, sino como el resultado de la interacción entre diversos actores a través del tiempo. En este sentido, se requiere del examen de los incentivos y restricciones institucionales que los individuos enfrentan a través del tiempo en el desempeño de sus funciones y en la consecución de sus intereses.

Lo anterior requiere necesariamente del análisis de las características del sistema político en el que se inserta el desempeño de determinada institución y con ello, del examen de las instituciones políticas a nivel regional y nacional.

En orden de entender mejor la voluntad institucional colectiva del órgano legislativo subnacional en México, que es el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, es importante rescatar los esfuerzos de diversos autores en utilizar el análisis neoinstitucional en regiones con características institucionales diferentes a las que motivaron su creación; es decir, aquellos trabajos que han comprobado la consistencia del modelo neoinstitucional norteamericano para el análisis de instituciones en América latina.

Primeramente, tiene una pertinencia central el esfuerzo anterior de Spiller y Tommasi, *The institutional foundations of public policy in Argentina: A transactions cost approach* (2007), debido a que introduce una metodología de análisis neoinstitucional para el estudio del poder legislativo en particular: El llamado *Proceso de Formulación de Políticas*.

Como metodología de estudio, permite observar las formas de cooperación y el comportamiento de los actores que han sido determinados por las instituciones políticas.

De manera pertinente, esta nueva metodología integra los tres enfoques del neoinstitucionalismo. Es decir, del análisis histórico interpretativo se sostiene centralmente que las instituciones en donde se dan las interacciones políticas individuales están condicionadas por su desarrollo histórico. También se sostiene que los actores políticos cooperarán con base en la racionalidad de sus propios intereses, tal como el enfoque racional plantea; y finalmente, del enfoque sociológico se rescata finalmente que dicha racionalidad está limitada por el contexto. Dicho contexto se entiende no sólo como las

instituciones políticas por sí mismas sino también por las reglas institucionales básicas, tanto formales como informales.

El interés académico de esta nueva metodología es ahondar en el hecho de que una gran variedad de dimensiones institucionales tienen impacto en el *Proceso de Formulación de Políticas* y que éstas a su vez se encuentran condicionadas por la configuración de otras dimensiones institucionales.

El *Proceso de Formulación de Políticas* se entiende así como un proceso de negociaciones e intercambios entre actores políticos que se complejiza por los niveles de poder, horizontes temporales, incentivos e intereses que los motiva; y que puede desarrollarse en escenarios institucionales y no institucionales, con la intervención de actores no sólo políticos profesionales sino también informales.

Estos actores interactúan a través de compromisos de acciones futuras o presentes con base en sus posibilidades provistas en el entorno institucional. Esto es, los actores “juegan” con los incentivos que tienen para cooperar y posicionar sus preferencias con el fin de aminorar sus limitaciones. Esto en la medida en que leen las preferencias de los demás actores.

Las preferencias pueden rastrearse a través de un desarrollo temporal y si bien son percibidas de manera individual, están definidas colectivamente.

Consecuentemente, en un esfuerzo más ambicioso, se llevó a cabo el análisis de los sistemas políticos nacionales de la región de América Latina, *El juego político en América Latina. Cómo se deciden las políticas públicas* (2011). Este esfuerzo articula de manera armoniosa, desde el enfoque histórico interpretativo, el desarrollo de dichas instituciones y comprueba la consistencia de la metodología.

Incluso, como estos tres trabajos señalan, el *Proceso de Formulación de Políticas* permite explicar no sólo el juego político sino incluso la calidad de las políticas públicas que devienen de aquellas interacciones. Se estima que las características de dichas políticas públicas son el resultado de las interacciones y condiciones del proceso.

La aspiración académica contenida en el trabajo de compilación de Scartascini (2011) es relevante no sólo porque abona al estudio de la formulación de las políticas públicas como tal, sino también por el interés que tiene para la región, en el sentido en que plantea un cambio de enfoque y entiende a las políticas públicas no sólo como la materialización del debate o la actividad parlamentaria sino como instrumentos mismos para la consecución de procesos de desarrollo tan necesarios para la región latinoamericana.

El desarrollo de la metodología para el estudio del *Proceso de Formulación de Políticas* permite realizar un ejercicio comparativo que sustentó la creación de un índice de la región en materia de *policy making*. Este esfuerzo se materializó en *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking* (2010). En él, Scartascini, Stein y Tommasi emplean la metodología y derivan de su aplicación un nivel de refinamiento más, al arrojar conclusiones para la región de los indicadores principales y algunas nuevas categorías.

Estos cuatro trabajos de investigación constituyen el marco conceptual del uso de la metodología del *Proceso de Formulación de Políticas*.

Para el caso específico de México, se rescatan las conclusiones generales planteadas en el capítulo desarrollado por Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton, como parte de la compilación de *El juego político en América Latina. Cómo se deciden las políticas públicas* (2011).

Para la revisión de la metodología del *Proceso de Formulación de Políticas* y el planteamiento de las categorías principales, serán detallados primeramente los actores clave en el proceso de formulación de políticas, Posteriormente se revisarán las dinámicas que los partidos políticos imponen a aquellos actores. Consecuentemente se analizará el funcionamiento de las comisiones legislativas.

Finalmente, se revisará el comportamiento individual de los legisladores de acuerdo al análisis de los incentivos, intereses y capacidades con las que cuentan.

### **Actores clave en el *Proceso de Formulación de Políticas*.**

Debido al tipo de régimen en el que funcionan las democracias latinoamericanas, los presidentes son actores clave en el juego de formulación de políticas. De acuerdo con Shugart y Carey (1992) basan su actuación en los poderes constitucionales y en los poderes partidistas con los que cuentan. Los poderes constitucionales enmarcan legalmente la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo y le permiten al Presidente introducir propuestas y cambios. Los poderes partidistas describen el grado de apoyo del Presidente en el Congreso, descrito desde el contingente legislativo que lo apoya y el nivel de disciplina en el partido.

En este sentido, de acuerdo al principio de representatividad de preferencias del poder legislativo se asume que una relación de cooperación entre ambos poderes permitirá un mayor grado de gobernabilidad y, por tanto, disminuir la volatilidad de las políticas resultantes. Las reglas electorales por las que se conforman los cuerpos legislativos impactan en la representación de las ideologías plasmadas en los diferentes partidos políticos y a su vez en el grado de polarización del sistema político. De lo anterior, el comportamiento individual de los actores políticos, es decir, los legisladores, se condiciona por aquel equilibrio de preferencias entre la relación entre poderes y con respecto al sistema de partidos.

Las prácticas informales que trascienden a las reglas legislativas determinan quiénes serán los actores relevantes y generan incentivos para la cooperación con base en sus intereses y demandas.

En este sentido, es mediante la distribución del poder y de los recursos, cuya asignación se encuentra controlada en mayor medida en el partido con la mayoría legislativa, en donde comienza el inequitativo o plural juego político.

Continúa en la aplicación de las reglas para introducir proyectos de Ley, que serán dictaminadas por las comisiones legislativas con relevancia variable.

La forma de votación al interior y en el pleno de los proyectos de la Comisión dictaminadora dará cuenta de las interacciones y se traducirán en políticas.

Las prácticas informales trascienden el proceso legislativo e impactan, en una etapa posterior y crean incentivos para la implementación efectiva de las políticas.

En este sentido es importante el papel de los gabinetes, debido a que son estos los que ejecutan e implementan las decisiones de política pública provenientes del presidente o del legislativo. Cuando la integración de los gabinetes responde más bien a una lógica partidista, supone un grado de menor cooperación para generar las propuestas de política pública. En este mismo sentido opera la racionalidad para la cooperación entre distintos poderes, como puede ser, la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo<sup>1</sup>. A menudo dicha relación se explica bajo el concepto de control parlamentario.

### **Control parlamentario.**

El estudio del control parlamentario es otra de las posibilidades de estudio del ámbito legislativo que si bien no es tomado en cuenta dentro de la metodología del *Proceso de Formulación de Políticas*, conviene rescatarlo en este proyecto de investigación. En este respecto, es de utilidad en tanto que da una alternativa de análisis de las tensiones constantes entre las capacidades legislativas del poder ejecutivo y las facultades de ejecución del poder legislativo.

---

<sup>1</sup> Si bien el poder judicial puede jugar diversos roles en el *Proceso de Formulación de Políticas*, en específico en una etapa posterior, en el presente trabajo de investigación será enunciado de manera marginal. Resultan más interesantes las particularidades de la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el proceso de formulación de políticas.

Si bien por un lado, puede ser un árbitro imparcial que resguarde el valor de las transacciones y con ello incrementar su estabilidad; y por otro, puede ser un jugador que interactúa con base en sus preferencias o en las de algún grupo que no se encuentra representado en el legislativo o el ejecutivo, como pudiera ser un grupo minoritario no obstante, la relevancia del poder judicial como un actor relevante en el juego político depende en gran medida del grado de independencia judicial.

La *independencia judicial* tiene cuatro dimensiones interrelacionadas: La *independencia sustantiva*, o poder para tomar decisiones judiciales y ejercitar tareas oficiales no sometidas a otra autoridad diferente de la Ley; la *independencia personal*, o estabilidad en el cargo y libertad de intimidación o amenazas; la *independencia colectiva*, o participación judicial en la administración central de las cortes; y la *independencia interna*, o independencia de los colegas y superiores de la rama judicial (Sousa, 2005).

Desde una perspectiva sustantivo-administrativa, el control parlamentario tiene que ver con una de las formas de conseguir un elemento de equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo que se manifiesta, precisamente, durante el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El legislativo, como órgano facultado para la deliberación y aprobación de la legislación, tiene la posibilidad de codirigir al gobierno en tanto que tutela el proceso de formulación de políticas públicas. Este control parlamentario se entiende más allá de las funciones de fiscalización de los actos de gobierno y de la asignación y gasto del presupuesto público.

En tanto que inspecciona, analiza y revisa los procesos de decisión que tienen que ver con la conducción del gobierno, así como en la definición de los principios en que estarán basadas las políticas públicas, se hace patente la posibilidad que tiene el legislativo de participar en la deliberación de los principios, criterios y formas de elaborar, gestionar y dirigir los asuntos públicos (Ramírez, 2011).

En términos del origen de la representación política de los legisladores se justifica que estos encarnen la voluntad popular y la conduzcan en vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo consecuente con la colectividad nacional.

El elemento básico de control parlamentario se obtiene de la información adecuada con la que cuentan los legisladores a través de tres fuentes distintas: por parte del gobierno, por parte del mismo parlamento y por parte de otros actores. De ahí que la especialización legislativa en temas concretos de política pública y las redes, formales e informales, que establezcan los parlamentarios con la burocracia pública, sean primordiales (Ramírez, 2011).

Por tanto, es crucial la importancia de los presidentes como actores clave en el juego de formulación de políticas. No sólo en la introducción de propuestas y cambios, sino también en la discusión, consecución y aprobación de los mismos. En ello los poderes partidistas describen el grado de apoyo del Presidente en el Congreso, descrito desde el contingente legislativo que lo apoya y el nivel de disciplina en el partido; así como también para marcar pautas suficientes que norman el comportamiento individual de los legisladores. En

consecuencia, debe revisarse el papel de los partidos políticos como actor relevante dentro del *Proceso de Formulación de Políticas*.

### **Partidos políticos.**

Los partidos políticos por su parte juegan un rol importante en el *Proceso de Formulación de Políticas* en la medida en la que pueden definir e intervenir. Incluso pueden controlar su implementación pública.

Trascienden la arena electoral y se convierten en jugadores activos en diversos sentidos: cuando encabezan alguna agenda o idea principal, al formar coaliciones de gobierno, en la organización de la propia legislatura, y agregando y articulando intereses y preferencias de la ciudadanía, desde su papel como gobierno o desde la oposición (Norris, 2004).

Los partidos políticos tienen un importante grado de influencia para el proceso de formulación de políticas (Stein, 2007) y resultan componentes vitales de la democracia. Desde que el vínculo entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se crea luego de un proceso electoral, en donde ambos poderes pueden o no estar bajo el control de un mismo partido, son las posibilidades de negociación en el Congreso lo que les da un poder de cooperación y negociación indispensable. Por lo que se entiende que el papel de los partidos políticos es de suma relevancia para explicar la dinámica particular de cada poder y la interacción entre ellos.

De acuerdo a la literatura especializada, lo anterior se estima a través del nivel de institucionalización de los partidos. Mientras que un grado muy alto de institucionalización puede potencialmente tener efectos perjudiciales, la institucionalización partidaria es vista por lo general como un rasgo positivo para la democracia (Mainwaring, 1988, 1999; Mainwaring and Scully, 1995). Cuanto más institucionalizado es un determinado sistema de partidos, es mayor la posibilidad de que tenga partidos políticos programáticos, esto es, partidos que compiten electoralmente basándose en la reputación de las políticas públicas que proponen, las cuales han sido establecidas respecto a cuestiones políticas fundamentales y propuestas concretas.

### **Institucionalización del sistema de partidos.**

En las democracias latinoamericanas mientras más alto sea el nivel de institucionalización de sus partidos mayor será la tendencia a construir políticas públicas programáticas. Esto se asume como deseable al identificar que aquellas democracias con una institucionalización partidaria débil, la competencia intrapartidaria se basa en la personalidad de los candidatos o en promesas populistas de corto plazo. En ese escenario, las políticas públicas que derivan de él son inconsistentes y promueven bajos niveles de identificación partidaria y rendición de cuentas. Se entiende que en sistemas de partidos institucionalizados, los partidos relevantes tiendan a ser los mismos cada periodo electoral y a reunir cantidades similares de escaños y votos a través del tiempo. En un sistema de partidos con un grado de institucionalización débil, los partidos que son relevantes durante alguna jornada electoral no lo son unos años después.

Las cuatro variables que determinan el nivel de institucionalización del sistema de partidos en determinado país son, con base en Mainwaring y Scully (1995): la estabilidad de competencia intrapartidaria, las raíces partidistas en la sociedad, la legitimidad de los partidos y las elecciones y la organización partidista.

De acuerdo a las estimaciones elaboradas por Mark P. Jones en *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking* (2010) con base en los datos de cada elección y de la distribución de escaños; así como del *Latinobarómetro* (2003, 2004) y el Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA) (2005), México se ubica en una escala de 0 al 100 en: Institucionalización 67%, volatilidad electoral 88%, raíces partidistas 62%, legitimidad de los partidos y las elecciones 33% y la organización partidaria 85%.

En cuanto a la estabilidad de la competencia partidaria, se mide utilizando el promedio de dos indicadores: la volatilidad del voto, es decir, el nivel de voto (porcentaje de voto válido) volátil en las dos últimas dos elecciones de la cámara baja o cámara única; y la

volatilidad de los escaños (porcentaje de escaños) en los mismos periodos electorales (Pedersen, 1983).

Fuertes raíces partidistas en la sociedad son propias de un sistema de partidos institucionalizado (Mainwaring, 1998). Los votantes tienden a emitir su voto por el mismo partido elección tras elección, y los partidos poseen un nivel alto de vinculación con la sociedad. En sistemas de partidos con un grado de institucionalización débil, los partidos tienen raíces débiles con la sociedad. Los votantes carecen de lealtad a los partidos políticos y en lugar de emitir sus votos basados más en las ventajas y características de candidatos individuales o en sus mensajes electorales. Adicionalmente, los partidos poseen débiles y efímeros lazos con la sociedad.

Sin embargo, una precondition para un sistema de partidos institucionalizado es que los partidos relevantes, en la misma medida en que estos compiten, sean vistos con legitimidad por la población (Mainwaring, 1998; Norris, 2004). Además, para que un sistema de partidos institucionalizado exista, los partidos políticos deben ser vistos como institucionales vitales para el funcionamiento del sistema democrático. En contraste, en sistemas de partidos débilmente institucionalizados, ni los partidos, ni las elecciones gozan de un nivel suficiente de legitimidad. Además, una porción significativa de ciudadanos son escépticos de la utilidad de los partidos como instituciones.

En cuanto a la organización partidista, se entiende que en sistemas de partidos institucionalizados, los partidos poseen un notable nivel de recursos materiales y humanos, los procesos interpartidistas son rutinarios y predecibles, y el partido como institución prevalece sobre los líderes partidistas individuales (Mainwaring, 1998). En sistemas de partidos con un nivel débil de institucionalización, los partidos tienen recursos bastante limitados, los procesos internos son impredecibles y los líderes individuales dominan los partidos, y el partido es visto como una institución débil o inexistente.

### **Nacionalización del sistema de partidos.**

No obstante de lo anterior, hay otro aspecto que ha sido desarrollado en torno al grado de institucionalización de los sistemas de partidos y tiene que ver con los factores que motivan a los electores a emitir su voto en términos de la identificación de sus intereses respecto del territorio. Esto es, lo que argumentó Schattschneider (1960), existe un vínculo entre la nacionalización del sistema de partidos respecto de la orientación de los votantes. En un sistema de partidos altamente institucionalizado, los factores nacionales tendrán más importancia en propiciar vínculos entre los votantes y los partidos. Por el contrario, en sistemas de partidos menos institucionalizados, los factores subnacionales tendrán más importancia al crear esos vínculos.

Para determinar el grado en que las instituciones electorales y políticas de un determinado país proveen incentivos para la nacionalización de su sistema de partidos, que de manera indirecta influye en el enfoque de las políticas públicas que proponen los partidos políticos, Scartascini (2010) propone la evaluación de cinco factores institucionales: el control sobre la nominación de los candidatos, el sistema electoral para las elecciones legislativas, el tiempo y concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas, el grado de autonomía de los gobernadores y la autonomía de los presidentes municipales. Con estos indicadores se construye el Índice de nacionalización.

En cuanto a la nominación de los candidatos, en un extremo del continuo están las instancias en donde los líderes nacionales de los partidos juegan un rol preminente en determinar quiénes serán los candidatos del partido, incluso en el orden de la lista de candidatos en los sistemas con listas de candidatos cerradas (Norris, 2004). En el otro extremo del continuo están los candidatos individuales que son electos por procesos internos bajo su propio esfuerzo. En medio de esos dos extremos, están los sistemas en donde los líderes regionales, aquellos que tienen cierto arraigo territorial y el apoyo de miembros de los distritos del territorio, determinan el proceso de selección de candidatos.

En cuanto al sistema electoral, se entiende que de su diseño pueden incentivar o desincentivar la nacionalización del sistema de partidos también.

En Latinoamérica, la concurrencia entre las elecciones legislativas y las del poder presidencial tiene importantes efectos en el sistema de partidos (Mainwaring and Shugart, 1997; Paine, Zovatto y Mateo Díaz, 2007). Primero, cuando la elección presidencial se lleva a cabo en concurrencia con las elecciones legislativas, la primera ejerce una influencia fuerte sobre la decisión del voto, generalmente promovida por un efecto de arrastre en las elecciones legislativas o en aquellos que son más populares, es decir, electoralmente competitivos.

Segundo, elecciones concurrentes devienen en mayores contingentes de voto. Tercero, dado el efecto de arrastre, la influencia presidencial sobre el contingente legislativo es mayor en el sentido en que algunos de los legisladores deben el haber sido electos al presidente.

Por otro lado, la autonomía de los gobiernos estatales influye también el nivel de nacionalización de los partidos. Mientras sea mayor el grado de autonomía y poder de los gobiernos a nivel local, el sistema de partidos será más descentralizado.

En este sentido, en las últimas dos décadas, los gobiernos municipales en América Latina se han vuelto más políticamente relevantes (Nickson, 1995).

### **Fragmentación al interior de los cuerpos legislativos.**

De acuerdo con Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2007), y como se mencionó con anterioridad, la relación entre el ejecutivo y el legislativo es quizás la variable que más influye en el proceso de formación de políticas. En este sentido, el nivel de fragmentación de la legislatura influye directamente en el tamaño del grupo que apoya al presidente y en el número de actores con quienes se formará alguna coalición o estructura de alianzas para una iniciativa en particular o para implementar su agenda de políticas públicas y reformas. Incluso en un escenario de fragmentación baja o de un grupo presidencial relativamente numeroso, los presidentes serán capaces de implementar su agenda legislativa de manera efectiva independientemente del nivel de polarización ideológica.

Las legislaturas son instituciones críticas en el efectivo funcionamiento de los sistemas democráticos y en el proceso de formulación de políticas públicas. Se espera que representen las necesidades y deseos de los ciudadanos en el proceso de formulación de

políticas públicas, identifique problemas y formule y apruebe leyes que los resuelvan; que revise la implementación de las leyes aplicables bajo el escrutinio, revisión e investigación de las actividades gubernamentales para asegurar que éstas sean transparentes, eficientes y consistentes con las leyes y regulaciones aplicables; esto es, las funciones de control parlamentario que se describieron con anterioridad.

### **Comportamiento de los cuerpos legislativos.**

La experiencia latinoamericana evidencia que la importancia de las legislaturas en el proceso de formulación de políticas varía en gran medida de país a país. En el extremo más constructivo y proactivo del espectro, legislaturas como las del congreso norteamericano son capaces de desarrollar sus propias iniciativas de ley y participan con el ejecutivo en la consecución de su agenda legislativa. Dadas sus capacidades legislativas, estas legislaturas son activas y efectivas en la revisión de la implementación de las leyes que aprueban.

En el otro extremo del continuo, las legislaturas cuentan con jugadores marginales, que sirven como *rubber stamp* para la aprobación de las propuestas legislativas del ejecutivo y tienen una capacidad limitada o débil para revisar el comportamiento del gobierno (Morgenstern, 2002). Entre estos dos extremos, está el área en donde las legislaturas demuestran grados diferentes de actividad o simplemente bloqueo a las propuestas del ejecutivo, o en la enmienda o reforma de propuestas de ley en general.

Entre estas legislaturas, se consideran también las variaciones de intensidad y efectividad con las que los legisladores realizan su labor de escrutinio.

En este sentido, como se había mencionado anteriormente, el papel de la legislatura en el proceso de formulación de políticas tiene un papel importante en los resultados de política.

Si la legislatura se comporta como un actor marginal, permite al ejecutivo total libertad de acción para promulgar los cambios en las políticas públicas que necesita y que percibe necesarios. Sin embargo, la falta de deliberación legislativa de las políticas promulgadas y la debilidad de su revisión previa pueden derivar en políticas pobremente concebidas en términos técnicos, pobremente ajustadas a las necesidades y demandas de grupos de intereses y ciudadanos, carentes de consenso y finalmente políticamente inestables, y/o inefectivas o injustas en su implementación.

Por otro lado, las legislaturas que se ven más involucradas en el proceso de formulación de políticas pueden contribuir a la adopción de políticas que sean más sustantivas porque se sustentan en un amplio consenso y son mejor revisadas en términos técnicos. Adicionalmente, en una legislatura constructiva, el ejercicio de revisión de la implementación de las políticas puede incrementar las posibilidades de que éstas satisfagan los objetivos de su planteamiento en lugar de perseguir beneficios de actores individuales, grupos o sectores. Las legislaturas con capacidad limitada para desenvolverse como actores relevantes pueden, sin embargo, desenvolverse como actores importantes cuando obstruyen o vetan lo que el ejecutivo propone.

En el siguiente nivel de análisis, lo que tiene que ver con el comportamiento de las legislaturas al interior, en lo que responde a sus fracciones o grupos, que el ejecutivo cuente con facultades de presentación de iniciativas de ley le da cierto poder para negociar y moldear la agenda legislativa. De hecho, el uso de sus poderes unilaterales puede en principio permitir al presidente el implementar tantas políticas públicas como desee (Mustapic, 2002). Para el caso mexicano, aunque será revisado a detalle más adelante, cabe recordar que a pesar de tener facultades constitucionales limitadas, los presidentes dominaban el proceso de formulación de políticas hasta 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) del ejecutivo dejó de tener mayoría legislativa en las dos cámaras del Congreso de la unión. Cuando el control del gobierno se dividió entre el PRI y los partidos de oposición, como estas generalizaciones permiten vislumbrar, la legislatura comenzó a comportarse de manera más asertiva.

### **Carreras políticas individuales.**

En cuanto a las carreras legislativas, las reglas electorales y el grado de centralización en el proceso de nominación de candidatos pueden afectar las ambiciones de carrera e incentivos de los legisladores. En Latinoamérica, además de ser menos experimentados, es típico que los legisladores tienen incentivos para trabajar sus carreras más allá de la legislatura, como puede ser en el ámbito nacional, estatal o del gobierno local.

Sus objetivos de carrera a menudo se enfocan en agradar a los líderes de partido más que en satisfacer intereses o demandas legislativas. En líneas posteriores se revisará a detalle.

De acuerdo con Hibbing (1999), si bien para el universo en el que se funda la escuela de pensamiento neo institucional, el razonamiento sobre la institución legislativa se funda en el entendimiento del comportamiento individual y de la formación y consolidación de las carreras políticas, en países fuera de aquel sistema de gobierno, el comportamiento de los partidos políticos y su grado de institucionalización se incluye dentro de las variables, como no es México la excepción.

El impacto del proceso de institucionalización de los cuerpos legislativos no es tan determinante en el comportamiento de los actores individuales, no tanto por factores que tengan que ver con la legislatura sino con la propia estructura del sistema de partidos y de las prácticas que derivan de este para cada una de las fuerzas políticas.

Se concluye que la relación entre el ejecutivo y el legislativo es al parecer la variable que más influye en el proceso de formación de políticas. En este sentido, el comportamiento de los congresos como actores en el proceso de formación de políticas, así como el comportamiento de los actores individuales, se motivan y explican por el contexto institucional.

### **Comisiones legislativas.**

Las comisiones permiten la distribución del poder de agenda de los distintos actores políticos, reduce los costos de transacción y agilizan el proceso de intercambio (Weingast y Marshall, 1988). Como consecuencia, se afirma que los congresos con grandes facultades para intervenir en políticas públicas tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados, que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un alto grado de experiencia en los distintos campos específicos.

En este sentido, dado el peso del tamaño y la carencia de especialización de los congresos, si las legislaturas desempeñan un papel activo en el moldeado del contenido de las leyes y en el escrutinio del poder ejecutivo, se asume que tienen comisiones capaces.

La mayoría de las legislaturas en América Latina tienen comisiones permanentes con temas legislativos específicos. Un buen diseño de sistema de comisiones es por definición aquel que tiene una estructura paralela al de los despachos o secretarías del poder ejecutivo.

Si existen más comisiones que despachos o secretarías del poder ejecutivo los legisladores deberán integrar varias comisiones simultáneamente, lo que limita su habilidad para concentrar sus esfuerzos y adquirir conocimiento especializado. Además, la efectividad de la legislatura se ve mermada al traslapar atribuciones temáticas a demasiadas comisiones.

El sistema de comisiones es entonces una plataforma para expresar demandas (Shepsle y Weingast, 1995), un modo eficiente de obtener y distribuir información (Krehbiel, 1991) y la extensión del control del partido mayoritario (Cox y McCubbins, 1993).

Las reglas legislativas moldean también la forma en que los miembros y los presidentes de las comisiones son seleccionados. En la mayoría de los países de Latinoamérica, los liderazgos de las comisiones legislativas son asignados de acuerdo a afinidades partidarias.

La existencia de un amplio y competente componente de personal que asista a los legisladores en las tareas administrativas, de investigación y análisis; así como en la preparación de documentos es vital para habilitar a las comisiones como evaluadoras de propuestas legislativas presentadas por el ejecutivo y para realizar la supervisión de la implementación de políticas públicas de manera efectiva.

Hasta ahora se han descrito los aspectos institucionales propios de la región de América Latina para el proceso de formulación de políticas, en donde tienen especial relevancia dos factores complementarios: La relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, y los partidos políticos.

Estos moldean el sistema de partidos y al sistema político en general. En lo consecuente, se revisarán los factores que afectan a los legisladores, como actores políticos individuales, a actuar de determinada forma dentro de los cuerpos legislativos de los que forman parte.

Estos factores hacen alusión a la percepción personal del legislador, que si bien es delineada por el contexto, motiva o desincentiva su actuar individual.

### **Comportamiento de los actores políticos: preferencias, incentivos y capacidades.**

Resulta central para el presente trabajo de investigación complementar el análisis con una descripción detallada del comportamiento de los actores políticos a través del análisis del funcionamiento del *Proceso de Formulación de Políticas*. De manera normativa, si bien pareciera que basta la identificación de los actores que participan en el proceso de acuerdo a sus atribuciones, desde este enfoque y dado la experiencia de los trabajos anteriores, es desde el aspecto informal, el de las preferencias, incentivos y capacidades individuales, de donde se puede dar una explicación suficiente del comportamiento de los actores en el *Proceso de Formulación de Políticas*.

Ubicando sus horizontes temporales y los escenarios en los que pueden interactuar, se puede dar cuenta de la naturaleza de las interacciones. De ahí deviene el énfasis en el papel de la cooperación entre los actores, ya que es de esa capacidad de los actores para comprometerse en el presente o en el futuro de donde dependerán algunas de las características más importantes de las políticas públicas resultantes, como pueden ser su adaptabilidad, calidad en la implementación u orientación al interés público.

De los casos de estudio en América Latina a niveles nacionales, destacan algunas condiciones que fomentan o dificultan la cooperación.

Los horizontes de tiempo importan en tanto que influyen en la llamada estructura de pagos y beneficios, ya que si los actores prevén beneficios inmediatos al desviarse de los acuerdos cooperativos, es altamente probable que la cooperación no se sostenga. En este sentido, los horizontes temporales más prolongados aumentan los inventivos de los actores políticos y con ello las posibilidades de cooperación.

La voluntad institucional colectiva, que describe en gran parte el grado de institucionalización de determinada instancia, como pueden ser las comisiones al interior de los cuerpos legislativos, impacta en la disposición de los actores a cooperar. Ésta puede promover la cooperación al acotar los intercambios a un escenario específico de formulación de políticas.

La delegación del ejercicio de poder entre las instituciones de un sistema político tiene que ver directamente con la administración de las políticas públicas, porque impacta en la cooperación en la medida en que la burocracia, o los actores políticos que implementan las políticas, se encuentre en una posición neutral y profesional respecto al espacio de deliberación, de modo que se limite la adopción de políticas oportunistas y mejore las confianza de los actores.

### **Sobre la ambición política.**

El análisis de las carreras políticas es un aspecto importante del estudio empírico de la política (Norris, 1996). En este sentido, resulta de utilidad en tanto que permite dilucidar las redes informales de poder dentro de un sistema de gobierno (Scarrow, 1997) Es esa estructura de incentivos lo que hace que cada político se comporte de manera distinta.

La tesis central del presente trabajo de investigación es explicar el proceso de formulación de políticas públicas a través del análisis del contexto del sistema político, en el sentido en que determina, en múltiples formas, las aspiraciones de los actores políticos. Esto es, analizar la forma en que un actor político interactúa individualmente con su partido y con las instituciones del régimen.

De acuerdo a Langston (2009), la ambición impulsa individualmente a los políticos en la nueva democracia mexicana a estructurar sus carreras políticas dentro de un conjunto específico de normas constitucionales y electorales que incluyen la no reelección consecutiva y el federalismo. Los partidos políticos suelen ser los actores centrales en la designación, el financiamiento y la obtención de nuevos empleos para sus políticos. En este

sentido, el comportamiento de los políticos es consistente con las preferencias de la dirigencia partidista.<sup>2</sup>

De acuerdo a la literatura especializada, la ambición política se ha definido de dos maneras distintas: la primera atiende a la existencia o inexistencia de la aspiración de un político de progresar en su carrera; la segunda, al tipo de objetivo que persigue.

De acuerdo a Schlesinger (1966), dentro de la primera definición, la ambición se divide en tres categorías: discreta, estática y progresiva. Ambición discreta significa que un actor ingresa a la política por un periodo breve y luego regresa a la profesión originalmente elegida; ambición estática significa que el político permanece en su cargo, pero no intenta escalar a puestos de mayor jerarquía; y la ambición progresiva significa que un político busca, continuamente, la manera de obtener un puesto más alto; sin embargo, las instituciones políticas de cada nación pueden ser las que lo determinen (Langston, 2009).

La segunda definición hace referencia al propósito del político: conseguir votos, obtener cargos o alcanzar metas específicas en el área de políticas públicas (Strom, 1990).

Downs (1957) presentó el modelo de un típico partido en busca de votos; un partido cuyos miembros buscan maximizar el porcentaje de votos a su favor en las elecciones. El objetivo

---

<sup>2</sup> Cabe destacar en el interés del presente trabajo de investigación que, si bien el principio constitucional de la no reelección de los diputados, contenida en el Artículo 59, tuvo un proceso de reforma en el mes de febrero de 2014, por el cual se estableció la elegibilidad hasta por cuatro periodos consecutivos; aún no existe evidencia que refleje si dicho alineamiento de preferencias de los actores respecto de los partidos que los postulan cambian en un contexto de reelección legislativa. De manera consecuente para el caso de la entidad subnacional, de acuerdo a la Reforma al Artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014, los diputados a la Asamblea Legislativa pueden ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. Esta nueva disposición además establece que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; por lo probablemente la aseveración de Langston (2009) respecto de la centralidad de los partidos políticos en la postulación de candidatos continúe siendo certera a pesar de contar con la posibilidad de reelección.

de quienes están en busca de cargos políticos (o de quienes pertenecen a partidos que buscan cargos) es controlar los beneficios privados inherentes a estos puestos y, por lo tanto, no actuarán a favor de políticas que pudieran disminuir sus posibilidades de obtenerlos.

Finalmente, quienes tienen las políticas públicas como objetivo (y sus partidos) desean maximizar su influencia sobre los resultados de estas políticas (Strom, 1990) y, en ocasiones, están dispuestos a sacrificar su capacidad de obtención de votos para lograrlo.

### **Características de las políticas públicas (*Policymaking outcomes*).**

Las características de las políticas públicas están determinadas en gran medida por el proceso en el que fueron realizadas y por el contexto histórico de las instituciones de las que devinieron.

En cuanto a sus objetivos de consecución de desarrollo, destaca primordialmente la capacidad de *estabilidad* de las políticas públicas una vez aprobadas por un órgano legislativo. En este sentido, se entiende como un atributo propio de las políticas públicas que son capaces de sostener su eficacia en el tiempo, ajenas al cambio político, como podría ser un cambio de administración, partido o coalición o en el gobierno. Las estabilidad en las políticas se entienden en la posibilidad del cambio siempre y cuando este sea gradual, regularmente producto de consenso y del cual se asume que genera desarrollo en mayor medida cuando está enfocado al largo plazo y no sólo a soluciones temporales.

Otra de las características que destacan en este enfoque es la capacidad de *adaptabilidad* de las políticas. Se observa su carencia en aquellas que no son susceptibles de responder adecuadamente a las crisis, al estar limitadas por jugadores con poder de veto o por una condición de gobierno dividido que limita los cambios por extensos periodos.

La *coordinación y coherencia*, por otro lado, se observa en las políticas públicas cuyo proceso tuvo naturaleza cooperativa y de comunicación efectiva entre los actores involucrados.

La *calidad en la implementación y de la aplicación efectiva*, se observa en la medida en que una política pública que ha sido debatida y aprobada se enfrenta a una burocracia incapaz de implementarla o en la falta de sistemas judiciales fuertes. Influyen de manera significativa los incentivos y recursos que tengan los implementadores para incrementar y fortalecer sus propias capacidades.

Finalmente, es la *orientación al interés público* la dimensión que refiere idealmente a que estén dirigidas hacia el bienestar general y que no se observe que tiendan a generar beneficios privados o concentrados.

De todo lo anterior, se sostiene que la calidad de las políticas públicas deviene directamente del *Proceso de Formulación de Políticas* del que fueron producto y este a su vez de la capacidad de negociación y cooperación de los actores involucrados.

Es el vínculo entre las interacciones llevadas a cabo durante el *Proceso de Formulación de Políticas* y las características de los resultados de ese mismo proceso en donde se hace evidente el análisis neoinstitucional legislativo.

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, si bien el enfoque del neoinstitucionalismo histórico interpretativo parte de las características de las instituciones de manera general -como se ha hecho en este apartado-, el análisis central debe subrayar los procesos y procedimientos institucionales que constriñen el comportamiento político individual de los actores y que tienen un desarrollo a través del tiempo. Por lo que el capítulo siguiente aborda a México como sistema político y ahondará en dicho desarrollo.

## CAPITULO 2.

### II. Análisis histórico institucional del cambio político.

El objetivo de este capítulo es describir el contexto institucional de cambio político en México y en el Distrito Federal a través de un análisis breve de las coyunturas críticas y los procesos de largo plazo que fueron cruciales para modelar la voluntad institucional colectiva y la racionalidad política con la que opera la práctica política en la actualidad.

Se estructura a través de dos apartados.

El primero describe de manera breve la etapa del presidencialismo mexicano y la subsecuente etapa de transición a la democracia. Relata sus efectos en el proceso de formulación de políticas.

El segundo, por un lado, explica los efectos del proceso de democratización y reforma del Estado en México para las entidades subnacionales en general y; por otro lado, particulariza el análisis de los efectos de dichas reformas para el Distrito Federal.

#### a. Dinámica del cambio político en México.

Como se ha descrito en los párrafos anteriores, el estudio del cambio legislativo se enmarca en una complejidad tal de actores, escenarios e incentivos que requiere de un repaso detallado y sistémico de las características del sistema político mexicano.

En este respecto, se distinguen dos etapas: la primera, que responde al principio del *presidencialismo* y el ejecutivo asume un papel dominante sobre otros poderes, con efectos en el proceso legislativo particularmente; y la segunda, que describe al proceso de transición a la democracia y que supone una mayor independencia del poder legislativo frente a la dominación del poder ejecutivo propia de la etapa anterior.

#### **Régimen autoritario mexicano.**

De acuerdo con Duverger (1970), el *presidencialismo* se describe como la práctica constitucional que prevalece en los regímenes presidenciales cuando el ejecutivo asume el papel dominante sobre los otros poderes, particularmente en el legislativo.

En este sentido, en tanto que cuenta con un régimen presidencial, la práctica del *presidencialismo* en México se sustentó en dos características que lo articularon como un régimen autoritario: la hegemonía de un partido único, el Partido Revolucionario

Institucional (PRI), y la concentración del poder en la presidencia de la República (Cosío Villegas, 1972).

Lo anterior se explica debido a que, por un lado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) monopolizó durante décadas el acceso a los cargos de elección popular y a los puestos administrativos tanto en el gobierno federal tanto en los estados y municipios; por el otro lado, debido a que el ejecutivo federal, como *líder de facto* del partido hegemónico, tuvo el control de los órganos institucionales involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas durante décadas.

Si bien la Constitución establecía la separación de poderes ejecutivo y legislativo del gobierno federal, en la práctica había una subordinación del Congreso a las iniciativas del presidente de la República (González Casanova, 1967).

En consecuencia, el Ejecutivo tenía una posición dominante en la formulación de políticas en tanto que poseía una enorme capacidad para instrumentar cambios.

En cuanto al comportamiento político individual en México durante el periodo autoritario del *presidencialismo*, en un contexto en el que los legisladores no podían reelegirse de forma consecutiva, el ejecutivo tenía el control de sus carreras políticas (Nacif, 2004), y al no haber competencia política lo máximo a lo que un político de oposición exitoso podía aspirar, era un escaño como diputado por tres años; en donde debía asumir que se dedicaría a *predicar en el desierto* (Elizondo y Nacif, 2002), es decir, que si bien podría articular un discurso consistente a alguna agenda de cambio en específico, aquello no significaba que tuviera la posibilidad de negociar políticamente para instrumentarlo. En términos individuales su acción política no tendría efecto alguno en sus posibilidades de consolidar una carrera política.

Esto afectó los resultados del *Proceso de Formulación de Políticas* (Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton, 2011).

En términos generales, esta etapa del sistema político mexicano no competitivo y cerrado derivó en la formulación de políticas públicas rígidas, de deficiente calidad y deficientemente orientadas al interés público durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX.

La centralización política del sistema, así como la opacidad con la que funcionaba, hizo que el *Proceso de Formulación de Políticas* no descansara en una burocracia independiente ni eficaz; de igual forma que tampoco se presentaban condiciones para que existiera un poder judicial independiente.

En este sentido, las políticas públicas pertenecientes al primer periodo, de acuerdo al esquema de Spiller y Tommasi (2007), eran estables y coordinadas debido a que el Proceso de Formulación era centrado y unipartidista, lo que permitía la continuidad de las mismas.

De igual forma también eran clientelistas y orientadas a grupos particulares, controladas de manera corporativa desde la estructura partidista del PRI. Su poca flexibilidad y adaptabilidad explica en cierta forma las crisis macroeconómicas sucedidas con regularidad entre el periodo de 1976 a 1988.

Del periodo del gobierno unificado propio del *presidencialismo*, la principal característica fue el número reducido de actores involucrados en el *Proceso de Formulación de Políticas*. Los actores clave eran el Presidente, el gabinete y el cuerpo de asesores, así como algunos líderes corporativistas. Las políticas públicas eran resultado de la discrecionalidad y la falta de contrapesos, ya que ni el poder legislativo – al hacer casi automática la aprobación de los proyectos de Ley enviados por el Presidente- ni mucho menos el poder judicial realizaban ninguna clase de supervisión al poder ejecutivo.

### **Transición del autoritarismo a la democracia.**

En este sentido, de acuerdo con Nacif (2004) la transición del autoritarismo a la democracia en México supuso el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico y la dispersión del poder que antes se encontraba centralizado en la figura presidencial.

Por un lado, la hegemonía de un solo partido fue remplazada por un sistema competitivo basado en tres partidos políticos (Lujambio, 2000) y; por el otro lado, con la aparición del fenómeno del gobierno dividido, terminó una larga etapa de dominio presidencial sobre el Congreso. A partir de entonces, los presidentes han tenido que negociar sus propuestas con los partidos de oposición, los cuales adquirieron el poder de bloquear al ejecutivo y su partido.

Sin embargo, dicha transición a la democracia no puede entenderse de otra forma sino como el resultado de un proceso de reformas para la liberalización del sistema político mexicano. De acuerdo con Elizondo Mayer-Sierra y Nacif (2002), las reformas institucionales llevadas a cabo en México modificaron la estructura de competencia política y provocaron la dispersión del poder, activando los contrapesos que resultan fundamentales en cualquier orden democrático.

Debido a estas reformas, los partidos de oposición empezaron a contar con garantías institucionales por las cuales la competencia electoral se reflejaría en la contabilidad final de los votos, lo cual resultó en una nueva configuración del poder presidencial disminuido por una efectiva competencia electoral.

De acuerdo con Elizondo y Nacif (2002), uno de los efectos más importantes de liberación política ha sido la alternancia de partidos en las gubernaturas de los estados. Debido a los recursos de patronazgo que controlan los gobernadores, así como por la influencia de estos en las políticas de los gobiernos estatales, las gubernaturas constituyen espacios de oposición importantes que contribuyen a la dispersión del poder presidencial.

México se convierte en una democracia presidencial que opera bajo la modalidad de gobierno dividido en 1997, por un lado, y, por otro lado, la alternancia de partidos en la presidencia que tuvo lugar en el año 2000, aumentó aún más la dispersión de poder en el Congreso y modificó la dinámica que el ejecutivo desempeñaba en la generación de cambios en las políticas públicas.

A partir de la etapa de gobierno dividido, el presidente deja de ser al mismo tiempo jefe del ejecutivo y jefe del legislativo. A partir de entonces el instrumento más poderoso que el Ejecutivo mexicano tiene para influir en las decisiones del Congreso es su poder de veto.

Sin embargo, la supuesta relación entre gobierno dividido y parálisis legislativa no se corrobora en la realidad. Lo que sí puede afirmarse es que el gobierno dividido se asocia con una menor contribución del ejecutivo a la producción legislativa tanto en términos absolutos como en términos relativo. Las nuevas pautas del proceso legislativo son básicamente dos: un papel limitado del presidente como iniciador de legislación y la

dispersión de las fuentes relevantes del cambio legislativo entre los partidos representados en el Congreso (Nacif, 2004).

El análisis de la interacción estratégica entre el presidente y un Congreso en donde ningún partido tiene la mayoría muestra que el papel dominante de la definición del cambio legislativo ha pasado al partido que ocupa la posición mediana en el Congreso. El ejecutivo y su partido pueden influir en el resultado final utilizando la amenaza de veto, pero sólo de forma limitada. En este sentido, de acuerdo con Nacif (2004) y su modelación del teorema del votante mediano para el congreso mexicano, el Partido Acción Nacional (PAN) es el partido que se encuentra de manera más frecuente en la posición mediana.

Por otro lado, de acuerdo con Béjar (2012) una vez que se trasladó del ejecutivo al Congreso la responsabilidad de fijar el rumbo de la ley, la presentación de iniciativas por parte de los legisladores ha quedado en buena medida a cargo de actores sin una sólida trayectoria profesional pero interesados en construirse de esa manera una reputación personal ante aquellos liderazgos con capacidad de influir en su carrera política.

La posibilidad de que sus propuestas de ley sean dictaminadas en comisiones y después aprobadas en el pleno depende, sin embargo, de que el cuerpo directivo de su respectivo grupo parlamentario decida brindarles apoyo.

En principio cabría suponer que esta práctica, impulsada desde el diseño institucional del Congreso, ha entregado a la dirigencia nacional de los partidos el control sobre el proceso legislativo al permitirle decidir qué demandas e intereses subnacionales deber ser atendidos o desechados a su paso por este órgano. El modo en que éste cuerpo ha conseguido acotar los efectos de la descentralización puede haber subordinado, no obstante, las necesidades legislativas del país a las prioridades coyunturales de sus organizaciones.

En cuanto a los resultados del *Proceso de Formulación de Políticas*, de acuerdo a Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton (2011), las políticas públicas correspondientes a este segundo periodo cambiaron en algunas características pero se mantuvieron estables.

La implementación de políticas públicas nuevas resultó menos coordinada que en el periodo anterior debido a la apertura, que se tradujo en una descentralización del *Proceso de Formulación de Políticas* con un mayor número de jugadores. Sin embargo, se puede

afirmar que este periodo de gobierno dividido ha conllevado a una orientación mayor al interés público.

Finalmente, la separación de poderes propia de este periodo permite que el poder judicial haga efectivo su papel como árbitro de los poderes del Estado para actuar como intérprete de una nueva negociación atemporal entre formuladores de políticas y líderes de partido, redefinida constante y permanentemente.

Se concluye respecto a la dinámica del cambio político en México que la transición del autoritarismo, propio de la etapa del presidencialismo mexicano, a la democracia tuvo efectos positivos en el proceso de formulación de políticas a nivel nacional.

Se explora en lo subsecuente sus efectos para las entidades subnacionales y para el Distrito Federal en particular.

#### **b. Dinámica del cambio político en el Distrito Federal.**

La historia de la relación entre la capital y los estados o provincias, en general, revela dos patrones de comportamiento: en uno de ellos, las decisiones de carácter nacional están subordinadas a la satisfacción de demandas locales; en otro, estas últimas quedan sujetas al sentido de las decisiones del poder central (Gurevitch, 1980), como ha ocurrido en los países centralizados como México y en la entidad del Distrito Federal.

De acuerdo con Loaeza (1995), la supresión del régimen municipal del Distrito Federal propició la confusión de los niveles de políticas local y nacional, y esta indiferenciación tuvo consecuencias políticas importantes. La más importante de ellas fue que impuso la idea de que cualquier problema político local podría adquirir proporciones nacionales. Por un lado, esto justificó la tutela de las atribuciones de cambio y administración en el poder federal; y por el otro, confirió al Distrito Federal una importancia política desproporcionada, la cual definió en lo sucesivo la manera en que los gobiernos respondieron a las demandas y a los conflictos que se producían en este espacio.

Si bien en la última década del siglo XX, México vivió un intenso proceso de democratización política y reforma del Estado, que promovió diferentes transformaciones en las instituciones subnacionales y en las formas de participación ciudadana y de

representación social y política (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005); el Distrito Federal cuenta con un régimen particular que lo hace diferenciarse del resto de las entidades subnacionales y tener un ritmo diferente en los efectos de la descentralización política.

Como institución subnacional, el Distrito Federal no cuenta con poderes sino órganos de gobierno, ya que en virtud de ser la residencia de los poderes de la unión no podría tener dos poderes residiendo en un mismo territorio y con la misma jurisdicción. En este sentido, el Distrito Federal no es un estado más de la federación y sus órganos de gobierno no tienen la jerarquía de poderes autónomos e independientes. Sin embargo, estos constituyen espacios de poder de indiscutible atractivo para las fuerzas políticas presentes en el territorio, por lo que sí pueden ser estudiados con los parámetros de transformación de otras entidades subnacionales.

De la misma forma que se revisó al sistema político mexicano de acuerdo a dos principales etapas, el análisis del Distrito Federal como entidad subnacional también se realizará de acuerdo a dos etapas.

Primero, aquella etapa en donde se tenía una influencia partidista monopólica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en la cual inició el proceso de cambio institucional que permitió la transición partidista en el Distrito Federal; y, consecuentemente, la etapa que corresponde al periodo en donde se celebran elecciones para elegir a los representantes y en donde el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se consolida como partido hegemónico.

### **Cambio institucional y transición partidista.**

La primera etapa del análisis del Distrito Federal corresponde a la etapa de una elevada influencia partidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la capital del país.

De 1928 hasta antes de 1997, las condiciones de gobierno en el Distrito Federal se caracterizaban por la inexistencia de una figura de gobernador, de un poder legislativo y, en general, de un sistema de gobierno independiente a los poderes federales. Los ciudadanos del Distrito Federal no contaban con el derecho de elegir gobernador y a sus representantes, ya que los funcionarios que se encargaban del gobierno eran elegidos por el Presidente de

la República, es decir, se trataba de una estructura vertical en la que el Regente o Jefe de Departamento tenía que rendir cuentas al gobierno federal.

De acuerdo con Loaeza (1995), no obstante de la supresión de los poderes locales, la participación política de los habitantes del Distrito Federal mantuvo su vitalidad durante todo el periodo. La ciudadanía del Distrito Federal se mostraba inconforme frente a esta situación de centralización política, lo cual se convirtió en un factor importante para impulsar el cambio institucional en este territorio. El Distrito Federal se evidenciaba como una de las entidades que proporcionaban más votos a los partidos de oposición en las elecciones federales desde 1973 (Magdaleno y Yañez, 2013).

Sin embargo, son diversos los autores que insertan el inicio del cambio institucional democrático en la Ciudad de México luego del sismo del año de 1985 (Loaeza, 1995; Peschard, 1988) en donde la organización espontánea de sus habitantes mostró una ciudadanía participativa y solidaria, capaz de organizarse y adoptar nuevas formas con independencia de las instituciones tradicionales (Cuéllar Vázquez, 1997). En este sentido, el gobierno federal y los partidos políticos se plantearon la urgencia de diseñar esquemas de participación formal que incorporaran a la sociedad en la toma de decisiones. La aprobación de creación, en 1987, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), como instancia de representación ciudadana, fue producto de esta coyuntura.

En 1988, de acuerdo con Ziccardi (1996), la descentralización de la vida nacional fue un componente central en la agenda de gobierno presidencial y de reforma institucional, por lo que comenzó un proceso de desconcentración de funciones y recursos del gobierno federal a los estados, y en menor medida a los municipios, sin que se lograra un proceso auténticamente descentralizador; por un lado y, por el otro, un proceso de reforma institucional con miras a cambiar el sistema de partidos y en general el régimen de partido único no competitivo.

El proceso de reforma institucional tuvo efectos en términos de competitividad electoral, ya que para 1988, casi todos los estados del país celebraron elecciones competitivas. En 1994

desaparecieron las entidades ubicadas en el segmento no competitivo y en 1997 se inauguró la normalidad democrática a nivel subnacional, esto es que, 28 estados se ubicaron en el nivel medio de competitividad y 4 celebraban elecciones altamente competitivas.<sup>3</sup>

Para 1988, las elecciones federales mostraron el avance de la oposición y un grado de crisis política del Partido Revolucionario Institucional, expresada en un porcentaje de votos considerable a la oposición en las elecciones presidenciales y en la inconformidad general que predominaba hacia la normatividad de esta ciudad. Lo anterior obligó al gobierno de Carlos Salinas y a la Regencia de la Ciudad de México a establecer un plan para la reforma institucional del gobierno del Distrito Federal (González Bárcena, 2006). En un primer momento se promovió el diálogo con los partidos políticos y las organizaciones ciudadanas que habían surgido en la Ciudad de México. En este diálogo se propuso el fortalecimiento de la Asamblea de Representantes y el traslado de atribuciones que seguían siendo competencia de la Cámara de Diputados y del Presidente.

En el marco de la reforma política constitucional promovida en 1993, en cuanto al Artículo 122 constitucional, se dispusieron avances en el régimen interno del Distrito Federal. La Asamblea fue dotada de mayores facultades que le permitieron, por ejemplo, expedir su propia Ley orgánica, examinar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la revisión de la cuenta pública, y expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia y contencioso administrativo, así como legislar para el ámbito local sobre diversas áreas previstas por la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Fue hasta 1994 cuando estas propuestas de transformación al diseño institucional del gobierno del Distrito Federal comenzaron a trabajarse y dar resultados. Frente a los comicios federales de este año la regencia de la ciudad asumió las demandas y avaló la realización de un plebiscito sobre la materia. También se estableció una reforma con la cual se logró únicamente una programación escalonada para permitir que el Jefe de Departamento fuera elegido por medio de la Asamblea de Representantes.

---

3 Ver Irma Méndez de Hoyos (2006)

Para 1995, los habitantes de la capital pudieron elegir por medio del voto directo a los Consejos Ciudadanos que se erigieron como órganos de participación ciudadana encargados de la canalización de demandas y solución de problemas comunitarios.

En 1996, esta reforma fue sustituida por otra en que se otorgó al Distrito Federal órganos de gobierno propios en un esquema compartido con los poderes federales. De nueva cuenta, bajo un régimen particular respecto del resto de las entidades subnacionales.

Se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes y ésta adquirió carácter de legislativa, se crearon las figuras de Jefe de Gobierno y de Jefes Delegacionales y a partir de 1997, en los procesos electorales subsiguientes, por primera vez, se llevaron a cabo elecciones para elegir a los representantes de estos tres órdenes de gobierno.

Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta mencionada reforma le confirió la atribución de nombrar al sustituto del Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y la de legislar en materia electoral en el ámbito local. Lo anterior implicó la creación del ordenamiento legal que sustituiría al libro octavo del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de este mismo compendio de reformas, se aprobó el Código Electoral del Distrito Federal y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, como un organismo autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana.

La creación y actualización de instrumentos políticos y normativos propios, derivados de la Reforma política de 1996, produjeron, en un primer momento, la alternancia en el control del ejecutivo local y un contexto de pluralismo político en la composición de la ALDF; y, en un segundo momento, pluralismo político expresado en la elección de los Jefes Delegacionales durante las elecciones del año 2000.

Se desarrollará lo concerniente al pluralismo en la ALDF.

**Detalle del cambio institucional en el órgano legislativo local.**

El órgano local de gobierno al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal es, por tanto, resultado de un proceso de cambio institucional. Los orígenes de dicha institución se rastrean desde el Decreto promulgatorio del Ejecutivo Federal publicado el 10 de agosto de 1987 con el que se crea una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Con dichas atribuciones operan la I y II Asambleas, es decir, las que corresponden al periodo de 1988-1991 y 1991-1994 y que no llevan el nombre de Legislatura por no contar con la facultad de legislar leyes sino únicamente de emitir reglamentos.

De acuerdo a Alicia Ziccardi (1996), la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) fue el primer paso en el proceso de democratización del Distrito Federal. A pesar de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo la mayoría con el 51.1% de los miembros, su integración fue plural y aquello se reflejó en la aprobación de 12 reglamentos administrativos plenamente discutidos al interior, a pesar de que no contaba con facultades formalmente legislativas. En todos los casos se realizaron consultas ciudadanas y foros de análisis antes de emitir la reglamentación.

Cabe recuperar para el análisis histórico del cambio institucional del órgano legislativo del Distrito Federal que, en función de su actividad, de acuerdo con Polsby (1978), una asamblea representativa puede ser clasificada como transformadora o como un espacio propio para el debate. En la primera, la asamblea ejerce una autoridad independiente y puede transformar las propuestas de sus miembros o de los ciudadanos en ordenamientos legales, mientras que las del tipo arena, como Polsby las denomina, a pesar de su especialización, sirven como espacios donde se confrontan las ideas entre las fuerzas políticas de la comunidad, como escenarios para el reclutamiento de la clase política, pero con una muy limitada o nula capacidad para crear leyes.

En este sentido, siguiendo a Polsby (1978), la primera ARDF puede destacarse como un espacio en donde se confrontaron las ideas entre las fuerzas políticas al interior o incluso

como escenario para el reclutamiento de la clase política, más que por su capacidad para crear leyes.

Siguiendo a Ziccardi (1996), el reto de la segunda ARDF, instalada en 1991 con una amplia mayoría del partido del gobierno, fue continuar con el proceso de institucionalización legislativa. Por tanto, se crearon nuevas comisiones ordinarias que si bien no dictaminaban las propuestas reglamentarias, elaboraban diagnósticos particulares y evaluaban el funcionamiento de la administración pública local en general. Como en la legislatura anterior, también se realizaron una gran cantidad de foros de análisis sobre diversos temas con el fin de influir e incrementar las facultades del órgano de representación.

La tercera ARDF vio ampliada sus facultades legislativas y en consecuencia el número de leyes, reglamentos y otros ordenamientos. La especialización de las comisiones llevó a la creación de 28 comisiones ordinarias, así como la creación por primera vez de comisiones especiales de seguimiento a temas específicos y coyunturales.

Como resultado de la Reforma Política del Distrito Federal de 1993, publicada por Decreto del Ejecutivo Federal en el Diario Oficial del 25 de octubre de ese mismo año, se eleva a la Asamblea de Representantes como un órgano de gobierno con facultades legislativas para el Distrito Federal. En lo sucesivo los trabajos que realizan los Diputados a la Asamblea Legislativa durante el ejercicio de sus tres años de encargo constituyen una Legislatura, por lo que de esta forma, la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la posición de I Legislatura.

Como se mencionó con anterioridad, en agosto de 1996 se emite un nuevo decreto de Reforma Constitucional al Artículo 122, que modifica la denominación de dicho órgano a cómo se conoce actualmente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### **Elecciones y competitividad electoral en el Distrito Federal.**

La segunda etapa del desarrollo democrático del Distrito Federal se caracteriza por el dominio del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como el partido político dominante.

A partir de 1997, con la celebración de las elecciones para Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de ser el partido que controlaba la administración del Distrito Federal y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) comenzó con su periodo de partido dominante.

De acuerdo con Reveles (2011), si bien el reformismo electoral prevaleciente en el plano federal de algún modo se replicó en el plano local, el sistema multipartidista moderado del plano federal no se reprodujo en la configuración de la competencia electoral en el Distrito Federal. El sistema de partidos del Distrito Federal se configura de esta forma bajo el modelo del partido dominante.

Lo anterior se explica debido a que los partidos políticos en el Distrito Federal tuvieron una endeble implantación en el territorio como consecuencia del centralismo político del periodo en donde no se celebraban elecciones para las autoridades locales. No había incentivos para la labor política partidista en el plano local en tanto que las dirigencias nacionales de los partidos políticos radicaban en la región, las carreras políticas centraban su actuar en figurar en la dimensión nacional, no en construir un capital político partidista territorial.

En este sentido, la hegemonía perredista se puede seguir desde dos referentes: por los grupos y movimientos con una fuerte implantación en el territorio que se vieron involucrados en su creación, por un lado; y, por el otro lado, por la instauración de las políticas sociales que implementaron una vez que tomaron el poder dentro de la estructura del Gobierno del Distrito Federal, las demarcaciones de la ciudad y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; que les dotó de recursos e incentivos para la cohesión en torno a liderazgos e intereses específicos.

Si, de acuerdo con Reveles (2011), por un lado se puede afirmar que el rasgo principal del sistema de partidos del Distrito Federal es el dominio del Partido de la Revolución Democrática desde que se celebran elecciones locales en la entidad; por otro lado, conviene explorar las formas de participación del resto de los partidos fuera del ámbito del ejercicio de gobierno. Esto puede ser por medio del análisis del comportamiento de estos en el espacio idóneo para el ejercicio de oposición: el órgano legislativo.

Para la elección de 1997, luego de la Reforma política de 1996, la arena electoral del Distrito Federal fue un espacio altamente competitivo para los partidos políticos de la capital.

La I Legislatura (1997-2000) se integró con una bancada mayoritaria del Partido de la Revolución Democrática, con 38 curules de mayoría relativa. El Partido Acción Nacional ganó los dos restantes distritos uninominales y obtuvo nueve más por el principio de representación proporcional. El Partido Revolucionario Institucional obtuvo 11 diputaciones por el principio de representación proporcional. El Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional obtuvieron cuatro, y uno y uno respectivamente por el principio de representación proporcional también.

De acuerdo con Mirón Lince (2003), ésta situación conllevó a que un solo partido político tuviera la capacidad legislativa para aprobar iniciativas por sí mismo, por lo que no tenía necesidad de búsqueda de consensos interpartidistas mínimos. Aquello generó un consecuente aislamiento en los trabajos de los grupos parlamentarios y, por la falta de control interno parlamentario, a la utilización de mecanismos corporativos que dieron lugar a la presencia de intereses particulares de grupos y bases clientelares dentro de la dinámica legislativa.

La II Legislatura de la ALDF (2000-2003) contó con una experiencia sin precedentes en la capital de gobierno dividido. En este sentido, el hecho de contar con una integración mayoritariamente por legisladores de oposición tuvo efectos en la organización de la propia Asamblea, en su desarrollo organizacional y en sus funciones parlamentarias. Lo anterior creó una dinámica para los partidos en los que era necesario negociar, ceder y llegar a

acuerdos entre las distintas fuerzas políticas representadas. El Partido Acción Nacional obtuvo en esta elección veintiuno de los 40 distritos uninominales de la capital. El Partido de la Revolución Democrática obtuvo el 30.7% y el Partido Revolucionario Institucional el 22% de los votos. Competieron en esta elección también el Partido Centro Democrático (1.5%), Convergencia por la Democracia (0.2%) Partido Alianza Social (0.2%) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (0.1%).

La III Legislatura de la ALDF (2003-2006) se integró por una mayoría absoluta (37) del Partido de la Revolución Democrática. El Partido Acción Nacional contó con 16 integrantes, el Partido Revolucionario Institucional con 7 y el Partido Verde Ecologista de México con 5.

Antes de describir la integración de la IV Legislatura, cabe destacar un aspecto fundamental del sistema de partidos del Distrito Federal. Si bien la hipótesis del presente trabajo de investigación es que el Distrito Federal representa un caso especial respecto de otras entidades subnacionales debido a dos principales dinámicas, esto es, por la dinámica de yuxtaposición de la práctica política del ámbito local con la del ámbito nacional, por un lado, y, por otro, por la idoneidad del puesto de la Jefatura de Gobierno de la capital como escenario político para la consolidación de carreras en búsqueda del poder presidencial; en lo que concierne al sistema de partidos políticos locales, también se ve determinado por una condición de escenario político inusual.

Lo anterior implica no sólo que los partidos políticos en el Distrito Federal tuvieran una endeble implantación en el territorio como consecuencia del centralismo político del periodo en donde no se celebraban elecciones para las autoridades locales, sino también que la representación parlamentaria de nuevos partidos se deba a un impulso de formación nacional acorde con los tiempos y demandas de las campañas presidenciales.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> De acuerdo al Instituto Electoral del Distrito Federal, fue hasta el año 2008 cuando se abrió la posibilidad de constituir partidos políticos locales en el Distrito Federal, sin que ninguna de las agrupaciones políticas locales que lo ha intentado lo haya logrado.

La integración de la IV Legislatura (2006-2009) se dio de la siguiente forma: el PRD obtuvo de nueva cuenta una mayoría absoluta, el PAN obtuvo 17 diputaciones, el PRI 4 y el PVEM 3. Debido a la concurrencia del proceso electoral presidencial con las elecciones locales, para el cual se abrió el registro a nuevos partidos políticos, se integraron a la representación parlamentaria los partidos Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia (con 2 y uno y uno respectivamente).

La V Legislatura (2009-2012) cuenta con una integración de mayoría absoluta del PRD. Lo anterior debido a la integración de 4 diputados de otros grupos parlamentarios en el cálculo de no perder la prerrogativa de presidir la Comisión de Gobierno los tres años legislativos. Los partidos políticos que se habían integrado para la IV Legislatura, es decir, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) y el Partido Convergencia, pierden el registro nacional y por tanto representación en el órgano legislativo, aunque las diputaciones que habían ganado (una cada partido) se conservan. El Partido del Trabajo (PT) conserva su registro y amplía su bancada a cinco integrantes.

La VI Legislatura (2012-2015) se integró por seis grupos parlamentarios, un diputado del Partido Nueva Alianza (PANAL) y una diputada independiente. El PRD cuenta con la mayoría absoluta de la Asamblea (34 de 66 escaños), mientras que el PAN es la segunda fuerza con 13 legisladores.

En términos generales, si bien este repaso de las condiciones del sistema de partidos en el Distrito Federal en términos de la representación en el órgano legislativo permite comprender la voluntad general de cambio político y el desarrollo del modelo de partido dominante, no agota las posibilidades analizar otras relaciones determinantes del comportamiento político individual. En ese sentido, en el siguiente apartado se desarrollará de manera particular la dinámica interna de los partidos políticos en el Distrito Federal en cuanto a la relación de estos con los grupos parlamentarios que los representan en el órgano legislativo.

Se concluye respecto a la dinámica del cambio político en el Distrito Federal que dicho proceso se vio motivado e impactado con el orden nacional no solo en la relación de la entidad con el orden nacional, sino también en lo concerniente a la dinámica de partidos dentro y fuera del órgano legislativo.

### **c. Análisis del sistema de partidos políticos en el Distrito Federal.**

Este apartado desarrolla de manera particular la dinámica interna de los partidos políticos en el Distrito Federal y la relación de estos con los grupos parlamentarios que los representan en el órgano legislativo.

#### **Dinámica interna y de contacto con la ciudadanía del Distrito Federal.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, de acuerdo con Reveles (2011), el sistema de partidos del Distrito Federal se configura de esta forma bajo el modelo del partido dominante.

Los partidos políticos en el Distrito Federal tuvieron una endeble implantación en el territorio como consecuencia del centralismo político del periodo en donde no se celebraban elecciones para las autoridades locales en la capital. No había incentivos para la labor política partidista en el plano local en tanto que las dirigencias nacionales de los partidos políticos radicaban en la región y los actores políticos centraban el fortalecimiento de sus carreras políticas en la dimensión nacional.

De acuerdo con Tejera (2009), los partidos políticos actúan como organizaciones culturales, no sólo porque reproducen una identidad particular, sino porque su proselitismo genera nuevas fronteras de sentido cuyo propósito es obtener el apoyo ciudadano para alcanzar el poder. Los integrantes de los partidos políticos reproducen la cultura de la cual provienen.

En ese sentido, la creciente presencia política y electoral del PRD y el PAN en la ciudad desde hace una década en vez de impulsar la diversidad en la relación política con los ciudadanos ha desembocado en la confluencia de sus estrategias proselitistas en un proceso de empalme político cultural con el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En términos de comportamiento político individual, las relaciones político- culturales que predominan en la ciudad de México entrelazan estrategias ciudadanas para garantizar la atención gubernamental a sus necesidades con prácticas de intermediación asociadas a ellas, las cuales son empleadas para garantizar triunfos electorales o ascensos políticos.

### **El partido político dominante: Partido de la Revolución Democrática.**

No obstante de lo anterior, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) consolidó el dominio electoral desde la primera elección local, debido a los grupos y movimientos con una fuerte implantación en el territorio que se vieron involucrados en su creación.

En contraste con la realidad de los partidos políticos dominantes en el ámbito nacional, el progreso de la oposición en el Distrito Federal se explica por una reorientación histórica del voto del partido oficial (Peschard, 1988).

En términos de su dinámica de comportamiento interno, se ha posicionado como un partido altamente competitivo pero con un proceso de institucionalización no consolidado.

Uno de los aspectos por el que más se cuestiona su actuar político es por el reconocimiento formal, dentro de la normatividad interna, de la existencia de corrientes o grupos de expresión en su interior, las cuales se crean y se fusionan con otras no tanto por cuestiones de afinidad o identidad ideológica sino en torno la defensa de intereses particulares de grupo y por la búsqueda de espacios en el mismo. Si bien se considera que en esa pluralidad reside uno de sus valores fundamentales, los estudios especializados en el tema arrojan que es más bien una justificación discursiva del actuar político con base en el interés particular sobre el interés general del partido (Bolívar, 2011; Arrieta, 2011).

En cuanto a las llamadas tribus o expresiones internas, estas surgieron en los hechos desde la creación del partido, ya que este proceso fue resultado de la aglutinación de organizaciones de identidad comunista, socialista, nacionalistas revolucionarios y líderes sociales sin militancia partidista hasta entonces. Todos ellos buscaron mantener sus afinidades ideológicas, sus intereses partidarios y sus objetivos políticos y cobijaron su acción política bajo la institución partidaria del PRD.

Las corrientes o grupos de expresión son en este sentido los grupos de poder al interior en los que se concentra la acción política del partido. El poder político de cada corriente o grupo está determinada por su fuerza social, es decir, por la capacidad de lograr relaciones permanentes con diversas organizaciones sociales, lo que constituye una práctica clientelar altamente exitosa electoralmente (Bolívar, 2011).

Lo anterior se manifiesta en una etapa pre-electoral principalmente en la renovación de su dirigencia y al momento de la definición de candidaturas a ocupar puestos de elección popular. De esta forma se explica el conflicto político entre determinados actores y dirigentes de las estructuras locales, estatales y nacionales del partido con ellos mismos al interior y con actores del exterior.

Sin embargo, dicho ejercicio del poder con base en las corrientes y expresiones también se manifiesta en la etapa postelectoral y de gobierno, al operar con base en identidades de grupo entre los poderes de gobierno y el poder legislativo (Arrieta, 2011).

De acuerdo con Lara (2011), la consolidación de la estructura del PRD se ha ido autorregulando por las instituciones formales, es decir, los estatutos; y por las informales, el ejercicio político de las corrientes.

Con esta premisa de la operación con base en identidades de grupos, puede entenderse el conflicto político entre determinados actores dentro del mismo grupo parlamentario del PRD en la ALDF o de estos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la consecución de sus intereses y agendas, y de acuerdo a determinadas coyunturas.

En cuanto a la relación de la estructura partidista local con la estructura partidista nacional, desde su creación en 1989, el Partido de la Revolución Democrática del Distrito Federal, se ha convertido en la columna vertebral del partido, debido al continuo de victoria electoral en la capital.

Esto le ha permitido a los cuadros y liderazgos locales, la consolidación de sus carreras políticas en el ámbito nacional, en general, y la conformación de proyectos presidenciales en particular. Este nivel de comportamiento partidista en el PRD puede rastrearse como el sustento de la práctica política generalizada en los partidos políticos del Distrito Federal en lo que tiene que ver con la superposición de las esferas local y nacional. Además influye en la predisposición de ciertos actores a construir carreras políticas locales con miras a la esfera presidencial. Otros aspectos influyen en este entramado.

En este sentido, López Leyva (2007), afirma que en términos de imagen pública, el gobierno local del Distrito Federal difunde una imagen de activismo, mientras que el gobierno federal de la República desprende una imagen de inmovilidad. Lo anterior debido

a que en determinados momentos el titular del ejecutivo federal presta particular atención al actuar del titular del ejecutivo local, y le dota de visibilidad en la opinión pública del ámbito nacional.

Este planteamiento puede explicar el comportamiento durante periodo en el que el Distrito Federal no se celebraran elecciones para la conformación del gobierno local.<sup>5</sup>

Por tanto, para el periodo siguiente, en donde el Gobierno del Distrito Federal ha sido gobernado por un partido de izquierda, que se asume progresista, contrasta con la administración del poder federal que ejerce el poder desde un espectro conservador o no progresista. Esta singularidad ha sido aprovechada por los titulares de la Jefatura de Gobierno de la capital para consolidar proyectos políticos presidenciales.

Aunque algunos con más posibilidades de capitalizar en votos la opinión pública favorable que otros, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard Casaubón y presumiblemente Miguel Ángel Mancera Espinoza, han construido su capital político presidencial en esta distinción ideológica y de identidad frente al ejecutivo federal, al interior de su partido y con respecto a la opinión pública.

En cuanto a la práctica política que construye los imaginarios de la acción política y la interacción con la ciudadanía, de acuerdo con Tejera (2009), el PRD ha mostrado básicamente dos tendencias en su relación con los ciudadanos: la pragmático-clientelar, característica histórica del PRI, y la utópica-participacionista, provenientes de experiencias e imaginarios distintos de ciudadanía.

La primera es propia de militantes y líderes de organizaciones urbanas populares que fueron formados en el intento de poseer los espacios de gestión que una vez pertenecieron al PRI, y, por tanto, operan y en algunos casos refinan las prácticas político-culturales propias del partido. La segunda la desarrollan intelectuales, que asocian participación con democracia, y representantes e integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

### **La segunda fuerza electoral: Partido Acción Nacional.**

---

<sup>5</sup> Diego Fernández de Cevallos como candidato del Partido Acción Nacional (PAN) aprovechó ésta imagen para consolidar su campaña presidencial desde la capital, en el sentido de que su triunfo desde un partido político de oposición significaría un paso a la democratización mexicana.

De acuerdo con Peshard (1988), antes de la reforma política y de la entrada a la arena electoral de los nuevos partidos de oposición, el Partido Acción Nacional era el partido de la capital por excelencia. A partir de 1979, fue desplazado por los partidos de izquierda que fueron alcanzando su registro legal, en gran medida gracias a la acogida que encontraron en el Distrito Federal y cuya naturaleza de formación con base en movimientos y grupos sociales se ha explicado con anterioridad.

Con la legalización de los partidos de oposición, su votación en la capital cayó sensiblemente y conformó una histórica y amplia distancia frente al partido de izquierda. El Partido Acción Nacional fundamenta su comportamiento como un partido político de naturaleza opositora en el Distrito Federal: en un primer momento frente al partido político dominante en el ámbito nacional (PRI), y en un segundo momento frente al partido político dominante en el ámbito local (PRD), luego de la elección mediante el voto popular de las autoridades de la capital.

A pesar de ser la segunda fuerza electoral, de acuerdo con Reveles (2011), el PAN del Distrito Federal es una organización débil. Si bien tuvo un máximo histórico de triunfos electorales en el proceso del año 2000, debido a un proceso de arrastre del voto presidencial por el candidato de la “alianza por el cambio” Vicente Fox, después de ese año entró en una etapa de estancamiento.

En términos de su dinámica interna, destaca la dependencia de la dirigencia local respecto de la nacional, pese a la fuerza electoral de los cuadros locales. Esto caracteriza a las administraciones del Comité Directivo Regional del PAN en el Distrito Federal.<sup>6</sup> Aunque pareciera su principal atributo, históricamente se ha demostrado que tal condición subordinada al centro ha sido una de las causas de la debilidad del partido en la capital del país (Reveles, 2011).

---

<sup>6</sup> Como ejemplo de ello pueden revisarse las presidencias de Mariana Gómez del Campo, Obdulio Ávila Mayo y Mauricio Tabe.

Si bien en el Distrito Federal el PAN puede enfocarse como un partido de cuadros en los términos en que Duverger (1970) lo define, lo cierto es que este partido ha virado lentamente al mundo clientelar debido a la cultura de clase media urbana con la que ha integrado sus cuadros (Tejera, 2009).

En cuanto a la práctica política que construye los imaginarios de la acción política y la interacción con la ciudadanía, de acuerdo con Tejera (2009), el PAN pareciera fluctuar entre una cultura del vecinismo y la pragmático-clientelar. El vecinismo significa la acción política en eludir la percepción negativa de los ciudadanos sobre los diputados y los partidos políticos exaltando sus cualidades vecinales o la pertenencia territorial. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, aquella estrategia ha sido insuficiente para la efectividad en términos electorales, por lo que el partido se ha visto impulsado a reproducir las prácticas habituales del PRI. En todo caso, el vecinismo tiene cierta eficacia electoral en zonas de ingresos medios y altos, pero carece de ella en zonas donde predomina la transacción específica clientelar, como pueden ser las colonias populares de la capital.

De acuerdo con Tejera (2009), el prestigio político de un diputado se basa no en su labor parlamentaria, sino en la satisfacción de las peticiones ciudadanas, lo cual, además, es un medio para integrar grupos de apoyo a su carrera política. Lo anterior se realiza principalmente a través de la atención de las peticiones y quejas respecto al cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, obras y servicios de las dependencias, organismos desconcentrados y entidades, en los módulos de atención ciudadana que para esos fines debe tener cada legislador. Sin embargo, como el presente trabajo de investigación pretende desarrollar, el prestigio político que permitirá consolidar una carrera política también puede construirse a través de la atención de demandas por otros medios que no necesariamente responden a un criterio territorial sino de representación de intereses.

### **Tercera fuerza electoral: El Partido Revolucionario Institucional.**

Desde su fundación en 1929, el PRI bajo otra denominación, fue un pilar fundamental de la política mexicana. La importancia de este partido derivó de su composición interna y de su

estrecho vínculo con el Presidente de la República, combinación que le aseguraba una posición dominante en el concierto político en ausencia de otros partidos importantes. El PRI se mantuvo en el poder más de setenta años y le correspondió el proceso de construcción de instituciones en un periodo caracterizado por una ausencia de competencia política.

Sin embargo, para el caso del Distrito Federal, de acuerdo con Espinoza y Díaz (2011), desde 1997, el PRI dispone de una estructura prácticamente inexistente y se ha mantenido como un partido prácticamente irrelevante. En contrapartida, la lucha interna por el control del aparato local del partido se ha convertido en uno de los objetivos centrales de los grupos y personalidades que lo integran. La relación entre los dirigentes y las bases, formadas por los miembros y militantes del PRI del Distrito Federal han estado atravesadas por conflictos.

El Consejo político del Distrito Federal tiene como una de sus atribuciones, seleccionar el procedimiento para la postulación del candidato a Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, el cuál será sancionado por la Comisión política permanente del Consejo Político Nacional. En este sentido, el método predominantemente utilizado para elegir a los candidatos a cargos de elección popular había sido un reflejo de una unidad partidaria que resultaba de un modelo de dependencia hacia el Presidente de la República y de la simbiosis existente entre la estructura del Distrito Federal y del PRI nacional, como restrictivo y excluyente. Destaca que el proceso interno para elegir dirigentes se rige, en general, por las disposiciones de los Estatutos, del Reglamento y de la convocatoria respectiva.

Históricamente, uno de los logros del PRI fue incluir a una gran parte de la sociedad agrupada en los sectores y sus organizaciones. La estabilidad del PRI y su unidad, mucho debían al liderazgo ejercido por el Presidente de la República. Siguiendo a Espinoza y Díaz (2011), el PRI en el Distrito Federal equivalía y se diluía en la estructura nacional. Por esas razones, el proceso de liberalización de la capital de la República encontró un PRI local carente de una estructura propia que posibilitara su desarrollo en un escenario de pluralismo y competencia de partidos.

En el PRI del Distrito Federal existe el derecho de suscribir corrientes de opinión y de hacer propuestas de adición o reformas a los Documentos básicos como parte de las garantías de los militantes. El surgimiento de grupos o corrientes dentro del PRI del Distrito Federal, si bien de inspiración nacional, responde, en lo particular, a dos causas: a la selección de candidatos y dirigentes y a los resultados electorales negativos obtenidos.

Al PRI de la capital de la República lo ha afectado negativamente que la toma de decisiones ha estado sujeta a los intereses de la dirigencia nacional, debido a que dentro de sus estatutos se establece que el Comité Ejecutivo Nacional del partido estará integrado por un secretario encargado de los asuntos del Distrito Federal. Su estancamiento ha dependido del hecho de que ha sido severamente desplazado de los cargos de elección popular.

En cuanto a representación parlamentaria del PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus bancadas se han conformado históricamente gracias a la Representación Proporcional. Por este motivo, su capacidad de actuación es bastante estrecha, constreñida exclusivamente a la búsqueda de formación de coaliciones y alianzas.

En cuanto a la práctica política que construye los imaginarios de la acción política y la interacción con la ciudadanía, de acuerdo con Tejera (2009), al gobernar la capital el PRI del Distrito Federal se relacionaba con la ciudadanía tomando como base las prácticas político-culturales mediante las cuales muchos de sus integrantes fueron atraídos a ese partido; en consecuencia, se inclinaban a simplificar su relación con los capitalinos a la intermediación para obtener bienes y servicios.

No obstante de las restricciones legales, por lo general el periodo anterior a la realización de elecciones en la ciudad, se presentaba una significativa interacción entre sus liderazgos y las delegaciones políticas para corregir deficiencias en la calidad y suministro de servicios públicos, así como para emplear de manera proselitista programas sociales gubernamentales. Posterior a la alternancia de partidos en el Gobierno del Distrito Federal, ha sustentado su presencia política en la búsqueda de “ventanas de oportunidad” donde la atención a los problemas ciudadanos sea insuficiente, o esté ausente, para obtener adhesiones mediante la gestión.

Se concluye entonces que si bien en el Distrito Federal se reproduce el esquema del espectro nacional de tres partidos presentes en la capital, las formas en que ejercen el poder y las capacidades que tienen distan mucho el uno del otro.

Por ello conviene retomar el comportamiento de la ciudadanía fuera de la esfera partidaria. Se desarrollará en las siguientes líneas.

### **Dinámica de participación política ciudadana.**

La participación ciudadana ha sido un tema constante en la reflexión sobre la relación entre cultura y sistema político. De manera general, porque se vincula la participación política de la sociedad civil con el fortalecimiento de la democracia, particularmente por quienes se adhieren a la idea de que la cultura cívica es una cultura política participante donde la cultura política y la estructura política son congruentes (Almond y Verba, 1963).

De acuerdo con Loaeza (1995), si bien la mayor parte de las explicaciones del comportamiento y la cultura política de los habitantes de la ciudad de México han privilegiado las características del medio urbano, más complejo, diversificado y educado, y, por consiguiente, más crítico y autónomo que el medio rural, o se han centrado en variables de tipo socioeconómico, subrayando la pertenencia de clase como factor determinante de una ciudad en la que destaca el factor de oposición; estas perspectivas ofrecen una visión estática de los comportamientos políticos en un medio marcadamente cambiante.

El Distrito Federal mantuvo una identidad política propia pese a la subordinación a la estructura del poder nacional, con base en sus rasgos, composición, organización administrativa y experiencia particulares. Esta especificidad se expresa en determinadas maneras de relacionarse con el poder, en ciertas prácticas y comportamientos, que revelan no sólo la heterogeneidad y diversidad, sino también un grado apreciable de sofisticación política que no está necesariamente relacionado con niveles de escolaridad, sino que se deriva de la experiencia, del hecho llano y simple de que los habitantes de la capital parecen haber estado mucho más expuestos a la autoridad del Estado que los habitantes de los estados (Loaeza, 1995).

Desde un enfoque tanto cívico como cultural, la sociedad civil está integrada por asociaciones ubicadas fuera del Estado que expresan los intereses de los ciudadanos. Su función política de movilización, contención e institucionalización genera ciudadanía, establece algunos elementos de la agenda pública y puede modificar a las instituciones mediante la acción colectiva (Brysk, 2000).

Resulta curioso destacar que algunos textos de la literatura especializada en participación ciudadana en el Distrito Federal (Ziccardi, 2004; Martínez Assad, 2004 y 2007; y Zermeño, 2004), entienda a ésta únicamente en términos de la colaboración de los ciudadanos con respecto a los gobiernos delegacionales o del Gobierno del Distrito Federal, por un lado; o por el otro, describan el fenómeno a través del desarrollo de la Ley de participación ciudadana de la entidad. Incluso, se piensa que la participación ciudadana debe ser una forma de participación distinta de la participación política.

Debido a la condición de facultades limitadas de la ALDF, es como si la participación ciudadana existente en el proceso de formulación de políticas pasara desapercibido o no existiera siquiera. Sin embargo, como pretende el presente trabajo de investigación, la participación ciudadana y la incidencia política también puede observarse desde la relación de participación y colaboración de los ciudadanos individuales o de la sociedad civil, como grupo, con los órganos legislativos.

De acuerdo con Ziccardi (2004), en un contexto de democracia representativa, existe la necesidad de establecer formas de cooperación entre representantes y representados. Si bien es en el ámbito local donde se encuentran, en teoría, las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces, no debe soslayarse que muchas veces esa participación política se da de manera espontánea, de acuerdo a una determinada coyuntura y en respuesta a la protección o logro de determinada agenda o interés particular de un grupo.

Se trata de que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y delegue en sus representantes la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes

grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, siguiendo a la autora, si bien la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares no individuales; no hay fundamento para excluir a las formas espontáneas de participación ciudadana con el poder legislativo de aquellos esfuerzos de incidencia en la formación de políticas públicas.

Hay una cultura de la representación corporativa que atraviesa las diferentes identidades partidarias, que pueden o no ser asumidas por los individuos, pero que indudablemente son necesarias para fortalecer la democracia. Sin embargo, poco se menciona que de que no todas las formas de participación se basan en ese principio de representación corporativa sino que pueden basarse también de acuerdo a criterios de representación de agendas transversales a criterios socioeconómicos o culturales.

Si bien El Distrito Federal es un espacio multicultural constituido por una sociedad de masas y conformado por una determinada cultura política (Nivon, 1997). De acuerdo con Portal (2000), estas tres características adquieren materialidad de distinta manera en cada momento histórico y en cada colectividad urbana.

Históricamente, la multiculturalidad en la ciudad de México se construye a partir de la peculiar forma de su crecimiento; sin embargo, dicha composición plural y el desmedido crecimiento de la mancha urbana han roto en las últimas décadas los límites geográficos y simbólicos previos, rebasando toda posibilidad de que la ciudad sea aprehendida, imaginada y significada como unidad por sus habitantes. Esta complejidad también explica los cambios en la representación política de los habitantes del Distrito Federal.

Se concluye que la dinámica de participación política ciudadana en el Distrito Federal es una particularidad como entidad subnacional debido a dos factores.

Por un lado, por la subordinación de la actividad política a la estructura nacional, propia de la etapa en donde no se celebraban elecciones y de las dinámicas actuales del sistema de partidos locales.

Por otro lado, debido a que la Ciudad de México constituye un entorno urbano más complejo, diversificado y educado y, por consiguiente, más crítico y autónomo respecto de la realidad social y política.

## CAPITULO 3

### **III. Análisis histórico del órgano legislativo en el Distrito Federal.**

El objetivo del presente capítulo es describir el funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través del análisis de las implicaciones del cambio institucional expresadas en su fundamento jurídico, de las instancias de control parlamentario y de las dinámicas de control político del proceso legislativo.

Se articula a través de tres apartados.

El primero revisa el fundamento jurídico del órgano y su integración como implicaciones del cambio institucional revisado en el capítulo anterior.

El segundo describe las instancias de control parlamentario.

El tercero hace un análisis de las dinámicas de control político para el proceso legislativo.

#### **a) Implicaciones del cambio institucional del órgano legislativo del Distrito Federal.**

##### **i. Fundamento jurídico.**

Como se mencionó con anterioridad, el órgano local al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal es resultado de un proceso de cambio institucional.

De acuerdo al periodo de estudio del presente trabajo de investigación, el fundamento jurídico de las funciones legislativas de la ALDF se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el apartado C de la base primera del artículo 122; y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ambos emitidos por el Congreso de la Unión.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Debido a la décimo tercera reforma del Artículo 122 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, por la que se elaborará una Constitución para dicha entidad; el fundamento legal para el ejercicio del poder legislativo se depositará en la Legislatura de la Ciudad de México, que será integrada una vez que se establezca la Constitución Política de la entidad. Es decir, que el ordenamiento constitucional, la ley fundamental y los ordenamientos secundarios aplicables lo son sólo en el periodo en que la Constitución de la Ciudad de México es formulada y promulgada. En este sentido, el presente trabajo de investigación puede ser de utilidad para futuros estudios como una descripción primaria del *status quo*

Por tanto, por no tener la naturaleza jurídica de un congreso estatal, el funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra acotado a la ausencia de facultades para reformar su propio ordenamiento jurídico.

En un segundo nivel, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se rige de acuerdo a su legislación ordinaria. Dentro de ella destacan la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como todas las leyes que hacen referencia a la Asamblea, o en las que le otorgan facultades específicas.

Consecuentemente, es fuente formal de su funcionamiento la legislación reglamentaria emitida por la propia Asamblea Legislativa, es decir, el 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.

En último nivel se encuentran los acuerdos y la normativa emitida por los órganos de gobierno o las comisiones de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de sus atribuciones. Finalmente, la cuestiones procedimentales que constituyen prácticas que no están contenidas en las leyes o reglamentos, pero que son llevadas a cabo de manera reiterada y con carácter imperativo a lo largo del desempeño de las legislaturas.

## **ii. Integración.**

Heredando del sistema electoral federal, el Distrito Federal utiliza un sistema paralelo mixto, por el cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra por sesenta y seis diputados: cuarenta de mayoría relativa y veintiséis de representación proporcional.

Los diputados de mayoría relativa son electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales y los de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal; para que se le asignen diputados de

---

anterior a la Reforma y como antecedente al nuevo equilibrio de los poderes de la entidad que derivará de las funciones del Constituyente.

representación proporcional el partido político debe participar con candidatos de mayoría relativa en todos los distritos uninominales, así como alcanzar por sí solo al menos el 2% de la votación total emitida.

En el sentido en que son evidencia del cambio institucional en México y en la entidad, caben destacar dos de los principios más relevantes en cuanto al arreglo del sistema electoral del Distrito Federal para la integración de la ALDF, es decir: la cláusula de gobernabilidad y el principio del *mejor perdedor*.

La cláusula de gobernabilidad fue introducida en el texto constitucional aplicable para el Distrito Federal en la reforma presentada en el año de 1987. Determinaba que al partido político que obtuviera por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le sería asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta, es decir, el 51% de los diputados, o treinta y cuatro miembros. De ella se favoreció el Partido Revolucionario Institucional en los comicios electorales para la conformación de las tres primeras Asambleas de Representantes (1988-1991), (1991-1993) y (1994-1997).

No obstante de si una mayoría legislativa promovería cualidades positivas para el proceso legislativo, este arreglo generaba un esquema de sobrerrepresentación de un mismo partido, es decir el Partido Revolucionario Institucional (PRI), debido a que de un 30% de representación obtenida se podía obtener hasta el 51%, es decir, hasta un 21% del total de la Asamblea. Como consecuencia de ello, en la primera Asamblea de Representantes los demás partidos quedaron subrepresentados, pues a pesar de haber alcanzado en ese año más del 43% del total de los sufragios, tuvieron solamente el 21% de los asientos de la Asamblea.

Para cuando sucedió la alternancia partidista en el Gobierno del Distrito Federal, luego de la celebración del primer proceso electoral por el que se cubrían los puestos públicos por voto popular, y el Partido de la Revolución Democrática inició su periodo de partido mayoritario, ésta situación de inequidad no se alteró.

La cláusula de gobernabilidad se suprimió en la Reforma Política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, estableciendo que ningún partido político podría contar con más de trescientos diputados por ambos principios; además, se dispuso que no se podría tener un número de diputados por ambos principios que representaran un porcentaje del total de la Cámara de Diputados que excediera en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, es decir, que no se le podría añadir en representación a un partido político más del 8% de la que efectivamente obtuvo en las urnas. Para el caso del Distrito Federal se reformó hasta la Reforma política del 2012.

En este sentido, como señala Sánchez (2013), si bien de 1997 a 2009, 26 escaños fueron asignados a través de una lista del partido cerrado; a partir de 2009 se puso en práctica una variante al sistema en aras de incrementar los incentivos a la competencia política del Distrito Federal, luego de la desaparición del texto constitucional de la cláusula de gobernabilidad.

Esto implicó que los veintiséis asientos se asignan a través de la fórmula Hare del *mejor perdedor*, en la cual, la mitad de los escaños adjudicados a cada partido por este método son asignados por una lista de partido cerrado, y la otra mitad se destinan a los candidatos que corrían bajo en el nivel nominal y perdieron la elecciones, pero que se encuentran entre los candidatos que obtuvieron el mayor porcentaje de los votos en comparación con los otros candidatos de su mismo partido.

Si bien la ALDF como institución ha sido reformada y fueron establecidas algunas condiciones de competencia y pluralidad política para su integración y en su funcionamiento, por ejemplo, para contrarrestar la sub y sobre representación, por ejemplo, las prácticas políticas para la formación de mayorías absolutas trascienden al arreglo electoral y evidencian el desarrollo histórico del órgano.

Esto implica que en el cálculo para la obtención de curules por parte de los partidos mayoritarios, que determina el control político en el funcionamiento de la ALDF, es aceptable la cooptación de integrantes de otros partidos a la bancada mayoritaria, para ejercer el beneficio que esta figura representa. Se detallarán dichos cálculos en adelante.

Una vez que han sido descritos aspectos normativos fundamentales de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal como órgano, es decir, respecto a lo que tiene que ver con su fundamento jurídico e integración, conviene continuar con el análisis de las dimensiones que tienen impacto en el Proceso de Formulación de Políticas. Cabe mencionar, que estas a su vez se encuentran condicionadas por la configuración de otras dimensiones institucionales más.

**b) Dimensiones institucionales relevantes para el Proceso de Formulación de Políticas.**

Para distinguir las dimensiones institucionales relevantes para el PFP, es pertinente identificar instancias y dinámicas de control político.

Las instancias se entienden como espacios en los que han sido depositadas facultades de administración, por un lado, y, por el otro, capacidades de dirección y control de la agenda.

Las dinámicas se entienden como prácticas por las que el control político es ejercido.

El *Proceso de Formulación de Políticas* se asume como un proceso de negociaciones e intercambios entre actores políticos que se complejiza por los niveles de poder, horizontes temporales, incentivos e intereses que los motiva; y que puede desarrollarse en escenarios institucionales y no institucionales, con la intervención de actores no sólo políticos profesionales sino también informales.

Estos actores interactúan a través de compromisos de acciones futuras o presentes con base en sus posibilidades provistas en el entorno institucional. Esto es, los actores “juegan“ con los incentivos que tienen para cooperar y posicionar sus preferencias con el fin de aminorar sus limitaciones en la medida en que leen las preferencias de los demás actores. Dichas preferencias pueden rastrearse a través de un desarrollo temporal y si bien son percibidas de manera individual, están definidas colectivamente. En este sentido, desde la lupa del análisis histórico neoinstitucional, se puede reconocer la variedad de formas, contextos y niveles en los que los actores interactúan y se desenvuelven en un contexto particular y un espacio temporal específico.

En el caso específico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, si bien esta no sólo opera desde una particularidad de fundamento jurídico que le hace trabajar como un órgano legislativo sin ser un congreso estatal; su desarrollo histórico determinó que exista una falta de claridad y de orden en la forma en que sus atribuciones son ejercidas.

Esto se refleja en el ejercicio de sus atribuciones en donde, se asume, todo aquello que tiene que ver con las funciones del órgano legislativo y que no corresponde expresamente a las comisiones, es ejercido por la Comisión de Gobierno.

Es necesario la descripción, por tanto, de las instancias y dinámicas en las que se ejerce el poder al interior y al exterior del órgano legislativo, por las estructuras de control político y por legisladores de forma individual, más allá de la asignación de atribuciones contenidas en la normatividad. Se detallará en seguida.

### **c) Instancias de control político.**

Las instancias de control político son aquellos espacios en donde han sido depositadas atribuciones de administración y en donde además se ejerce control político sustantivo.

Se distinguen así de las figuras administrativas por la importancia del control político que realizan.

Las figuras administrativas que acotan las instancias de control político son la Mesa directiva y el Pleno de la Asamblea.

Las instancias en donde se ejerce el control político en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal principalmente son la Comisión de Gobierno, los Grupos parlamentarios y el sistema de Comisiones.

#### **i. Figuras administrativas.**

De primera cuenta se asume que la función legislativa se ejerce a través de los Diputados presentes en el **Pleno** legislativo, quienes se reúnen durante dos periodos de sesiones ordinarios por año legislativo.

El primer periodo de sesiones comienza el 17 de septiembre y puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El segundo período de sesiones ordinarias se inicia a partir del 15 de marzo de cada año y puede prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Es en el pleno en donde se realiza la presentación discursiva de las iniciativas presentadas y en donde se debaten los dictámenes enviados por las Comisiones dictaminadoras y se someten a votación para su aprobación. También es durante las sesiones del Pleno en donde se realizan los pronunciamientos correspondientes a las coyunturas y conmemoraciones de importancia política.

Sin embargo, el Pleno legislativo se encuentra condicionado por las dinámicas de disciplina de los partidos. Éstas limitan el comportamiento individual de los legisladores. Sin embargo, están condicionadas a su vez por el control político de la Comisión de Gobierno, lo que les hace autorregularse. Dicho control se ejerce a través de la Mesa directiva.

Esta figura evidencia el control político asimétrico y permite que dinámicas complejas e interdependientes se reproduzcan. La **Mesa Directiva** es el órgano del que primeramente hace mención la ley orgánica y que tiene por encargo a dirección de las funciones del pleno de la Asamblea durante los periodos de sesiones.

Se compone de un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, electos por mayoría simple, a propuesta de los líderes de los grupos parlamentarios en acuerdo con la Comisión de Gobierno.

En cuanto al poder que ejerce, si bien resulta deseable para los legisladores el formar parte de ella, en cuanto a cierta honorabilidad que envuelve al nombramiento, en la práctica se muestra que sus capacidades de control político se limitan a un cierto grado de discrecionalidad en la celebración de las sesiones pero no más allá de lo establecido previamente por la Comisión de Gobierno.

Se entiende entonces la razón por la cual la Mesa Directiva, más que un órgano de control político, es un órgano administrativo del pleno legislativo. Esto implica que sus integrantes pueden ejercer ciertas dificultades o, en su caso, facilidades al abrir, clausurar, conceder la palabra o dirigir el debate, pero ninguna acción que quebrante los acuerdos establecidos por la Comisión de Gobierno y plasmados en el orden del día con anterioridad.

El hacerlo sin acuerdo previo es costoso para el legislador que la presida. Las sanciones para un comportamiento así, van desde llamadas de atención al interior de los grupos parlamentarios hasta la coerción de la Comisión de Gobierno para garantizar cierta disciplina en el cargo.

Finalmente, la **Diputación permanente** es entonces el órgano deliberativo encargado de sesionar durante los periodos de receso del Pleno de la Asamblea. Se compone de 12 miembros, es decir, del 20% del Pleno, más otro tanto de diputados suplentes. Por procedimiento administrativo, ésta debe sesionar aún en los casos de sesiones extraordinarias.

Este órgano tiene funciones limitadas no sólo por la relevancia de las iniciativas y propuestas que se presentan en ella, sino también porque no tiene poder de convocatoria a sesiones extraordinarias para la deliberación en el pleno de algún tema que se considere relevante. Las iniciativas de Ley que se reciben durante el ejercicio de sus funciones van dirigidas a la Comisión de Gobierno y es ésta quien les da turno a las Comisiones que así considere convenientes.

En orden con todo lo anterior, la Comisión de gobierno sí es por tanto una instancia de control político, por lo que es pertinente dedicarle un análisis exhaustivo del ejercicio del control político que realiza. De la misma forma que se inicia con el análisis de las instancias de control político de la ALDF.

## **ii. Instancias de control político.**

La **Comisión de Gobierno** ha sido definida por la Ley Orgánica de la ALDF, como el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad. Está encargada de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma. Es el principal órgano político y concentra las mayores atribuciones de control en todos los ámbitos internos y externos.

Se integra por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, más otros tantos diputados del grupo con mayoría absoluta. Es en ésta ambigüedad del “otros tantos” en la Ley orgánica en donde comienza el cálculo de los grupos al interior de la bancada

mayoritaria para ver si sus corrientes tendrán representación en dicho órgano, y/o, en caso de no cubrirla, donde comienza también el cálculo de la suma de legisladores de otros partidos para conformar la mayoría absoluta.

Es en esta instancia en donde se hace evidente la interacción de los actores que la conforman en dinámicas complejas e interdependientes. Por un lado, respecto de las facciones del grupo parlamentario con la mayoría legislativa y del resto de los grupos parlamentarios que la integran; y, por el otro, respecto a los otros poderes.

Para una mayor comprensión de sus facultades, pueden establecerse cuatro grandes aspectos interdependientes: la programación de los trabajos del proceso legislativo, la administración de la Asamblea, la dirección de la cámara en cuanto al comportamiento individual y colectivo, y el ejercicio del control parlamentario.

Tabla 1. Atribuciones expresas de la Comisión de Gobierno.

<b>Atribuciones expresas de la Comisión de Gobierno</b>		
Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.		
Proceso legislativo	II. Proponer a los integrantes de las comisiones y comités.	
	XII. Consultar con el presidente de la Mesa Directiva, la programación de los trabajos de los periodos de sesiones.	
	XIII. Recibir, durante los recesos, las iniciativas de ley dirigidas a la Asamblea y turnarlas a las Comisiones correspondientes, a fin de que se discutan y aprueben, en su caso, en el inmediato periodo de sesiones.	
	IX. Convocar a sesiones extraordinarias	
	XI. Acordar la celebración de sesiones públicas y elaborar su agenda	
Administración de la Asamblea	III. Proponer el proyecto y el programa operativo del presupuesto anual de la ALDF para su ratificación en el pleno.	
Control del comportamiento individual y colectivo	IV. Sustituir a sus miembros y someterlos a ratificación de la ALDF.	
	XIV. Conocer y resolver, en los recesos, sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los Diputados.	
Control parlamentario	Poder ejecutivo	V. Convocar a sesión para revisión de causas de renuncia y licencias del Jefe de Gobierno.
		VIII. Designar o suspender al titular de la Auditoría Superior de la Ciudad de México
		X. Recibir la cuenta pública del año anterior
	Autoridad electoral	VI. Deliberar respecto a las propuestas de los grupos parlamentarios respecto de la elección de Consejeros electorales del IEDF.
Poder Judicial	VII. Proponer dos consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.	

Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sin embargo, si bien son estas las atribuciones contenidas expresamente en la Ley Orgánica de la ALDF, en la práctica, la Comisión de Gobierno ejerce su autoridad en lo que corresponde a casi la totalidad de las atribuciones de la ALDF como órgano legislativo y de control parlamentario. Por tanto, dirige el ejercicio de las atribuciones contenidas en la tabla 2.

Tabla 2. Facultades de la ALDF cuyo ejercicio dirige la Comisión de Gobierno.

<b>Facultades de la ALDF cuyo ejercicio incide o determina la Comisión de Gobierno</b>		
Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.		
Proceso legislativo	I. Legislar en el ámbito local en las materias que señala la CPEUM y el Estatuto de Gobierno	
	II. Presentación de iniciativas relativas al DF ante el Congreso de la Unión	
	XXX. Acordar si somete a referéndum el proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación	
	XXXII. Invitar a particulares a que aporten información a las comisiones de investigación, especial o jurisdiccional respectiva	
Administración de la Asamblea	V. Formular su proyecto de Presupuesto para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal	
	XV. Nombrar a los titulares de la Oficialía Mayor, Tesorería General, Contraloría General, Coordinación General de Comunicación Social, Director de Instituto de Investigaciones Legislativas, Director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios y al titular del Canal Televisivo de la ALDF	
	XXVII. Expedir la Ley orgánica que regula su estructura y funcionamiento interno	
	XXVIII. Expedir el Reglamento para su gobierno interior	
	XXIX. Establecer los órganos y sistemas para la identificación y sanción del incumplimiento de las obligaciones de su personal administrativo	
Control del comportamiento individual y colectivo	XVI. Conocer cuando los diputados sean separados de su cargo y resolver sobre su sustitución	
Control parlamentario	Fiscal	III. Examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el Código Fiscal y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del GDF.
		VI. Revisar la cuenta pública a través de su órgano técnico, es decir, la Auditoría Superior de la Ciudad de México
		XIV. Designar o remover al titular de la Auditoría Superior de la Ciudad de México y al titular de la Contraloría General
		XIX. Recibir y analizar los informes trimestrales como parte de la revisión de la Cuenta Pública

	Programático	IV. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
		VII. Aprobar los programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
	Judicial	VIII. Decidir sobre las propuestas del Jefe de Gobierno para la designación de Magistrados del TSJDF y del TCADF
		XIII. Designar a dos consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
	Titulares del Ejecutivo	X. Conocer y calificar la renuncia y las licencias del Jefe de Gobierno
		XXXIV. Remover a los Jefes Delegacionales conforme al procedimiento que establece la Ley
	Organismos autónomos	XI. Aprobar las propuestas para el Presidente y los Consejeros de la CDHDF
		XXXV. Remover a los comisionados ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
	Rendición de cuentas	XVII. Recibir el Informe de la Administración Pública del Distrito Federal por escrito
		XVIII. Recibir el Informe de la gestión del Procurador General de Justicia, del titular de la Secretaría de Seguridad Pública, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y del Contralor General de la Administración Pública del DF
		XX. Citar a los servidores de la administración pública para que informen al Pleno, a la Diputación permanente o a las Comisiones cuando se discutan asuntos de su competencia
	Comunicación social	XXI. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, los órganos autónomos locales y federales, los poderes de la unión o las autoridades o poderes de las entidades federativas
		XXXVI. Instaurar el Canal televisivo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
	Distinciones	XXIII. Entregar la distinción a las Ciencias y las artes
		XXIV. Entregar la medalla al Mérito deportivo
		XXV. Entregar la medalla al Mérito policial
		XXVI. Entregar la medalla al Mérito de protección civil
		XXVI. Bis. Entregar la medalla al Mérito por la igualdad y la no discriminación
		XXXVII. Entregar la medalla a las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos así como la medalla al Mérito periodístico

Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Respecto a la programación de los trabajos del proceso legislativo, la Comisión de Gobierno cuenta con el poder político de control de la agenda en términos de tiempos, prioridades y costos de negociación política.

Lo anterior lo lleva a cabo de acuerdo a sus facultades, especialmente por las atribuciones con las que cuenta para ejercer el control parlamentario sobre otros poderes.

Estos le dotan de capacidades de negociación con los actores que dependen de los procesos de designación de funcionarios, la asignación de recursos y la aplicación de la ley en general; como, por ejemplo, para el ejercicio de la rendición de cuentas.

Esto se hace evidente en la relación que sostiene con el ejecutivo local. El trabajo legislativo se entrelaza con el ejercicio de rendición de cuentas del poder ejecutivo.

Es esta quién programa los trabajos de los periodos de sesiones en el Pleno y de la Comisión permanente, y presenta o promueve determinadas iniciativas de Ley.

En el ámbito de acción de la Comisión de Gobierno, al ser esta la encargada de elaborar los esquemas de celebración de comparecencias públicas con los titulares de otros poderes, la negociación política gira en torno a ellas. Incluso se ejerce la facultad de elaborar la agenda de las mismas y con ello el grado de tratamiento de los temas y polémicas involucradas.

En este sentido, como se detallará más adelante, no hay proyecto de Ley que no se inserte o apruebe sin el consentimiento de la Comisión de gobierno, ni ejercicio de rendición de cuentas que no se realice bajo su escrutinio y dirección política.

Por otro lado, la Comisión de Gobierno no sólo ejerce su autoridad respecto a las atribuciones de programación de los trabajos legislativos, sino que realiza una función central en la administración del interior.

En cuanto a las tareas de administración de la Asamblea, la Comisión de Gobierno cuenta con el poder de sustituir a los titulares de las unidades administrativas y someterlos para su ratificación en el Pleno.

Esto incluye desde nombrar a los titulares de la Oficialía Mayor, la Tesorería General, la Contraloría General, la Coordinación General de Comunicación Social, la Dirección del Instituto de Investigaciones Legislativas, la Dirección de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, al titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios y al titular del Canal Televisivo de la ALDF.

En otro sentido, también cuenta con una importancia sustantiva debido a que supervisa el proyecto y programa operativo de presupuesto anual de la ALDF, que si bien se somete a su aprobación en el Pleno, le dota de la facultad de establecer suficiencia financiera en el diseño del mismo y, sobre todo, le da poderes de negociación con los grupos parlamentarios respecto a sus finanzas.

Por ello importa que sea comunicada respecto a la constitución o modificación de grupos parlamentarios, porque de ellos se define la asignación de recursos y la designación de sus respectivas presidencias que, a su vez, cuentan con carteras financieras propias.

Respecto a la dirección del comportamiento individual y colectivo del órgano legislativo, la Comisión de Gobierno, ejerce su control sobre los propios grupos parlamentarios, sobre las facciones al interior del partido mayoritario y respecto al comportamiento individual de los diputados.

Es un espacio autorregulado debido a que sus miembros pueden ser sustituidos y requieren de la ratificación del pleno para formar parte. Esto hace que como líderes de bancadas, los propios actores jueguen con el apoyo partidario con el que cuentan y sometan así a sus estructuras.

En cuanto al comportamiento individual de los diputados, la Comisión de Gobierno ejerce control sobre ellos al recibir sus informes semestrales respecto del cumplimiento de sus obligaciones, así como al resolver sus solicitudes de licencia.

Además conoce y resuelve, durante los recesos, las solicitudes de licencia de los diputados, y conoce cuando estos son separados de su cargo para resolver sobre su sustitución.

Finalmente, como se había mencionado brevemente para analizar los trabajos del proceso legislativo, es del control parlamentario de donde se nutre de las mayores capacidades de negociación política respecto de otros poderes.

Al dirigir la Comisión de Gobierno el ejercicio de las facultades de la ALDF como órgano legislativo, obtiene el control parlamentario en materia fiscal, programática, respecto a los órganos judiciales, a los órganos que integran al poder ejecutivo, a los organismos autónomos y respecto de aquellos procesos de rendición de cuentas, comunicación y distinciones a la sociedad.

El control parlamentario sobre los recursos públicos se ejerce cuando examina, discute y aprueba la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el Código Fiscal y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del GDF; y, cuando revisa la cuenta pública a través de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, cuyo titular designa a través del pleno de la propia Asamblea.

Este respecto le dota de poder para negociar y acordar con el titular de la Jefatura de Gobierno la revisión de las finanzas públicas locales y de asegurar, en el mismo sentido, la promulgación o acompañamiento del Jefe de Gobierno en determinados proyectos de ley.

De acuerdo con Puente (2009), el control parlamentario que ejerce la Comisión de Gobierno sobre el Gobierno del Distrito Federal no sólo ha aumentado su poder político sino que ha contribuido a que exista un espacio de contacto para dos diferentes órganos de gobierno, y por tanto, un espacio para el contrapeso de poderes y fortalecimiento institucional.

La Comisión de Gobierno ejerce control parlamentario respecto de la titularidad de diversas instancias, a través del ejercicio de su facultad de influir y coordinar la selección de puestos públicos de importancia sustantiva para el sistema político local. Un ejemplo de ello es cuando coordina la emisión de las reglas para la proposición de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal y delibera sobre las propuestas presentadas, influyendo en la conformación del órgano encargado de la organización de los procesos electorales locales. En este ejercicio, como en muchos otros, la selección de candidatos en lugar de darse de manera imparcial, sucede bajo criterios de cuotas partidarias o de grupo. Es una práctica recurrente y un instrumento de negociación para la consecución de las carreras políticas e intereses de sus integrantes, y para la estabilidad del juego político local.

No obstante de todo lo anterior, la Comisión de Gobierno no sólo tiene control político sobre lo expresamente establecido en el marco normativo que sustenta las labores de la ALDF, sino que incluso tiene poder de agenda sobre la coyuntura política local. Debido a la atribución de creación de Comisiones especiales de investigación sobre algún tema de interés local, controla el impacto mediático de muchos asuntos que no necesariamente

tienen que ver con lo estrictamente legislativo. Consecuentemente, influye con el tratamiento político que se le da y define las consecuencias políticas del mismo.

A partir del análisis de sus atribuciones, se ha podido demostrar la importancia de la Comisión sobre la actividad política local.

Sin embargo, su juego político también se ve influido por los poderes partidistas al interior de la ALDF dentro de los grupos parlamentarios.

Se revisará la segunda de las instancias de control político al interior.

Los **Grupos parlamentarios** ejercen control en lo individual y como colectividad.

En lo individual, al requerir un mínimo de tres diputados para su integración, intervienen en los cálculos de utilidad política de los legisladores para permanecer bajo la dirección de sus grupos parlamentarios.

No puede haber más de un grupo parlamentario por partido político con representación en el órgano legislativo, por lo que si bien existe juego de facciones al interior de cada grupo parlamentario, el arreglo institucional incentiva la disciplina.

El costo de renunciar el grupo parlamentario para el que fue electo y continuar como legislador independiente es alto y amenaza no sólo la efectividad política de su labor parlamentaria, sino incluso el futuro político del actor que elija la estrategia.

Los grupos parlamentarios ejercen control político como colectividad debido al poder que ejercen dentro del juego legislativo y en lo que tiene que ver con su actividad partidaria en el sistema político.

Estos se deben constituir de manera reglamentaria luego de la instalación del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, mediante escrito dirigido a la Mesa Directiva. La disposición parlamentaria incentiva el cálculo político del partido político que haya alcanzado el mayor número de votos a fin de integrar una mayoría legislativa que permita el control de la Comisión de Gobierno y de procesos clave al interior de la Asamblea. Este proceso sucede en los casos en los que el resultado electoral no forma una mayoría legislativa y es la adición de legisladores, históricamente al PRD, para adquirir los

privilegios que conlleva para este respecto al resto de los partidos.

Esta disposición reglamentaria se ve influida por factores de control político de las estructuras partidarias y determinan el nombramiento de los coordinadores y vicecoordinadores, y son un reflejo del ejercicio del poder de las corrientes y facciones.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En este sentido, es pertinente realizar un repaso al histórico de comportamiento e interacción de las estructuras de partido, respecto a la designación de la coordinación de los Grupos parlamentarios en la ALDF.

Para el caso del partido dominante en la capital, el Partido de la Revolución Democrática, de acuerdo a Reyes del Campillo (2011), los resultados electorales, que reflejan el peso político de las tribus y expresiones al interior, determinan la designación de los coordinadores parlamentarios y de la dirigencia capitalina.

No obstante, al ser el PRD el partido que históricamente conforma la mayoría legislativa en la ALDF, el factor de afinidad de algunos liderazgos con respecto al Jefe de gobierno también impacta en la designación no sólo de los coordinadores parlamentarios sino también del órgano interno de gobierno. Como ejemplo de esta situación puede revisarse el caso de Alejandra Barrales, cercana al Jefe de Gobierno, quién asumió la coordinación de la fracción parlamentaria y la presidencia de la Comisión de gobierno en la Asamblea Legislativa al mismo tiempo (2008-2009).

En cuanto a la segunda fuerza política, la relación entre las estructuras partidistas del Partido Acción Nacional (PAN) en el Distrito Federal y el grupo parlamentario del mismo en la ALDF, de acuerdo con Reveles (2011), refleja centralismo en la toma de decisiones y el reparto del control político. En este sentido, el presidente del Comité Directivo Regional ejerce la facultad no expresa de elegir al coordinador de los legisladores. El doble papel del máximo dirigente le concede un fuerte poder en la dinámica del PAN en el órgano legislativo del Distrito Federal. Como ejemplo de esta situación, pueden mencionarse la primera administración de José Ángel Conchello (1987-1990) y su reelección (1990-1993); y la de Mariana Gómez del Campo (2007-2010), en cuyo caso no sólo repitió ésta práctica sino que lo hizo designándose a ella misma como coordinadora de la bancada en la ALDF aún en funciones de presidenta del Comité Directivo Regional.

En otras coyunturas al interior del PAN, el coordinador de la bancada es fruto de la negociación de los diversos grupos políticos activos en el momento de la renovación de la dirigencia. En este caso, el liderazgo de la dirigencia nacional también influye para designar a los líderes de la bancada que se desempeñaran como coordinador y vicecoordinador del grupo parlamentario.

Como ejemplo de esta coyuntura, puede mencionarse la administración de Obdulio Ávila Mayo (2010-2012) en cuyo caso no terminó el periodo de tres años de su presidencia por ser designado como subsecretario en SEGOB y por lo cual fue sustituido por Juan Dueñas (2012-2013) de manera provisional. Tras la salida de Ávila, tal fue el reacomodo de fuerzas al interior del PAN capitalino, que el grupo encabezado por Federico Döring convino con el grupo de Jorge Romero para obtener la coordinación del grupo parlamentario en la ALDF en la VI Legislatura; y la dirigencia nacional de Gustavo Madero (2012-2015) promovió a Laura Ballesteros como vicecoordinadora de la bancada, por el apoyo político que ésta le había proporcionado en su campaña por la dirigencia nacional, más que por encabezar el liderazgo de algún grupo político.

Los factores al interior de las estructuras de los partidos se reproducen en la relación de los coordinadores de grupo con los legisladores que integran su bancada. Esta dinámica partidista impacta a disposición individual y de grupo al cambio y la productividad legislativa dentro de las Comisiones.

Se entiende de esta forma que el sistema de **Comisiones** es la última de las instancias de control político al interior de la Asamblea. Las comisiones son órganos de organización interna para el desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación.

La Asamblea Legislativa cuenta, además de la Comisión de Gobierno, con 38 Comisiones ordinarias de análisis y dictamen legislativo, una comisión jurisdiccional, diez Comités, 13 comisiones especiales, una comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México y una comisión de vigilancia y evaluación de políticas y programas sociales. Sus presidentes son designados de acuerdo a un arreglo no escrito de cuotas y afinidades partidarias, bajo la dirección de la Comisión de Gobierno.

Respecto a las comisiones ordinarias de análisis y dictamen legislativo, su designación se da por un juego de negociación con base en una lista elaborada por cada grupo parlamentario de los conocimientos o áreas de interés de sus legisladores.

Esta práctica no reglamentaria se sigue de manera establecida bajo la tutela de la Comisión de Gobierno. La lista se consolida a través de la negociación de acuerdo al nivel de relevancia de los asuntos que puede dictaminar cada comisión y acorde a la coyuntura política.

De acuerdo con Puente (2009), es un retroceso para la ALDF que se efectúe la creación de comisiones sin un diseño que permita la mejor fiscalización de las tareas de gobierno o una mayor incidencia en la productividad legislativa. El hecho de que para los actores políticos

---

Se demuestra que los factores de control político al interior de las estructuras partidarias determinan el juego político al interior de la ALDF no sólo en lo que respecta a la designación de espacios sino en lo que tiene que ver con el ejercicio de las funciones legislativas.

la titularidad de la diputación esté vinculada con la presidencia de alguna comisión o comité, demuestra la limitada repercusión de éstas en las decisiones legislativas. También evidencia la discrecionalidad de los procesos administrativos y legislativos al interior.

La creación de comisiones para el reparto de cuotas y distribución de recursos tiene efectos adversos para la propia institución, en tanto que privilegia la discrecionalidad de las decisiones y los procesos internos y concentra el poder parlamentario en manos de los coordinadores.

A través de las instancias de control político que se han descrito hasta aquí, se dará paso a describir las dinámicas que corresponden al *Proceso de Formulación de Políticas* o lo que tiene que ver con el proceso legislativo.

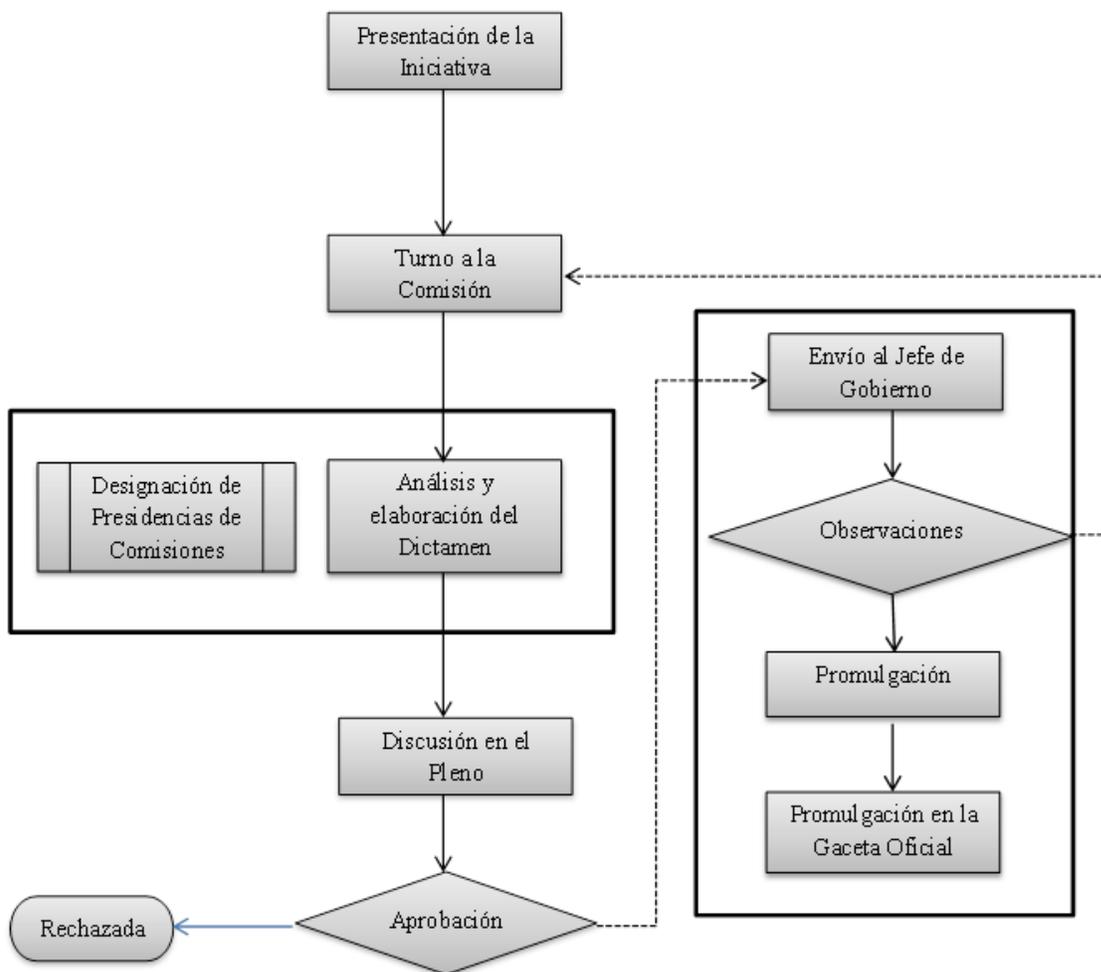
#### **d) Dinámicas de control político para el proceso legislativo.**

De primera instancia, cabe destacar que a diferencia de mucha de la literatura especializada, en el presente análisis se plantea al ejercicio de la atribución de nombramiento de las presidencias de las Comisiones ordinarias, por parte de la Comisión de Gobierno, como el inicio de las dinámicas de control político para el proceso legislativo. Se describirá a profundidad en el respectivo apartado.

Por otro lado conviene no perder de vista que lo descrito en las dinámicas de control político constituye el análisis de las prácticas no contenidas en la reglamentación, cuya observancia prevalece en el juego político de cada legislatura.

Para un mayor entendimiento de lo anterior, se introduce el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Proceso legislativo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



Elaboración propia con base en la LOALDF.

#### **i. Designación de las presidencias de las Comisiones ordinarias.**

La Comisión de Gobierno, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios más algunos otros líderes de corriente del partido mayoritario, delibera y negocia los espacios de las presidencias, vicepresidencias y aquellos que corresponderán a los miembros de las comisiones ordinarias, extraordinarias y comités, al momento de instalación de la Legislatura.

Este proceso de negociación se ve sustentado por un cálculo previo de los grupos parlamentarios respecto de sus integrantes, que identifica fortalezas, áreas de conocimiento, experiencia o sencillamente intereses que deben ser preservados luego del proceso electoral del que deviene la renovación de dicho órgano legislativo.

Así, los coordinadores parlamentarios hacen un estimado de las posiciones que les

interesarán controlar y de las posibilidades de juego que tendrán para lograrlo. A la Comisión de Gobierno como cuerpo deliberativo le corresponde entonces la asignación de las posiciones.

Es así como la designación de los presidentes e integrantes de las Comisiones es el inicio del proceso legislativo en tanto que determina la disposición individual de la presidencia y de los integrantes de la Comisión desde un primer momento.

Dicha disposición tiene dos posibles cursos de acción. Por un lado, al cambio y a la productividad legislativa; y, por otro lado, a la inoperatividad y al rezago.

La designación de presidentes e integrantes de las comisiones dictaminadoras es relevante porque influye en el comportamiento individual y colectivo de los actores involucrados en el proceso legislativo. En aquellas Comisiones con mayor relevancia, los integrantes ejercen contrapesos importantes y fomentan el debate de proyectos de manera nutrida y sustentada. En aquellas comisiones con menor relevancia, la dictaminación puede reducirse a la mínima requerida por la reglamentación, sin tener la necesidad de presentar proyectos dictaminados al pleno.

En este caso, se hace evidente la falta de liderazgo por parte de la presidencia de la Comisión y el espacio se convierte en un escenario deseable para otros legisladores que buscan obtener beneficio de la plataforma para incidir en determinada coyuntura política.

Las Comisiones que resultan relevantes, y que implican un alto costo de negociación política para la designación de sus presidencias, son aquellas que tienen que ver con la asignación de recursos del gobierno del Distrito Federal, las delegacionales y las estructuras autónomas; y aquellas que tienen que ver con la operatividad financiera de clientelas políticas o privilegios, y/o con el ejercicio o respeto de derechos relevantes en determinada coyuntura. También importan aquellas con capacidades operativas en materia fiscal o programática respecto del Gobierno del Distrito Federal.

## **ii. Presentación de Iniciativa.**

La prerrogativa para presentar iniciativas corresponde a los legisladores en lo individual y a los grupos parlamentarios como colectividad, así como al Jefe de Gobierno. El objetivo de

presentación de iniciativas tiene que ver con el cálculo, individual o colectivo, de realizar un impacto, real o simbólico, en la resolución de alguna problemática social.

El impacto es simbólico cuando la iniciativa se presenta sin la intención de que sea reformada o creada una determinada Ley, en el sentido de pronunciarse públicamente a favor o en contra de alguna problemática o coyuntura.

El impacto real, aunque de cualquier forma subjetiva, se da cuando la iniciativa de reforma logra consolidarse como un dictamen que se vota y aprueba en el pleno legislativo.

Se asume que si el promotor es un legislador en lo individual, que él sea parte de la Comisión que tendrá el deber de dictaminar dicha iniciativa forma parte de su cálculo para que la iniciativa sea aprobada, o simplemente parte de un ejercicio de lucha política con los demás integrantes o presidencia de la Comisión.

En todo caso, el legislador individual concierta desde un primer momento con el líder de su grupo parlamentario la presentación de dicha iniciativa y negocia, de ser posible, el destino y prioridad de su dictaminación y/o aprobación.

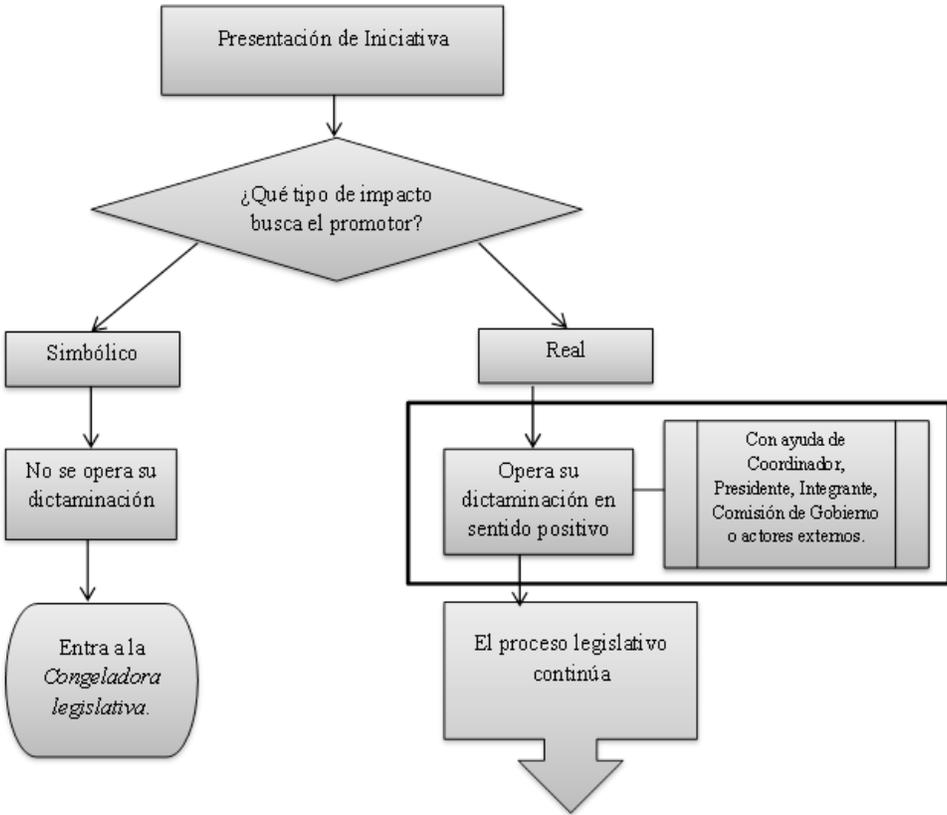
Si el coordinador del grupo parlamentario así lo considera, presentará de manera especial dicha iniciativa ante la Comisión de Gobierno para ser insertada en el orden del día y con ello iniciará un proceso de comunicación política en donde los otros grupos parlamentarios intervendrán para obtener el beneficio político de la resolución de determinado tema. Incluso, puede adherirse de manera individual al suscribir la iniciativa, o pedir al legislador individual que se presente como una iniciativa proveniente del grupo parlamentario.

De no contar con este determinado respaldo, la iniciativa puede ser enviada al Grupo parlamentario para que este haga llegar a la Comisión de Gobierno todas las iniciativas que correspondan, sin que ésta sea presentada en el pleno ni turnada a las Comisiones correspondientes.

Si el promotor de determinada iniciativa es un grupo parlamentario, se asume que su presentación responde al objetivo de lograr un impacto simbólico del que se hablaba con anterioridad, por encima de otros grupos parlamentarios, o de atender un tema prioritario en la declaración de principios o estatutos de su partido.

En todo caso, es la Comisión de Gobierno quién determinará el cauce de la iniciativa en cuanto a la Comisión a la que será turnada para su dictaminación. Si el tema requiere de la atención de más de una Comisión, turnará la iniciativa a una unión de comisiones que deberá sesionar en conjunto exclusivamente para el desahogo de ese determinado asunto, sin que se vea afectada el resto de la agenda de cada una.

Gráfico 2. Análisis neoinstitucional del proceso de Presentación de Iniciativa.



Elaboración propia con base en la LOALDF

**iii. Dictaminación.**

De acuerdo a la reglamentación parlamentaria, las Comisiones deben emitir dictámenes treinta días naturales después del turno de iniciativas para su discusión. Se establece también que los dictámenes deberán contar con una fundamentación, motivación, antecedentes, considerandos, modificaciones realizadas y puntos resolutive. Incluso, están determinadas las sanciones en caso de no dictaminar en los plazos establecidos.

Sin embargo, al estar las sanciones bajo el control de la Comisión de Gobierno, la inoperatividad legislativa y la no discusión de proyectos es más bien la práctica imperante. Se dictaminan los proyectos más relevantes, no todas las iniciativas que se reciben.

En los proyectos en donde sí hay un interés político concreto, ya sea por parte del promotor o de la presidencia de la Comisión, o alguna disposición política para la negociación, la Comisión se reunirá para el estudio y debate del proyecto o, en su caso, de los proyectos que tengan que ver con determinado tema.

Para que la discusión de determinado proyecto prospere debe haber un actor que inicie el juego de negociación y agregue incentivos para lograr que el cambio se realice.

Esta etapa se realiza en gran parte por el trabajo de estudio y escrutinio de la secretaría técnica de la Comisión o por los asesores de los legisladores integrantes. El liderazgo para la consecución de determinada iniciativa en un proyecto de dictamen lo encabeza el diputado promotor, el coordinador de la bancada legislativa, el presidente de la Comisión, la presidencia o algún integrante de la Comisión de Gobierno. Sin ese liderazgo no hay proyecto de dictamen que avance al pleno por sí sólo.

Una vez que es definido el interés de dictaminar determinada iniciativa o iniciativas, el procedimiento de dictaminación puede durar tanto como la negociación y los tiempos de los propios actores así mismo lo determinen. De nueva cuenta, dependerá de la profundidad en que se estudie, de la participación efectiva de sus integrantes y de la disposición de éstos a negociar cambios deliberados en colectivo.

Si bien durante todo el proceso legislativo los legisladores hacen uso, en mayor o menor medida, de los instrumentos de comunicación política que les provee no sólo su infraestructura partidaria de medios, sino los propios espacios de difusión de la Asamblea, en el mejor de los casos es en la etapa de la dictaminación de proyectos en donde ese uso se incrementa y con ello se abre paso a la intervención de la opinión pública.

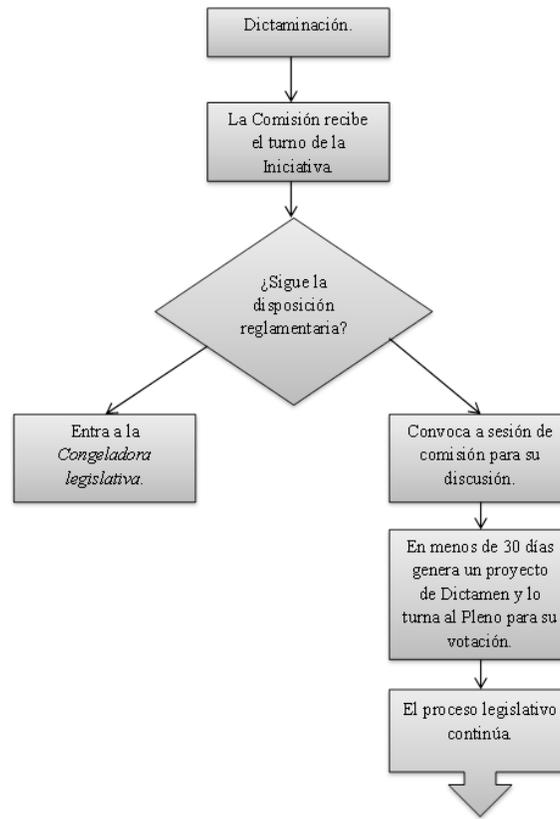
El carácter público de las sesiones permite la participación de actores individuales y de organizaciones de la sociedad civil. Su visibilidad pública se transforma en un incentivo

para ser atendidos por los legisladores y su experiencia se transforma en una herramienta de incidencia en el proceso.

El documento que constituye el dictamen es creado por la Secretaría técnica de la Comisión y distribuido de forma impresa con un mínimo de 24 horas a los legisladores para su estudio previo a las sesiones. De nueva cuenta, la norma reglamentaria es trascendida por el cálculo de la práctica política.

Para la protección de algún interés específico, como puede ser la inserción de alguna disposición no consensuada al interior de la Comisión, es recurrente el abuso de la ventaja tecnológica y es entregada una versión del dictamen no actualizada o acorde a los acuerdos establecidos. Ante la complejidad del cotejo de la información por los plazos de tiempo dados, el ejercicio del voto a favor de determinado proyecto al interior de determinada comisión y en el pleno se vuelve un ejercicio de confianza basado en el discurso, y pocas veces se realiza con pleno conocimiento no sólo de los temas sino incluso de los alcances u oportunidad de las disposiciones legisladas.

Gráfico 3. Análisis neoinstitucional del proceso de Dictaminación.



Elaboración propia con base en la LOALDF

#### iv. Votación en el Pleno.

Una vez que ha sido realizado el dictamen, por lo regular positivo, de alguna iniciativa o iniciativas al interior de una Comisión, la Comisión de gobierno acuerda su inserción en el orden del día para su discusión y en su caso aprobación en el pleno.

Cuando los dictámenes se presentan en sentido negativo, son en cierto sentido una forma de reprimenda política por su presentación, como pudiera ser el caso de una iniciativa presentada por un grupo parlamentario ante una comisión presidida por otro grupo parlamentario en donde no hubo acuerdo ni negociación, o del que uno u otro se ve más beneficiado por la dictaminación negativa, en términos de costos políticos o de apoyo de la opinión pública.

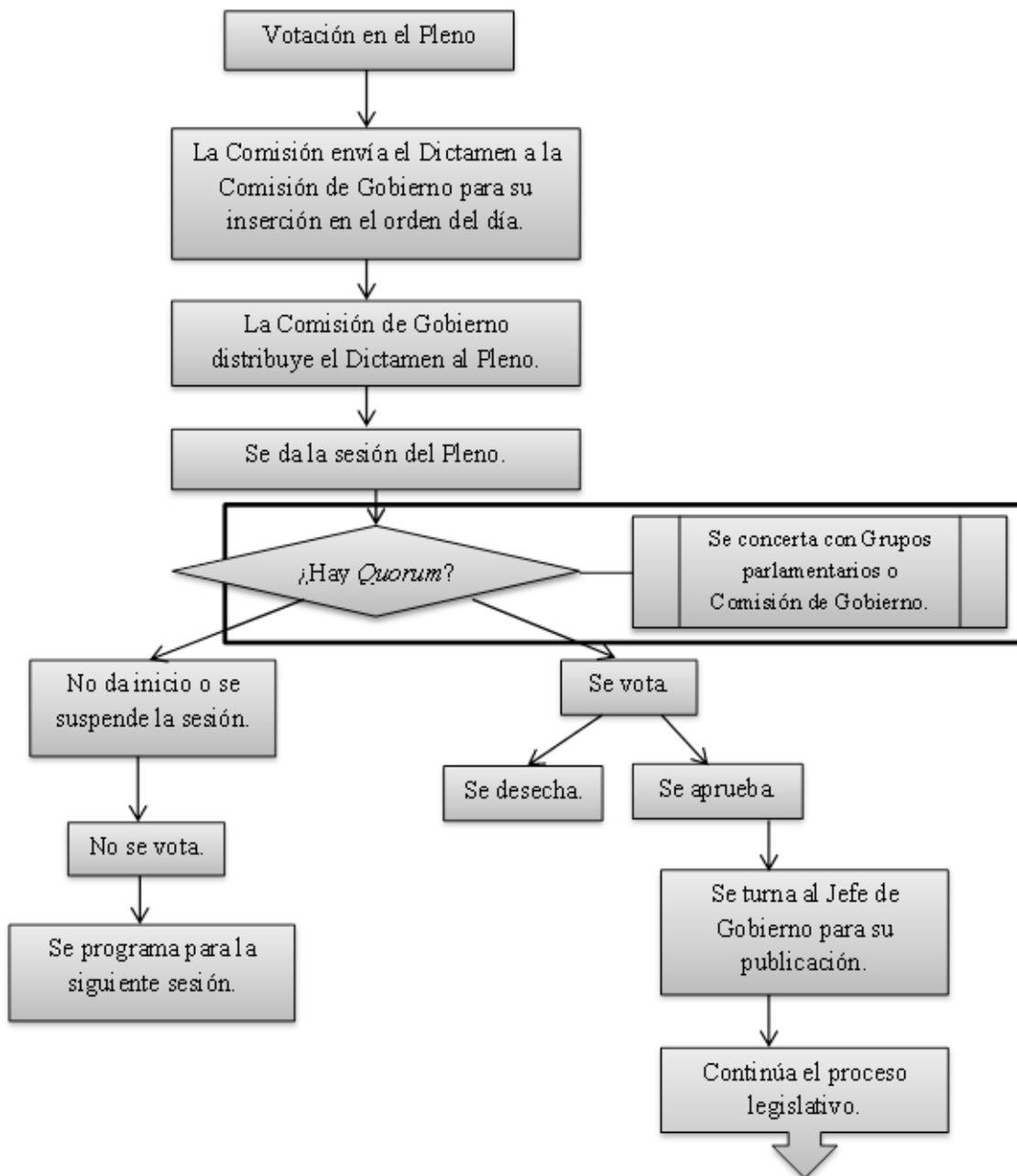
No obstante de lo anterior, de acuerdo con Bravo Ahuja (2011), el juego político de negociación en la Asamblea se complejiza también por otros dos elementos principales:

debido a la distribución de los asambleístas del partido dominante por tribus de donde se desprenden intereses divididos, y, por otro lado, por el papel que juegan los partidos políticos minoritarios en ciertas coyunturas como “bisagras” para el acuerdo político.

En cuanto a la votación de proyectos en el pleno, en orden con el articulado de la Ley orgánica que le da sustento, la Asamblea Legislativa tiene un mecanismo importante de control político en la disposición de la no instalación o permanencia de sesiones, ni del ejercicio de sus atribuciones, es decir, la votación de iniciativas o reformas de ley, sin la integración del quórum respectivo. Esto es, más de la mitad del número total de sus miembros. Es una medida importante de control político porque obliga a que una mayoría de los legisladores se encuentren presentes en la sesión para la consecución de los asuntos del orden del día.

La condición del cumplimiento del quórum se asume desde la negociación previa para la aprobación de un proyecto de ley y obliga a los líderes de bancadas a comprometer a sus miembros a asistir y/o permanecer en determinada sesión. En sentido opuesto, es una de las alternativas que tiene determinado líder de grupo parlamentario para hacer que su bancada abandone el recinto y se suspenda con ello la votación de los proyectos por la ruptura de algún acuerdo con otra bancada o con la Comisión de Gobierno.

Gráfico 4. Análisis neoinstitucional de la votación en el Pleno.



Elaboración propia con base en la LOALDF

#### v. **Publicación.**

Si por determinada coyuntura que coincida con el proceso de formulación de políticas, el titular del poder ejecutivo local no juega un papel activo más allá de su influencia partidaria o de una cooperación no formal, es en el proceso de publicación en donde puede imponer su poder de veto y no sancionarla hasta adecuarla a algún interés que pretenda negociar.

Si no pretende negociar ningún interés, da la instrucción de su publicación en el Diario Oficial, normalmente con un periodo de entrada en vigor del día siguiente.

De esta forma finaliza el proceso legislativo de determinada Ley. Cabe destacar, que no obstante de representar un cambio que requiere de mucha cooperación política y, por tanto, ser el resultado de la negociación de diversos intereses, las leyes que devienen del órgano legislativo se encuentran siempre susceptibles a nuevos cambios.

Como resultado del arreglo de pesos y contrapesos del sistema político local, las leyes emanadas de la ALDF se encuentran sujetas a la evaluación por parte del poder judicial. Esto se realiza a través del apego de éstas a los acuerdos internacionales y disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través del análisis contenido en el presente capítulo, se entiende al *Proceso de Formulación de Políticas* como una dinámica que trasciende a la normatividad del órgano. Este nuevo enfoque permite entender la complejidad en la que los actores cooperan para el logro de sus intereses con base en sus capacidades. Esto implica que las leyes que se aprueban sean resultado de esas capacidades de cooperación y no de procesos mecánicos que suceden en el vacío.

## CAPITULO 4

### **IV. Aplicación de la metodología de análisis al caso de estudio: La aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.**

A partir de la presente investigación se ha establecido la importancia del enfoque neoinstitucional para el estudio del ámbito legislativo, en tanto que este permite combinar el interés académico de entender los cuerpos gubernamentales como instituciones, por un lado, con el énfasis conductual de la investigación empírica, por el otro.

Se ha comprobado que si bien el enfoque surgió como herramienta de estudio de un sistema político diferente al sistema político mexicano, sí es coherente con el estudio de la región latinoamericana y específicamente con México, debido a que analiza a las instituciones más allá del aspecto jurídico que las sustenta y revisa el comportamiento de los actores que operan en ella.

Es decir, al trascender el arreglo institucional, no sólo entiende a los órganos legislativos como espacios de relevancia sustantiva que encarnan la función de representatividad propia de los sistemas democráticos, sino que también asume que las políticas públicas que derivan de su ejercicio tienen efectos directos en la consecución del desarrollo.

En este sentido, el objetivo del presente capítulo es explicar la dimensión política del proceso de diseño de políticas a nivel subnacional en México, mediante el estudio de caso de la aprobación de la Ley de Movilidad por la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La justificación de este estudio de caso deviene de dos aspectos: desde un interés metodológico y en términos de la utilidad política de la materia legislada.

La justificación metodológica deviene de la particularidad histórica institucional del Distrito Federal, como un espacio idóneo para el estudio de la cooperación de actores en una complejidad de intereses, incentivos y capacidades, debido a la yuxtaposición de ámbitos políticos en un mismo territorio propia de su naturaleza jurídica.

La justificación en cuanto a su utilidad política deviene de la importancia de la movilidad como uno de los aspectos prioritarios en la agenda del desarrollo de las ciudades a nivel mundial.

En este sentido, el interés politológico de comprender el cómo se hace una ley en el órgano legislativo del Distrito Federal, confluye con el análisis de una ley cuya aprobación tiene un impacto directo en la consecución del desarrollo.

Se continuará entonces con el desarrollo del *Proceso de Formulación de Políticas* como metodología de estudio, para examinar el comportamiento político de los actores individuales.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar la aplicación del modelo de análisis al caso de estudio: La aprobación de la Ley de Movilidad por la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se articula a través de siete apartados.

El primero hace una introducción a la materia de cambio, enlista brevemente los antecedentes normativos y establece las condiciones por las que se dieron algunos procesos de reforma anteriores.

El segundo describe los actores involucrados en el *Proceso de Formulación de Políticas*.

El tercero enlista las facultades de los actores involucrados en el proceso legislativo y analiza su ejercicio con base en los roles que desempeñan.

El cuarto hace un análisis de las preferencias, capacidades e incentivos con los que cuentan dichos actores para la cooperación.

El quinto describe la dinámica de juego en horizontes temporales definidos e indefinidos por parte de los actores involucrados.

El sexto establece los escenarios de interacción, las características y los actores en los momentos de cooperación decisivos para la consecución de un proyecto de Ley aprobado.

El séptimo apartado describe la naturaleza de los intercambios y transacciones entre los actores y los resultados de las mismas.

El octavo y último apartado hace un análisis de las características de la política pública aprobada.

**a. Antecedentes.**

La *Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el DF*, el 23 de marzo de 1942, fue la primera ley en esta materia que se aprobó para el Distrito Federal.

Del año 1928 hasta antes de 1997, las condiciones de gobierno en el Distrito Federal se caracterizaban por la inexistencia de una figura de gobernador, de un poder legislativo y, en general, de un sistema de gobierno independiente a los poderes federales. Esto implicaba que los funcionarios que se encargaban del Distrito Federal eran elegidos por el Presidente de la República y prácticamente el orden normativo de la entidad estaba controlado por el Congreso de la Unión.

Para 1988, tras el empoderamiento de la oposición y un momento de crisis política del Partido Revolucionario Institucional, se procesaron las inconformidades hacia la normatividad de esta ciudad. En el marco de la reforma política constitucional promovida en 1993, en cuanto al Artículo 122 constitucional, se dispusieron avances en el régimen interno del Distrito Federal, además de que comenzaron los impulsos por generar leyes específicas y actualizadas para dicha entidad. En dicho impulso se incluye la aprobación de la *Ley de Transporte del Distrito Federal*, publicada el 20 de diciembre de 1995. Esta fue la segunda normatividad en la materia y de igual forma fue legislada por el Congreso de la Unión.

Para el proceso de Reforma política del año 1996, el Distrito Federal fue dotado de órganos de gobierno propios en un esquema compartido con los poderes federales. Se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes y ésta adquirió carácter de legislativa.

Si bien esta reforma permitió la creación y actualización de instrumentos normativos propios, no fue sino hasta el año 2002 cuando se aprobó la *Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*. Esta vez la primera normatividad aprobada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y no desde el Congreso de la Unión.

Dicha Ley de Transporte y Vialidad, fue reformada en 13 ocasiones, es decir, poco más de una reforma por año legislativo de la ALDF: 2 en 2006; 3 en 2007, 2 en 2008, 1 en 2009, 2010, 2011 y 2012 y dos en 2013. Lo anterior muestra una insistencia en la reforma del ordenamiento sin que se hubiesen dado esfuerzos concretos de promover una nueva Ley.

A través de los procesos de reforma se evidenció que la problemática del transporte en el Distrito Federal tenía dimensiones metropolitanas en términos geográficos e implicaciones políticas sustantivas en términos financieros y de planeación urbana.

Sin embargo, tampoco es que existieran datos suficientes para la planeación del transporte. Respecto de las reformas de 2007 y 2008, coincidieron con esfuerzos estatales y federales por etiquetar recursos del Fondo Metropolitano para la realización de la Encuesta Origen-Destino 2007, que tenía por objetivo el obtener información que permitiera determinar la movilidad de los residentes de la Zona Metropolitana del Valle de México, en beneficio del proceso de planeación que llevaban a cabo las dependencias correspondientes de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. Los resultados de dicha encuesta demostraron el rezago en la planeación del transporte y las vialidades en la Ciudad. Esto implicaba que dicha problemática no sólo debía ser atendida por los gobiernos locales sino que incluso podía existir una cooperación federal desde la visión metropolitana. Sin embargo, dado todo lo que se ha revisado con anterioridad, por la propia racionalidad del uso de los recursos, debía ser la Ciudad de México quién comenzara los esfuerzos por el cambio institucional.

Se presentaba una situación paradójica en la cual los peatones aparecían cada vez más en estadísticas de accidentes, mientras que eran invisibles en la planeación oficial de los modos de transporte. Esta debilidad de la información representaba un problema serio para la planeación y protección del usuario más vulnerable del transporte.

Con la experiencia internacional de implementación de obras y sistemas de transporte enfocado en el aspecto peatonal como ejemplo, se dieron cambios relevantes en materia de movilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. No sólo mejoraban la movilidad de las personas, sino que representaban un atractivo político para los encargados de la

implementación de la obra pública y la operación de sus correspondientes sistemas. Dentro de este impulso se dio la implementación del sistema de bicicletas públicas compartidas *Ecobici*, la construcción de infraestructura urbana para bicicletas y la expansión de sistema de Metrobús.

Sin embargo, los cambios fueron implementados como excepciones a la normatividad e, incluso, dentro de Secretarías ajenas a la Secretaría de Transporte. No había principio legal para la planeación.

Todo lo anterior, hacía patente la necesidad de un nuevo ordenamiento que integrara el cambio de paradigma entre la planeación urbana del transporte a espacios adecuados para la movilidad de las personas, a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades de la Ciudad. Pero sobre todo, para que el establecimiento de la política pública en la materia se considerará el nivel de vulnerabilidad de los usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad.

En este sentido, la prioridad en la utilización del espacio vial y en la distribución de recursos presupuestales debía realizarse de acuerdo a una nueva jerarquía en donde los peatones fuesen la prioridad, en especial aquellas personas con discapacidad; así como ciclistas, usuarios del servicio de transporte público de pasajeros, prestadores del servicio de transporte público, prestadores del servicio de transporte de carga y, finalmente, usuarios de transporte particular automotor. Quedaba como reto para el Distrito Federal la aprobación de una nueva normatividad que integrara los nuevos aspectos en cuanto a la planeación, implementación y administración del transporte.

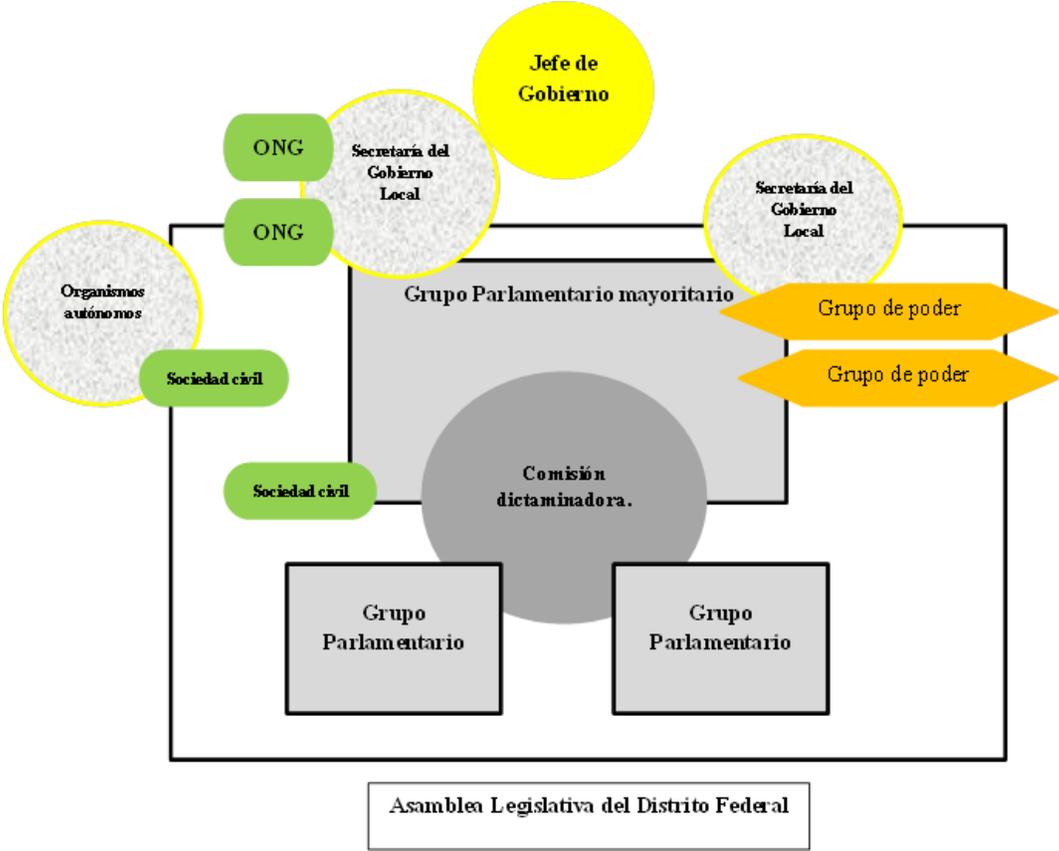
#### **b. Actores clave en el *Proceso de Formulación de Políticas*.**

Como se ha revisado con anterioridad, las interacciones de los actores individuales se dan de acuerdo a los intereses, incentivos y capacidades con las que cuentan en el contexto político institucional en el que se desarrollan.

Esto está determinado por las formas y niveles en los que el poder es ejercido en los espacios al interior del órgano legislativo y respecto a los otros poderes. Por tanto, los actores clave en el *Proceso de Formulación de Políticas* son aquellos que interactúan en las

instancias de poder que corresponden, por un lado, a la Comisión de Gobierno del órgano legislativo, a los grupos parlamentarios y al sistema de Comisiones; y, por otro lado, en lo que respecta a la esfera de actuación del Jefe de Gobierno, y de actores externos. Se detallará más adelante.

Gráfico 5. Actores clave en el Proceso de Formulación de Políticas.



**Jefe de Gobierno.**

Como la literatura especializada establece, debido al tipo de régimen en el que funcionan las democracias latinoamericanas, los presidentes son actores clave en el juego de formulación de políticas. De acuerdo con Shugart y Carey (1992), estos basan su actuación en los poderes constitucionales y en los poderes partidistas con los que cuentan.

Si bien los poderes constitucionales enmarcan legalmente la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo y le permiten a este introducir propuestas y cambios, son los

poderes partidistas, ejercidos bajo prácticas no reglamentarias, los que describen a profundidad el grado de apoyo.

Lo anterior parece reproducirse en el nivel subnacional, dentro de un sistema de partidos como lo es el del Distrito Federal, configurado bajo el modelo del partido dominante<sup>9</sup>.

El poder partidario también es una variable que influye en esta relación. En el órgano legislativo del Distrito Federal, el Partido de la Revolución Democrática es quién goza de una posición hegemónica de partido dominante desde que se celebran elecciones para los cargos públicos de la entidad. Esto se debe a dos factores principales: por los grupos y movimientos con una fuerte implantación en el territorio que se vieron involucrados en su creación, por un lado; y, por el otro lado, por la instauración de políticas sociales que implementaron una vez que tomaron el poder y que hasta la actualidad les permite disponer de recursos e incentivos para la cohesión en torno a liderazgos e intereses específicos (Reveles, 2011).

Por otro lado, la instauración de políticas sociales les ha permitido obtener el voto de los habitantes de la entidad bajo prácticas clientelares. De esta forma, el Partido de la Revolución Democrática es el partido electoralmente más competitivo dentro de la estructura del Gobierno del Distrito Federal y las demarcaciones de la ciudad.

Esta condición de partido dominante se expresa en lo concerniente al *Proceso de Formulación de Políticas* en la relación del poder ejecutivo con el órgano legislativo en términos del contingente que apoya al Jefe de Gobierno y viceversa. En este juego político también interviene una nueva variable que describe la actividad intra partidaria del poder entre fracciones.

En cuanto a los poderes constitucionales que tienen que ver con el *Proceso de Formulación de Políticas*, de acuerdo al Estatuto de Gobierno, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con el derecho a iniciar leyes, a realizar observaciones a los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea, y a ordenar su publicación y prever la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos necesarios para su exacta observancia; puede solicitar a la

---

<sup>9</sup>La preponderancia del ejecutivo en las labores del poder legislativo en México se comprobó en un contexto del Partido Revolucionario Institucional como partido hegemónico.

Comisión de Gobierno de la Asamblea a que convoque a sesiones extraordinarias; y, finalmente, cuenta con la facultad exclusiva de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Los poderes partidistas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto al *Proceso de Formulación de Políticas* se expresan como prácticas no reglamentarias que se observan para el control político, y que son dependientes del control parlamentario que realiza el órgano legislativo como se mencionó con anterioridad.

De la facultad de iniciar leyes, el poder partidista del Jefe de Gobierno se expresa en la independencia de este a su grupo parlamentario para generar propuestas de cambios en la normatividad de la entidad. Esta atribución es utilizada con frecuencia debido a que tiene utilidad política, es decir, más de la mitad de las iniciativas que envía se convierten en dictámenes que se votan a favor en el pleno.<sup>10</sup>

Esto se explica con el juego de negociación política de este con los grupos parlamentarios y con actores individuales. El proceso de negociación es en realidad un juego de concesiones efectivas respecto de las medidas propuestas a fin de ganar el favor de la legislatura o de obtener favores de los actores individuales a través del patronazgo del futuro de sus carreras políticas.

---

<sup>10</sup> La Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con un rezago importante en cuanto a la difusión en su página web de las cifras, documentos y referencias necesarias para seguir en tiempo y forma la labor legislativa que realiza. Sin embargo, existen diversos esfuerzos que han permitido describir constantes en algunas áreas y que confirman la tendencia propia de la región latinoamericana en donde el índice de éxito de las iniciativas del ejecutivo es por lo general alto. En este sentido, se retoman las cifras de la consultora *Reporte legislativo*, que establece que durante la V Legislatura, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal logró la aprobación de la mitad de sus iniciativas.

Para el primer año de la VI Legislatura, en contraste con los grupos parlamentarios minoritarios o con el que conforma su propio partido, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es quien tiene de nueva cuenta el mayor número de dictámenes, el 60% de las iniciativas que presentó. De lo anterior se asume que el cálculo para la presentación de iniciativas por parte del ejecutivo, bajo contextos políticos más o menos estables, resultará en la aprobación del dictamen que le corresponda y a una velocidad mayormente considerable que el tratamiento del resto de las iniciativas. Para mayor detalle se puede recurrir a los reportes citados en la bibliografía final.

De la atribución de realizar observaciones a las leyes que le son remitidas antes de su publicación, la literatura referente al poder legislativo llama “veto” al uso discrecional de esta facultad por parte del titular del ejecutivo.<sup>11</sup> De esta forma, el titular del ejecutivo tiene tres posibilidades de interferir con la legislación aprobada por la Asamblea en los términos en que este considere. Puede sancionar parcialmente una Ley y devolver el resto del articulado al órgano legislativo, o puede sancionarla totalmente y devolverla para su revisión; o puede utilizar el “veto de bolsillo” y simplemente no promulgarla ni devolverla al legislativo.

En este proceso también interviene la facultad de la emisión de reglamentos para la observancia de las leyes promulgadas. Cuando la aplicabilidad de una ley se ve comprometida por la expedición previa del reglamento que le corresponda, los incentivos para participar en el juego político se incrementan y, de manera consecuente, el control por parte del ejecutivo también.

Finalmente, de la facultad exclusiva del Jefe de Gobierno para enviar la iniciativa de Ley de ingresos y Presupuesto de egresos de la entidad, es de donde se vale para establecer los costos de negociación con los actores individuales. Los actores políticos involucrados, es decir, los legisladores que negocian bajo intereses propios o de sus grupos políticos, tienen interés en la etiquetación de recursos porque representan incentivos y medios para la acción política.

Dados los poderes constitucionales y partidistas del ejecutivo local respecto del *Proceso de Formulación de Políticas*, puede afirmarse que el órgano legislativo de la entidad funciona como una legislatura reactiva<sup>12</sup> respecto a la actividad dominante del poder ejecutivo. En

---

<sup>11</sup> De acuerdo al Sistema de Información Legislativa del Congreso, en México la legislación no alude explícitamente al término veto sino al de *observaciones del Ejecutivo* a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación. La Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de hacer observaciones, las cuales sólo son suspensivas debido a que pueden ser superadas mediante las dos terceras partes del número total de votos de las cámaras del Congreso. Ante esta situación, el Ejecutivo tendrá necesariamente que publicar la ley.

<sup>12</sup> De acuerdo a Cox y Morgenstern (2001), las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas: una modalidad generativa, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos y, a su vez, cargan

este sentido, ambos poderes adoptan una forma típica de juego de veto bilateral, en el cual el ejecutivo hace el primer movimiento, proponiendo una parte considerable de las leyes que se aprueban en el órgano legislativo, pero con la certeza de que la legislatura tendrá luego la capacidad de reaccionar a sus medidas (Cox y Morgenstern, 2011).

Si por un lado se puede afirmar que el rasgo principal del sistema de partidos del Distrito Federal es el dominio del Partido de la Revolución Democrática desde que se celebran elecciones locales para la Jefatura de Gobierno y para la integración de la ALDF (Reveles, 2011); y por tanto, se asume la estrecha relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el *Proceso de Formulación de Políticas*; por otro lado, conviene explorar las formas de participación del resto de los partidos fuera del ámbito del partido dominante para ampliar el análisis. Esto es precisamente por medio del estudio del comportamiento de estos en el espacio idóneo para el ejercicio de oposición: el órgano legislativo. Se detalla en las siguientes líneas.

### **Órgano legislativo.**

Del proceso electoral del año 2012, se renovó la Jefatura de Gobierno, las autoridades delegacionales y la integración del órgano legislativo local, por la que se formaría la VI Legislatura. Los resultados electorales determinaron lo siguiente:

Con una participación ciudadana del 65.89% de la lista nominal de la entidad, de acuerdo a la votación obtenida por las tres principales fuerzas políticas, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo el 32.60% de los votos emitidos, el Partido Acción Nacional el 18.51%, y el Partido Revolucionario Institucional el 16.66% de los votos.

De acuerdo al principio de Mayoría relativa, el PRD obtuvo el triunfo de 38 de los 40 Distritos electorales de la entidad. El PAN ganó dos Distritos y el PRI no obtuvo ningún triunfo por este principio.

---

con la responsabilidad principal de la toma de decisiones; una modalidad proactiva, por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas; y una modalidad reactiva, propia de las legislaturas en América Latina, por la cual enmiendan y/o vetan propuestas del ejecutivo.

De acuerdo al Principio de Representación Proporcional, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo el 37.59% de los votos emitidos, el Partido Acción Nacional el 21.34%, y el Partido Revolucionario Institucional el 19.21% de los votos.

El Partido del Trabajo obtuvo el 5.31% de los votos, el Partido Verde Ecologista de México el 3.98%, el Partido Nueva Alianza 4.10%, Movimiento Ciudadano 3.32% y un total de 5.15% de votos nulos<sup>13</sup>.

Principalmente en la asignación de los escaños correspondientes a la Representación proporcional, las reglas electorales por las que se conforman los cuerpos legislativos impactan en la representación de las ideologías plasmadas y en cierta forma en el juego político, en tanto que determinan el número de actores de cada fuerza política.

El Distrito Federal cuenta con una práctica variante al sistema de listas cerradas de partido que favorece la competencia política y da mayor representación a los partidos minoritarios.

La aplicación de dicha variante a la fórmula de asignación de escaños dio como resultado: el Partido de la Revolución Democrática 38 de Mayoría relativa y ninguno de Representación Proporcional. El Partido Acción Nacional obtuvo dos por Mayoría Relativa y once por Representación Proporcional, con un total de 13. El Partido Revolucionario Institucional obtuvo 9 diputaciones por el principio de Representación proporcional. El partido Movimiento Ciudadano dos diputaciones, el Partido Verde Ecologista dos diputaciones, y el Partido Nueva Alianza dos diputaciones por este mismo principio.

### **Comisión de gobierno.**

De acuerdo a la Ley orgánica, la Comisión de Gobierno se integra por los coordinadores de cada uno de los Grupos parlamentarios, más otros tantos del grupo con mayoría absoluta. Como se ha mencionado con anterioridad, es el principal órgano político y concentra las mayores atribuciones de control en todos los ámbitos internos.

---

<sup>13</sup> Sólo en este apartado se mencionan los resultados del resto de los partidos minoritarios en el sentido en que abona a la fundamentación consecuente de la Comisión de Gobierno.

Para el caso del partido dominante en la capital, el Partido de la Revolución Democrática, de acuerdo a Reyes del Campillo (2011), los resultados electorales, que reflejan el peso político de las tribus y expresiones al interior, determinan la designación de los coordinadores parlamentarios. La designación de los coordinadores parlamentarios está estrechamente ligada a la integración de la Comisión de Gobierno.

No obstante, al ser el PRD el partido que históricamente cuenta con mayoría legislativa en la ALDF, el factor de afinidad de algunos liderazgos con respecto al Jefe de gobierno también impacta en la designación no sólo de los coordinadores parlamentarios sino también del órgano interno de gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática, como partido dominante y con mayoría absoluta, dirige el proceso de negociación para la designación de integrantes de la Comisión de Gobierno. El resto de los grupos parlamentarios también intervienen, sin muchas oportunidades de juego debido a la minoría que representan.

En la designación de los espacios de la Comisión de Gobierno de la VI Legislatura participaron como actores relevantes de las tres principales fuerzas políticas del Distrito Federal: el Partido de la Revolución Democrática, con las corrientes “manceristas”, “bejaranistas” y “foristas”; el Partido Acción Nacional, con los grupos que encabezan Federico Döring y Jorge Romero, respecto del ámbito local, y Gustavo Madero, respecto a la dirigencia nacional; y el Partido Revolucionario Institucional.

También participaron el Partido Verde Ecologista de México; el Partido del Trabajo; y el Partido Movimiento Ciudadano.

Como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y como Presidente de la Comisión de Gobierno, fue designado el Diputado Manuel Granados Covarrubias, integrante del Partido de la Revolución Democrática, y cercano al Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera. El jefe del ejecutivo asumió de esta forma su liderazgo en la entidad e hizo que el acomodo partidista en el interior le favoreciera con el espacio más relevante en la ALDF.

La Vice coordinación del PPRD y la Secretaría de la Comisión de Gobierno, la asumió la Diputada Ariadna Montiel Reyes, de la corriente partidista encabezada por René Bejarano y Dolores Padierna. A pesar de que estos lideran el grupo más grande al interior del partido en la entidad, el arreglo no escrito de la preponderancia del Jefe de Gobierno en la designación de espacios les hizo ceder la coordinación del grupo y la presidencia de la Comisión de Gobierno, y aceptar el segundo espacio de mayor importancia.

Como Coordinador del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, el Diputado Federico Döring Casar; líder de un grupo al interior del partido importante en el ámbito local. Su designación se dio de acuerdo a la experiencia política con la que cuenta en el ámbito legislativo, a pesar de que la mayoría de los integrantes de la bancada pertenecían al grupo de Jorge Romero.

De acuerdo con Reveles (2011), la relación entre las estructuras partidistas del Partido Acción Nacional (PAN) en el Distrito Federal y el grupo parlamentario del mismo en la ALDF, refleja centralismo en la toma de decisiones y el reparto del control político. En este sentido, el presidente del Comité Directivo Regional ejerce la facultad no expresa de elegir o mostrar la conveniencia de determinado actor como coordinador de los legisladores. El Presidente del PAN en el DF, aprobó entonces la designación del Diputado Döring a pesar de pertenecer al grupo de Jorge Romero, bajo el cálculo de experiencia legislativa, asumida como capacidad de juego político.

La vicecoordinación de la bancada fue ocupada por la Diputada Laura Ballesteros, promovida por el presidente del partido a nivel nacional.

Finalmente, como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, fue designado el Diputado Tonatiuh González Case. Sin embargo, como reflejo de los conflictos internos al interior del partido en la entidad, la dirigencia del PRI en la VI Legislatura cambiará por lo menos dos veces más, a manos de la Diputada María de los Ángeles Moreno y del Diputado Fernando Espino Arévalo, y con ello su representación en la Comisión de Gobierno.

Lo anterior respecto de las tres principales fuerzas políticas del Distrito Federal.<sup>14</sup>

Como integrantes del Partido de la Revolución Democrática en la Comisión de Gobierno, fueron designados los Diputados Alejandro Ojeda Anguiano, Eduardo Santillán Pérez y Antonio Padierna Luna, pertenecientes a la corriente “bejaranista”; Víctor Hugo Lobo Román y Efraín Morales López, el primero dirigente y el segundo integrante de la corriente “foro nuevo sol” o “foristas”; y Alejandro Robles Gómez y Arturo Santana Alfaro, ambos cercanos a Héctor Serrano y Miguel Ángel Mancera.

Del Partido Acción Nacional se integró el Diputado Santiago Taboada Cortina, perteneciente al grupo de Jorge Romero. El Diputado Jorge Gaviño Ambriz, como coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza y, posteriormente, como independiente sin derecho a voto.

Dichos actores son relevantes, como se mencionó con anterioridad, dado la centralidad de la Comisión de Gobierno en la programación y cauce de los trabajos legislativos. Su enunciación es el primer paso para poder entender su comportamiento individual, de grupo y de acuerdo a la Comisión dictaminadora más adelante.

### **Comisión de Transporte y Vialidad.**

Si bien la totalidad de las comisiones son órganos de organización interna para el desempeño de las funciones legislativas, existen unas que tratan temas de mayor importancia que otras.

En lo que respecta la comisión dictaminadora de la Ley que fundamenta el presente trabajo de investigación, cabe destacar que la Comisión de Transporte y Vialidad constituye uno de los espacios con mayor relevancia dentro del sistema de comisiones del órgano legislativo.

Lo es debido a la relevancia en términos de negociación entre el órgano legislativo y la estructura administrativa del Gobierno del Distrito Federal, en el que intervienen actores más allá de la esfera gubernamental en materia de transporte.

---

<sup>14</sup> Como Coordinador del Grupo parlamentario del Partido del Trabajo la Diputada Miriam Saldaña Chairez, como coordinador del Grupo Parlamentario del partido Movimiento Ciudadano el Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva y como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, el Diputado Jesús Sesma Suárez.

Por un lado, la regulación del tema del transporte importa en un entorno urbano como lo es el de la Ciudad de México debido a que sostiene a la estructura de líderes de los operadores de transporte público. Esta estructura se utiliza como clientela política con fines de apoyo partidista, por lo que es una herramienta de negociación relevante en términos electorales. Por otro lado, importa en tanto que permite la disposición de nuevas reglas que cambian dicha estructura y que representan privilegios para determinados actores o grupos de interés en términos de beneficio económico.

Para el ejercicio de la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Transporte y Vialidad se integró de la siguiente manera:

La Diputada Claudia Cortes Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, como Presidenta de la Comisión. Miembro de la corriente “bejaranista” del Partido de la Revolución Democrática. Su designación como presidenta convino con el peso político de la corriente al interior de su partido. Representa, por su afiliación gremial al interior del partido, un contrapeso para el Jefe de Gobierno en el tema legislativo que le respecta.

Dados los intereses de la corriente “bejaranistas” en cuanto al tema del transporte en la Ciudad de México<sup>15</sup>, cuenta con el apoyo y el poder de movilización de las estructuras de operadores del transporte, principalmente los operadores de taxis y microbuses.

A esta corriente al interior del PRD pertenecen el mayor número de integrantes de la Comisión. Es decir, los Diputados Daniel Ordoñez Hernández, Yuriri Ayala Zuñiga y Antonio Padierna Luna.

El Diputado Adrián Michel Espino, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, fue designado como vicepresidente de la Comisión. Forma parte del grupo de legisladores simpatizantes de Marcelo Ebrard Casaubón, el anterior Jefe de

---

<sup>15</sup> El grupo encabezado por René Bejarano y, su esposa, Dolores Padierna, es una corriente al interior del Partido de la Revolución Democrática denominada Izquierda Democrática Nacional. Basa su liderazgo en la importante capacidad operativa y electoral que ejercen. La han construido a lo largo de sus carreras individuales y del patronazgo de carreras políticas de actores de menor relevancia. Sus clientelas incluyen a las estructuras de trabajadores de la educación y a las estructuras de operadores del transporte capitalino.

Gobierno de la ciudad. Su interés en el tema del transporte deviene de sus funciones como Oficial mayor en el periodo de gobierno de este, en el que fue planeada y ejecutada la obra de construcción de una nueva línea del Sistema de Transporte Colectivo, Metro; y que implicó el uso de recursos públicos de gran importancia en el tema.

En lo que respecta al juego interior, representa un contrapeso para la presidenta de la Comisión y un aliado para el Jefe de Gobierno en funciones, Miguel Ángel Mancera.

A pesar de que el juego político será controlado por la presidencia, y vicepresidencia de la Comisión, de manera reglamentaria las Comisiones legislativas al interior de la ALDF deben reflejar la pluralidad de partidos representados en su interior. Esto obliga a que sus miembros sean reflejo de la totalidad de los grupos parlamentarios que integran la legislatura.

En lo que respecta al Partido Acción Nacional, fue designada como integrante la Diputada Laura Ballesteros Mancilla. Individualmente como legisladora no representa ningún interés clientelar o gremial. Su designación convino con un acuerdo al interior del PAN en donde no se consideró la plataforma política que representa el tema del transporte, por considerar a la comisión como un espacio sin muchas oportunidades de juego político al estar presidida por una integrante del PRD y más aún, por una Diputada proveniente de la corriente de René Bejarano y Dolores Padierna, con capacidades de juego dominantes al interior de la ALDF y en general en la Ciudad.

Respecto del Partido Revolucionario Institucional, fue designado como integrante el Diputado Fernando Espino Arévalo. Su designación convino con su liderazgo en el Sindicato de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Su interés sindical se centra en la preservación del poder político de su agrupación y en la obtención de beneficios para sus agremiados.

Finalmente, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, fue designado como integrante de la Comisión el Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva. Individualmente como legislador no representa ningún interés clientelar o gremial.

De lo anterior, de manera general, se manifiesta una bifurcación de los actores involucrados de acuerdo a los intereses que persiguen. Por un lado, se encuentran los actores que pretenden preservar los privilegios y el poder político del que gozan como intermediarios de una relación clientelar entre las estructuras de operadores de transporte y la propia estructura administrativa.

Por otro lado, se encuentran los actores que no están involucrados en ese reparto de beneficios y que buscan propiciar un nuevo orden en el que sí intervengan.

El juego político, tanto al interior de la Comisión legislativa como al exterior, será por lo tanto el resultado no sólo de procedimientos rutinarios sino también de juegos racionales que se llevan a cabo tanto individual como grupalmente (Crozier, 1964) para preservar, por un lado, el orden establecido, o, por otro lado, para modificarlo.

### **Secretarías encargadas de la materia de movilidad y transporte.**

Al ser el Partido de la Revolución Democrática el partido dominante en la capital, siguiendo a Reyes del Campillo (2011), los resultados electorales, que reflejan el peso político de las tribus y expresiones al interior, determinan la designación de los titulares de las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal.

Al igual que en el sistema de Comisiones al interior del órgano legislativo, en el plano administrativo no todas las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal tienen el mismo peso político.

La Secretaría de Transporte y Vialidad ha sido a través del tiempo una cartera controlada por el grupo encabezado por René Bejarano y Dolores Padierna al ser estos quienes dieron cabida a través del sistema de concesiones a miles de operadores del transporte en la Ciudad a cambio de su lealtad y apoyo político. La preservación de dicha Secretaría para esta corriente al interior del PRD es un acuerdo que se respeta para la designación de su titular. Es designado Rufino H. León Tovar.

Debido a este acomodo entre facciones, la Secretaría de Medio Ambiente constituye el brazo operativo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la implementación de medidas que tienen resistencia en la Secretaría de Transporte y Vialidad, dado el peso

político de la corriente *bejaranista* y la forma en que hace uso de las estructuras gremiales que tiene bajo su poder. Es designada Tanya Muller García.

Se justifica normativamente debido a que la implementación de las medidas programáticas a través de la SMA, tienden a contribuir a los objetivos específicos de cuidado del medio ambiente, por tener por principio la accesibilidad y sustentabilidad del transporte.

Estas dos secretarías tendrán especial importancia en el proceso legislativo de la Ley de movilidad.

### **Grupos de poder, Organizaciones No Gubernamentales y actores externos.**

Si bien se ha hecho el repaso de los actores involucrados en el proceso de aprobación de una Ley, dicho repaso tomó en cuenta a políticos profesionales del ámbito legislativo y ejecutivo. Sin embargo, y especialmente dada la materia de la Ley que atañe al presente trabajo de investigación, también intervienen más actores que no forman parte de esta definición de políticos profesionales pero que, se asume, sí tienen capacidades de incidencia política y negociación dadas las poblaciones que representan o atienden.

Cabe destacar que su participación ha aumentado de manera consecuente con la apertura democrática debido a que dotan a los actores de instrumentos básicos de control político en términos de información y apoyo de las estructuras que representan. Ambos factores permiten potenciar las capacidades de juego al interior y promueven condiciones favorables respecto a la opinión pública.

Significan redes formales e informales de cooperación.

En lo que respecta al tema de transporte, el proceso de toma de decisiones tiene una importancia sustantiva en cuanto a la esfera administrativa y política.

Lo anterior debido a que la planeación e implementación de los planes de transporte tienen una utilidad social directa y constituyen incentivos y capacidades de juego para los actores que se ven involucrados en el proceso. Así, no sólo intervienen los actores legislativos que determinan el marco normativo ni los actores de la estructura administrativa que la

implementarán, sino que se ven involucrados varios actores públicos y privados, nacionales y extranjeros; y de instancias locales y estatales.

Por otro lado, la participación gremial y empresarial se hace presente. Las empresas constructoras inciden directamente en la producción de obra pública.<sup>16</sup> Al ser agentes responsables de su realización, entablan relaciones particulares con aquellos segmentos de la burocracia estatal que actúan como el agente contratante (Navarro y Cadena, 1990).

La participación gremial se anticipa como parte de la estructura burocrática pero con cierto nivel de independencia respecto de ella<sup>17</sup>.

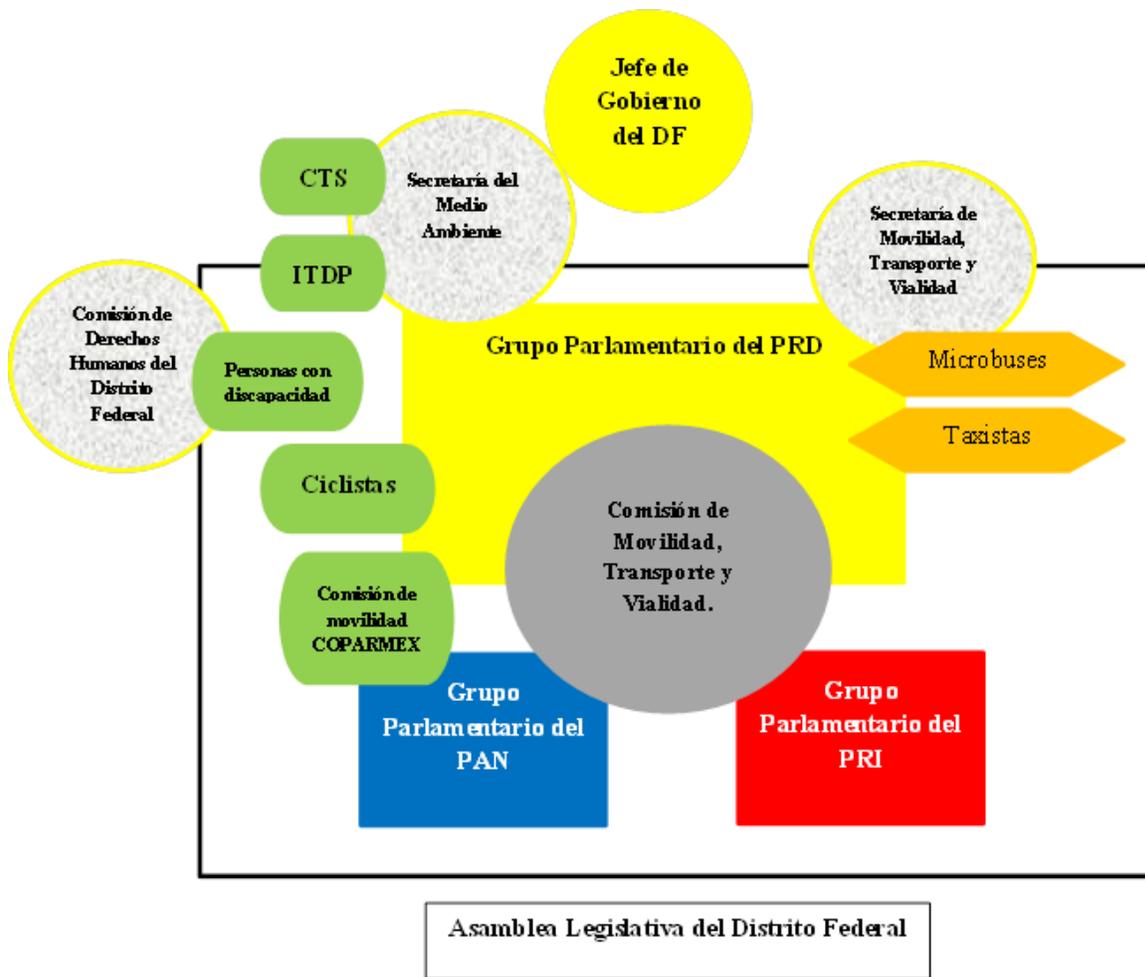
De esta forma, se plasma en el siguiente gráfico los actores involucrados en el proceso legislativo de la aprobación de una nueva Ley en materia de Movilidad para la VI Legislatura de la ALDF.

Gráfico 6. Actores clave en la aprobación de una nueva Ley en materia de Movilidad para la VI Legislatura de la ALDF.

---

<sup>16</sup> Como ejemplo de ello puede retomarse la participación activa de grupo ICA en el desarrollo del proyecto ejecutivo del Sistema de Transporte Colectivo Metro, y en la consecución de su implementación a través de la incidencia política desde principios de la década de los años setenta con los titulares del poder ejecutivo correspondientes. Lo anterior documentado en Navarro y Cadena (1990).

<sup>17</sup> La configuración de las Comisiones, como se ha mencionado con anterioridad, es reflejo de esta incidencia de manera institucionalizada y no institucionalizada. Por citar un ejemplo, destaca el caso del Diputado Fernando Espino. Dado el peso político que representa el numeroso cuerpo de agremiados, al ser líder del Sindicato de los Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro, no sólo obtuvo la posibilidad de ser electo dentro de la lista de representación proporcional del PRI, sino que también obtuvo un lugar como integrante dentro de la Comisión de Transporte y Vialidad.



**c) Facultades y roles de los actores.**

El *Proceso de Formulación de Políticas* es un escenario de actores políticos con intereses propios en donde siempre existe incertidumbre. El control y criterio personal de los actores involucrados sobre un área incierta da a los individuos o a los grupos un considerable poder de negociación (Leyva, 1988).

Esto implica que los actores no juegan siempre los mismos roles aún con las mismas facultades.

En cuanto a los legisladores, de acuerdo con Ramírez (2011) el elemento básico de control parlamentario y del juego político se obtiene de la información con la que cuentan y que obtienen a través de tres fuentes distintas: por parte del gobierno, por parte del mismo

parlamento y por parte de otros actores. De ahí que la especialización legislativa en temas concretos de política pública y las redes, formales e informales, que establezcan los parlamentarios con la burocracia pública y fuera de ella, sean primordiales.

Por parte del gobierno la información que obtienen es lo que concierne al conocimiento y el ejercicio de sus facultades y atribuciones. Por parte del propio parlamento es la información que se construye entre los grupos parlamentarios en su interacción. Por parte de otros actores es aquella información que tiene que ver con los actores con ánimo y capacidades de lucro, o con ánimo y capacidades de gestión social o gremial.

En este espacio deliberativo se hace patente no sólo la participación del cuerpo administrativo en la formulación de políticas, sino también las diferencias entre las instituciones en la actividad política, y la influencia de las élites tanto públicas como privadas en la toma de decisiones legislativas.

#### **d) Preferencias, incentivos y capacidades**

En cuanto a la definición de preferencias y la identificación de incentivos y capacidades de juego, los partidos políticos tienen un peso importante en el *Proceso de Formulación de Políticas* del órgano legislativo local.

Trascienden la arena electoral y se convierten en jugadores activos en diversos sentidos: cuando encabezan alguna agenda o idea principal, al formar coaliciones de gobierno, en la organización de la propia legislatura, y agregando y articulando intereses y preferencias de la ciudadanía, desde su papel como gobierno o desde la oposición (Norris, 2004).

Los partidos políticos tienen un importante grado de influencia para el *Proceso de Formulación de Políticas* (Stein, 2007) en términos de definición de la agenda. En lo que respecta a los partidos políticos presentes en la integración de la VI Legislatura de la ALDF, tanto el Partido de la Revolución Democrática, como el Partido Revolucionario Institucional; no incluyen en sus plataformas electorales algún aspecto relacionado con la regulación del transporte o la movilidad.

Es el Partido Acción Nacional y el Partido Movimiento Ciudadano, partido humanista conservador y socialdemócrata respectivamente, quienes sí lo incluyen dentro de sus plataformas. Como se verá más adelante, que el tema de la movilidad se encuentre contenido en sus plataformas electorales determinará de manera importante la motivación de los legisladores que emanan de dichos partidos para intervenir en lo que corresponde a este tema.

El sistema de comisiones también determina este proceso de definición de preferencias. Las comisiones permiten la distribución del poder de agenda de los distintos actores políticos, reduce los costos de transacción y agilizan el proceso de intercambio (Weingast y Marshall, 1988).

Las comisiones son entonces una plataforma para expresar demandas (Shepsle y Weingast, 1995), un modo eficiente de obtener y distribuir información (Krehbiel, 1991) y la extensión del control del partido mayoritario (Cox y McCubbins, 1993); por un lado, y, por el otro, de acuerdo a la presente investigación, son un espacio idóneo para describir las dinámicas interpartidistas de las facciones.

En el *Proceso de Formulación de Políticas*, se podría aplicar a las luchas de poder y a la negociación entre grupos e individuos con diferentes intereses y objetivos dentro de un mismo partido político, la determinación del objetivo y los logros de la política serán el resultado de estos procesos de negociación interna, más que de procedimientos racionales. En el contexto del Partido de la Revolución Democrática, es partido mayoritario en la ALDF al tiempo que encabeza el Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, la dinámica de tribus al interior añade un grado de complejidad a la relación de apoyo entre el ejecutivo y el legislativo.

Los actores que participan en estos conflictos internos están así reconocidos y actúan a favor de sus propios intereses al proteger su área de influencia o su posición en la estructura informal del poder (Leyva, 1988). Este proceso no puede ser estrictamente racional y comprensivo, sino que, de hecho, está dominado por las políticas de supervivencia.

**e) Dinámica de juego en horizontes temporales definidos e indefinidos.**

Como se mencionó con anterioridad, las reglas electorales y el grado de centralización en el proceso de nominación de candidatos pueden afectar las ambiciones de carrera e incentivos de los legisladores (Hibbing, 1999). No hay legislador que presente o promueva determinada agenda de cambios sin la ambición política de los beneficios electorales, económicos o simbólicos que dichos logros puedan ofrecer.

En el horizonte temporal de la aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, las políticas de supervivencia fundamentan el inicio de la motivación política para el cambio legislativo. Se describe a continuación.

**Motivación del inicio del cambio legislativo.**

La Diputada Laura Ballesteros Mancilla resulta electa por el principio de Representación proporcional al ocupar el primer lugar de la lista presentada por el Partido Acción Nacional para la asignación de curules por dicho principio. Su inserción en la lista se da luego de perder el proceso de selección interna para contender como candidata a Diputada por el principio de mayoría relativa. El apoyo necesario para entrar en la lista se lo otorga el presidente del partido a nivel nacional, por haber conseguido de ella votos en el DF para el proceso de elección interna de este como presidente nacional. En este mismo impulso es designada como Vicecoordinadora de la bancada panista al interior del órgano legislativo.

Durante el proceso, los líderes de los grupos del partido a nivel local resienten ésta intromisión de la estructura nacional y dejan a la legisladora sin mucha capacidad de juego al interior del partido y en una especie de aislamiento político.

Al llegar el momento de la designación de integrantes y presidencias de las comisiones, el coordinador de la bancada la integra como Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos, y como integrante de las Comisiones de Transporte; Asuntos Indígenas; Jurisdiccional y del Comité de Administración.

Como se mencionó con anterioridad, los partidos políticos suelen ser los actores centrales en la designación, el financiamiento y la obtención de nuevos empleos para sus políticos.

En este sentido, el comportamiento de los políticos es consistente con las preferencias de la dirigencia partidista<sup>18</sup>.

La estrategia para un actor político con una ambición progresiva<sup>19</sup>, es decir, que pretende continuar con su carrera política a través de puestos cada vez más elevados pero que no cuenta con la venia o el apoyo de algún liderazgo partidista importante, es construir agenda mediática y ganar reconocimiento con otros actores para incrementar su visibilidad y capacidad de juego<sup>20</sup>.

Tras su designación como parte de las comisiones arriba mencionadas, visualiza la construcción de su agenda legislativa a través de cuatro temas: Derechos humanos, espacio urbano, trasplantes y transporte.

En cuanto al tema de derechos humanos, por ser un tema suficientemente delimitado en términos de la declaración de principios políticos del Partido Acción Nacional, y en consecuencia usado como discurso político, sus capacidades de juego se reducen en gran medida y la limitan a convertirse en una especie de vocera de la Coordinación de la bancada.

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Hibbing (1999), si bien para el universo en el que se funda la escuela de pensamiento neo institucional, el razonamiento sobre la institución legislativa se funda en el entendimiento del comportamiento individual y de la formación y consolidación de las carreras políticas, en países fuera de aquel sistema de gobierno, el comportamiento de los partidos políticos y su grado de institucionalización se incluye dentro de las variables, como no es México la excepción.

<sup>19</sup> Cabe recordar que de acuerdo a Schlesinger (1966), la ambición se divide en tres categorías: discreta, estática y progresiva. Ambición discreta significa que un actor ingresa a la política por un periodo breve y luego regresa a la profesión originalmente elegida; ambición estática significa que el político permanece en su cargo, pero no intenta escalar a puestos de mayor jerarquía; y la ambición progresiva significa que un político busca, continuamente, la manera de obtener un puesto más alto; sin embargo, las instituciones políticas de cada nación pueden ser las que lo determinen (Langston, 2009).

<sup>20</sup> En éste sentido, la falta de identidad partidaria resultado de la transformación del Partido Acción Nacional de partido de cuadros a partido *catch all*, que ha experimentado a lo largo de los últimos años como resultado del incremento de la competencia electoral a nivel nacional pero sobre a todo a nivel subnacional, explica en cierta forma también el comportamiento individual no disciplinado como exitoso para la consolidación de una carrera política individual.

El tema de trasplantes en la Ciudad de México se convertirá en una plataforma para la interacción con organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema en la entidad y a nivel nacional, y como una estrategia de contacto “de calle”.

Es en el tema de transporte en donde encuentra el potencial de juego que pretende desarrollar para ubicarse como actor relevante en el espacio legislativo y para la consecución de su carrera política más allá del horizonte temporal de la legislatura. Representa un actor que busca modificar el orden establecido para formar parte de la nueva estructura de privilegios.

En este sentido, aprovecha el rezago del paradigma de transporte de la Comisión para establecer sus prioridades de acción y comenzar con un impulso de cambio en la materia. La movilidad se constituye como su agenda de supervivencia.

### **Materia del cambio legislativo.**

De acuerdo al principio en el que las comisiones del órgano legislativo corresponden a las secretarías en las que se divide el gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Transporte y Vialidad de la ALDF funciona en concordancia con la Secretaría del Gobierno del Distrito Federal que atiente la materia, es decir, la Secretaría de Transporte y Vialidad. Esta es creada en diciembre de 1994, como parte de la reforma política que dotó de órganos de gobierno propio a la entidad. Un año después se emite la Ley de Transporte del DF.<sup>21</sup> Dicho proceso de reforma tuvo como fundamento el cambio administrativo de la entidad.

Casi dos décadas después, para el año 2012, cuando la VI Legislatura entra en funciones, existe un nuevo paradigma en materia de transporte, observado con amplitud en otros contextos nacionales y que implica la planeación de obra pública y operación del transporte desde principios acordes a la realidad de entornos urbanos cada vez más habitados.

---

<sup>21</sup> Anteriormente la entidad contaba con un ordenamiento más, en el contexto político en donde el Gobierno federal controlaba la administración de la entidad. La Ley que fija las Bases generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el DF fue publicada en el mes de marzo del año 1942 y operó durante 52 años.

Como parte de la ola modernizadora del transporte, surge el concepto de movilidad en la cual se ofrecen nuevos esquemas de traslado y transportación que no comprometen las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades en términos de contaminación del aire y de eficiencia en la operación del transporte público.

Ello significaba en un primer momento el cambio discursivo de “transporte” por el de “movilidad”.

Cabe destacar que el análisis institucional histórico subraya, en este sentido, el poder de las ideas y de la argumentación intelectual para modelar las perspectivas de los miembros individuales de determinada institución, la cultura institucional y, eventualmente, la voluntad institucional colectiva (ver Hall y Taylor 1996: 938). De lo anterior, se asume que el discurso del cambio de paradigma influye en modelar la perspectiva del cambio necesario en los miembros involucrados en la materia y se vuelve una herramienta rentable para generar plataformas de medios y consecuentemente para consolidar preferencias electorales en un futuro.

Si bien existieron impulsos previos de cambio en materia de transporte por legisladores de la IV (2006-2009) y V (2009-2012) Legislatura, las iniciativas presentadas tenían enfoques parciales. Ninguno de estos esfuerzos devino en una nueva Ley aprobada ni en un cambio de paradigma total.

Es entonces durante la VI Legislatura que la Diputada Laura Ballesteros inicia, como parte de su agenda política de supervivencia, con el cambio discursivo y, por tanto, con el cambio de paradigma que propicia el cambio legislativo.

Siguiendo a Gary W. Cox (2000), un legislador que actúa como actor estratégico de un órgano legislativo, es decir, que no forma parte de la bancada mayoritaria, tiene más posibilidades de construir y posicionar una agenda en tanto que la institución se encuentre en una situación propicia para el cambio<sup>22</sup>. Para propiciar el cambio discursivo, la Diputada

---

<sup>22</sup> Esta situación puede explicarse de acuerdo a varias dimensiones. Por ejemplo, que el grado de disciplina del partido mayoritario sea baja o que el cálculo de los legisladores

Laura Ballesteros inicia entonces con una actividad de comunicación intensa en medios para demostrar el rezago en la materia. No obstante de todo lo anterior, no sólo fue una estrategia de *agenda setting*, sino que también estableció una estrategia legislativa.

Primeramente presenta, el 13 de noviembre de 2012, la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman diversas disposiciones de la Ley orgánica y del Reglamento para el gobierno interior, ambos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, por el cual se pretende el cambio de nombre de la Comisión de Transporte y Vialidad de la VI Legislatura de la ALDF, por el de Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad. Inicia el cambio discursivo.

Si bien la iniciativa es turnada para su dictaminación a la Comisión de Normatividad legislativa, Estudios y Prácticas parlamentarias; se da opinión a la Comisión de Transporte y Vialidad. Esta iniciativa no estaba dentro del cálculo de la Presidenta de la Comisión. Por tanto, la Diputada Claudia Cortes ubica a la Diputada Ballesteros como un actor promotor de cambio y busca contrarrestar sus acciones ejerciendo su autoridad al interior de la Comisión. Esto genera que convoque a una reunión de trabajo para plantear el plan de trabajo respecto al tema de transporte de la legislatura. Cabe aclarar que no existe dentro del *Reglamento interior de las Comisiones de la ALDF* ninguna disposición que obligue a los presidentes a realizar dicho planteamiento. Es una medida política de posicionamiento ante el interior de su propia Comisión. Sin embargo, y dado que había sido turnada para su dictaminación a la Comisión de Normatividad legislativa, Estudios y Prácticas parlamentarias, no puede detener su proceso.

El Diputado Oscar Moguel, del partido Movimiento Ciudadano, preside la Comisión de Normatividad legislativa, Estudios y Prácticas parlamentarias. El Diputado Adrián Michel Espino funge como Vicepresidente y la Diputada Claudia Cortes como Secretaria.

---

para construir sus carreras individuales, los lleve a tratar de manipular la opinión pública a través de los medios de comunicación y que aquella manipulación tenga repercusiones en el actuar de los legisladores, es decir, que la imagen pública que se construye a partir de la labor legislativa tenga efectos en la preferencia electoral.

En cuanto es recibida la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la ALDF, Adrián Michel Espino acoge la necesidad de cambio y lo impulsa con el Presidente, en desacuerdo con la Secretaria pero, acorde a los principios de movilidad sustentable iniciada por su jefe político, Marcelo Ebrard Casaubón.

La iniciativa para el cambio de nombre de la comisión es dictaminada en sentido positivo y turnada al pleno para su votación. Es aprobada durante la sesión del 28 de diciembre de 2012. La aprobación de dicha disposición puede explicarse no sólo a un poder de negociación importante de la promotora, sino también a que los miembros del Pleno son miembros de diferentes comisiones y saben, como práctica no reglamentaria que se observa, que el respeto al trabajo de las otras comisiones incentivará la cordialidad en el trabajo de su comisión, pues la injerencia en la decisión de una comisión puede ser castigada con futuras intervenciones en las decisiones de quienes la promovieron. No es racional intervenir en decisiones menores, por tanto los legisladores no ejercen control. Su aprobación da a la promotora más incentivos para la consecución de su agenda legislativa en torno al tema de transporte y le muestra que cuenta con capacidades de juego.

Posteriormente, el 12 de febrero de 2013, presenta la Iniciativa de Ley que promueve el cambio de nombre de la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) por el de Secretaría de Movilidad (SEMOVI) en *la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Al plantear la modificación, ya sea sólo de nombre, de una de las estructuras de gobierno más importantes en la estructura administrativa del Gobierno del Distrito Federal, llama la atención de funcionarios, servidores públicos y clientelas afines. La atención de la opinión pública trasciende la esfera legislativa y se posiciona como un tema de importancia gubernamental. Se justifica en el sentido de que el cambio de paradigma debía ser practicado en la esfera administrativa y que esto no podría pasar de no haber las directrices para hacerlo.

El cambio de nombre se posiciona como el paso siguiente y necesario. Ante esto, comienza la reticencia del Secretario de Transporte y Vialidad, Rufino H. León, a quién violenta dicha injerencia en el tema de su competencia. Se acerca a la Diputada Claudia Cortes y

conviene con ella una actuación conjunta en contra del cambio de normatividad en aras de preservar los intereses de la corriente a la que ambos pertenecen. El Secretario de Gobierno del Distrito Federal, Héctor Serrano, entra en el juego de cooperación política como representante del Jefe de Gobierno. Para ambos es una estrategia significativa el cambio de la normatividad en el sentido en que este puede fortalecer las áreas de control del ejecutivo y debilitar la corriente del PRD que tiene tutela de la Secretaría de Transporte. Además de que es atractiva la capitalización del cambio en la opinión pública. Debido a este conflicto entre facciones, el proyecto de la Diputada de oposición avanza bajo el apoyo del Jefe de Gobierno a través del Secretario de Gobierno.

Es así como la Diputada Laura Ballesteros emprende la realización de la iniciativa que constituye el último paso de la agenda y su logro político más ambicioso. Da paso a la construcción de un espacio no reconocido legislativa ni administrativamente, pero que la valida como interlocutora con instancias de la sociedad civil que trabajan el tema y que gozan de cierto prestigio y visibilidad. Dicho espacio fue denominado como el Consejo Técnico de Movilidad.

Para integrarlo, hace uso de su capacidad política de uso de medios de comunicación para convocar a organismos interesados en participar en la construcción de una nueva Ley de Transporte. De esta forma es cómo teje una red más o menos estable de entidades no gubernamentales y de la sociedad civil organizada que asiste a una serie de reuniones. En ellas las inquietudes eran escuchadas al tiempo que se integraban en el proyecto de Ley. Dicha apertura permite que las entidades que tomaron parte en un primer momento repliquen el mensaje y convoquen a otras entidades interesadas. Todas se muestran solidarias en medios de comunicación con el esfuerzo de creación de una nueva Ley pero, sobre todo, validan al interior de sus redes la necesidad de participar en este esfuerzo de creación de la normatividad.

El Consejo Técnico de Movilidad fue integrado por los representantes de las agrupaciones gremiales, ex operadores de transporte; por la representación de empresarios; y por

instancias de pensamiento. Incluso hubo participación por parte de funcionarios de la Secretarías involucradas del GDF.

Los representantes de agrupaciones gremiales tenían un interés directo en el cambio de la norma al ser usuarios de los medios de transporte y vialidades de la Ciudad. Su objetivo residía en la visibilización de sus poblaciones dentro del ordenamiento legal en aras de obtener condiciones de seguridad y de respeto en las vialidades y por parte de los usuarios de otros medios de transporte. Se ubicaban a sí mismos como usuarios vulnerables de la vialidad. De esta forma se agruparon representantes de organizaciones de motociclistas, Motolatino Motos por la Ciudad; representantes de organizaciones ciclistas, Escuadrón del sur, Escuadrón del Norte, Bicitekas, Mujeres en bici y los integrantes de la Bicired; representantes de organizaciones peatonales, Primero el peatón y Calles seguras, y finalmente, representantes de organizaciones de bicitaxistas, Siglo XXI y Bicitaxis de Tláhuac.

Los representantes de las agrupaciones de ex operadores de transporte, de la extinta Ruta 100, tenían un interés directo en el cambio de la norma al haber sido empleados de los sistemas de transporte de la Ciudad sin las condiciones laborales suficientes que les permitieran un retiro decoroso luego de la extinción de dicha concesión. Su objetivo residía en el establecimiento de condiciones laborales justas para los operadores del transporte. Al no encontrar respuesta a sus demandas en la SERAVI, se integraron al Consejo de movilidad en cierta forma como una medida de choque.

Los representantes de las agrupaciones de empresarios de la capital y de la zona metropolitana, COPARMEX y CANACO, tenían un interés directo en el cambio de la norma al ubicarse como beneficiarios de un nuevo acomodo de intereses económicos por el sistema de concesiones. Su objetivo era establecer las atribuciones de planeación a largo plazo de las entidades encargadas y el establecimiento de nuevas formas de participación y transparencia en la asignación de concesiones.

Los representantes de las instancias de pensamiento, ITDP y CTS Embarq, tenían un interés directo en el asesoramiento de los gobiernos y de los cuerpos legislativos en la medida en que estos son depositarios de la información e insumos que estos generan a través del ejercicio de investigación que realizan. Su objetivo era enriquecer el proyecto de Ley con la información con la que contaban en la medida en que fueran a ser tomados en cuenta en lo subsecuente por parte de autoridades administrativas y del poder legislativo.

Los representantes de la Secretaría del Medio Ambiente tenían un interés directo en conocer las actividades que se estaban llevando a cabo por parte del Consejo de Movilidad y en especial por parte de un gremio bastante cercano a sus actividades, es decir, los ciclistas, en tanto que son los encargados de la administración de las medidas que tienen que ver con la movilidad en bicicleta. Su objetivo era hacer el mapeo político de las dimensiones operativas de dicho Consejo con la intención de alertar a la titular de la Secretaría, Tanya Muller, de determinado conflicto o riesgo político. Dado lo anterior, participaron sólo en un par de sesiones de la Comisión y lo hacían más bien en el esquema de crítica y no de participación<sup>23</sup>.

El Consejo Técnico de Movilidad fue resultado entonces de una integración de intereses y perspectivas en torno al tema de la regulación de la movilidad. Todas estas entidades contribuyeron durante la sesiones a la conformación de un proyecto de ley más o menos acorde a los intereses de cada uno, e hicieron de sus redes mecanismos de difusión de la agenda, lo que dotó al Consejo de cierta legitimidad en la opinión pública.

El Consejo Técnico de Movilidad sesionó a partir del 7 de febrero de 2013, y durante febrero, marzo y abril, para construir la propuesta de Ley de movilidad que presentaría más adelante.

---

<sup>23</sup> En este tiempo comienza la negociación y el juego con el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, a fin de que mostrara públicamente su apoyo y diera con ello, la dirección política a su partido para apoyar dicho cambio.

Cualquier iniciativa, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y, en algunos casos, son ellos quienes presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la misma (Muro y Cuevas, 2009). Resulta del todo racional la creación de dicho órgano sin facultades administrativas pero con importancia política y social para la aprobación de la Ley de movilidad.

Durante el proceso de elaboración de la ley, se acude a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse. De ahí la importancia de la técnica de la negociación, de manera expresa, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo; y tácita<sup>24</sup>, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada. Esta incorporación puede producirse cuando no existe un alto grado de conflicto entre los proyectos ideales de cada poder, de manera que el presentado puede incluir el proyecto ideal de la contraparte.

Con todo el apoyo del Consejo de Movilidad, por tanto, el 10 de abril de 2013 se presenta la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Movilidad del Distrito Federal por parte de la Diputada Laura Ballesteros, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario del PAN, en el pleno de la Asamblea. Se suscriben a la iniciativa integrantes de todos los partidos políticos con representación en la ALDF.

---

<sup>24</sup> Siguiendo a Muro y Cuevas (2009), la negociación expresa es cardinal para las partes en razón de que tienen un alto grado de conflicto entre sus proyectos ideales, por lo que la incorporación simultánea de proyectos ideales puede ser muy problemática a través de la negociación tácita. Esta negociación se requiere cuando la tácita no es exitosa. Esto puede darse si se interpretan erróneamente las preferencias de la contraparte, cosa que sucede por restricciones en la información. Firmemente, la negociación tácita o expresa no necesariamente se presenta en el ámbito legislativo; para ello, se requiere que una ley necesite del consenso entre los grupos parlamentarios y que las partes involucradas tengan diferencias con relación al proyecto legislativo. Estas preferencias pueden representar los intereses de cualquier grupo, por lo que cada parte elige apoyar lo que a su juicio más convenga. Consecuentemente, el beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros, maximizando las ventajas de la negociación legislativa al menor costo.

La Presidenta de la Comisión se muestra descontenta ante dicha presentación y declara ante diversos medios, la parcialidad de la propuesta y promete la presentación de otra bajo su liderazgo. En términos de la Presidencia de la Comisión no habría cambio sin que ella fuera la promotora. Aquello le da incentivos al Jefe de Gobierno, con poder político propio al interior de su partido, no sólo para no apoyar a la Presidenta y comenzar a vislumbrar la posibilidad de presentar una propuesta legislativa propia, sino para apoyar el cambio de nombre administrativo de la SETRAVI a SEMOVI. Debido a la presión ejercida por el Presidente de la Comisión de Gobierno, la iniciativa por la que se crea la SEMOVI es aprobada por el pleno de la Asamblea el 30 de abril de 2013.

Como reacción a lo anterior, el 14 de junio de 2013, durante su quinta reunión ordinaria, la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad incluye en el orden del día la discusión del dictamen en sentido negativo respecto de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Movilidad del Distrito Federal presentada por la Diputada Ballesteros. Ante la oposición de los miembros integrantes de la Comisión, luego de declarar el quórum legal, la Presidenta de la Comisión decide retirar el punto de la discusión.

#### **f) Escenarios de interacción, características y actores**

Ante la eficacia del uso de la movilidad como estrategia de formación de agenda mediática, y ante el apoyo de la opinión pública evidenciado por las dos iniciativas presentadas y aprobadas con anterioridad, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal decide intervenir no sólo dando su venia para la aprobación de dicho cambio sino como propio promotor de una nueva normatividad. Lo anterior, en el sentido de su aspiración política presidencial para el siguiente proceso electoral. El tema de movilidad representa una plataforma de cambio rentable y la utiliza para ganar apoyo en la opinión pública y fortalecer su proyecto de contender por la Presidencia de la República.

De esta forma desarrolla una propuesta propia de Iniciativa de Ley de movilidad que presenta ante el pleno de la Asamblea Legislativa el 15 de diciembre de 2013.

En términos de los principios que proponía, no se diferenciaba de la propuesta que se había construido en el Consejo de Movilidad, sólo tenía la particularidad de haber sido presentada por él. Es recibida en el pleno de la Asamblea y la facción “bejaranista” asume que perdió sus capacidades de juego en la materia. El costo político de oponerse a una iniciativa de decreto enviada por el titular del ejecutivo es alta y deciden, ya no sólo la Presidenta, sino como facción, detener en la medida de lo posible el proceso sin una confrontación clara.

**g) Naturaleza de los intercambios y transacciones entre actores**

El conflicto político escala el ámbito de la Comisión dictaminadora y se traslada a un juego de negociación de facciones al interior del PRD. Al no lograr acuerdo político no solo entre los propios integrantes de la Comisión, sino con respecto a la presión ejercida por los actores de la sociedad civil que provenían del Consejo de Movilidad, la Comisión dictaminadora de Movilidad, Transporte y Vialidad, en su octava reunión de trabajo, convocada el 9 de abril de 2014, con quorum legal, decide por unanimidad declararse en sesión permanente.

Ante la disposición de dar en la esfera administrativa los reglamentos necesarios para la aplicación de la Ley de Movilidad, y ante la presión de la corriente “bejaranista” para exigir más condiciones a cambio de la aprobación de la disposición, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal decide iniciar un proceso de consulta para realizar modificaciones a la Ley para no tener que esperar a que le sea turnada. Esta negociación se aprecia como una de las atribuciones partidistas y no reglamentarias a las que está sometido el órgano legislativo en cuanto al titular del GDF. En ella interviene un nuevo actor, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el interés de garantizar el ejercicio de derechos para poblaciones vulnerables en materia de movilidad. Esto es, el uso de vialidades y medios de transporte por parte de las personas con discapacidades motrices.

La sesión permanente de la Comisión se clausuró el 30 de abril de 2014, después de aprobar por unanimidad el proyecto de dictamen de 25 iniciativas diversas con decreto por el que se abroga la *Ley de transporte y vialidad del Distrito Federal* y se crea la *Ley de Movilidad del Distrito Federal*.

La nueva Ley de Movilidad del Distrito Federal es aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, minutos después de haber sido aprobado el dictamen al interior de la Comisión, el 30 de abril de 2014. Lo anterior debido al resultado de la negociación del Jefe de Gobierno con la facción “bejaranista” en la etiquetación de recursos para el Presupuesto del siguiente año. La Diputada promotora utiliza la victoria del Jefe de Gobierno sobre el grupo “bejaranista” como victoria personal y se afianza como interlocutora ante las instancias de la sociedad civil involucrada.

La Ley de Movilidad del Distrito Federal es publicada el 14 de julio de 2014, en conjunto con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal por el que cambió de nombre la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) a Secretaría de Movilidad (SEMOVI).

#### **h) Características de la política pública.**

Como fue revisado con anterioridad, en términos de resultados, es crucial la importancia de las legislaturas en el *Proceso de Formulación de Políticas*. La aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal es evidencia de una actividad constructiva de acuerdos y proactiva respecto del poder ejecutivo local pero, sobre todo, evidencia el conflicto de interés contenido en la normatividad para cada uno de los actores involucrados por el cambio o la preservación del *status quo*. La deliberación y la cooperación que se realizó para la aprobación de un nuevo ordenamiento en materia de movilidad, resulta en una ley más sustantiva. Lo anterior en el sentido en que deriva del consenso de los actores involucrados.

La revisión en términos técnicos por la variedad de actores que participaron, permiten que su implementación pueda incrementar las posibilidades de satisfacción de los objetivos de su planteamiento, es decir, la necesidad de la reforma en la materia.

Las características de las políticas públicas están determinadas en gran medida por el proceso en el que fueron realizadas y por el contexto histórico de las instituciones de las que devinieron.

La capacidad de **estabilidad** de la Ley de Movilidad importa en el sentido en que contribuye a la consecución del desarrollo. Esta es la característica que se observa mejor a través del tiempo. Si dicha Ley perdura y mantiene su eficacia ajena al cambio político de administración, partido o coalición en el gobierno, demostrará que estaba dirigida y diseñada para atender el largo plazo y no era una solución temporal. Congruente con lo anterior, si se le realizan cambios graduales demostrará su capacidad de **adaptabilidad**. Esto permitirá que sea susceptible de responder de manera adecuada a la crisis.

Al haber derivado de un proceso cooperativo y de comunicación efectiva entre los actores involucrados, se asume que goza de cierta **coordinación y coherencia**.

En el mismo sentido, al haber sido debatido y consensado su aprobación, se asume que gozará de cierta virtud en su implementación y que tendrá una **aplicación efectiva**. Dicho juego político incrementó los incentivos y recursos de los actores en términos de visibilidad y utilidad política. La calidad en la implementación y de la aplicación efectiva, está relacionada con la adaptabilidad de la política y se observa en la medida en que se enfrenta a un sistema judicial fuertes. Como se mencionaba al inicio de la investigación, el poder judicial no fue contemplado como un actor clave en el *Proceso de Formulación de Políticas* debido al rol que juega en términos temporales, posterior al proceso legislativo. Sin embargo, sus funciones le permiten ser un árbitro imparcial, al tiempo que resguarda el valor de las transacciones y con ello incrementa su estabilidad.

De acuerdo a la revisión de las características de la Ley como resultado del Proceso de Formulación de Políticas, es pertinente revisar si sufre alguna modificación posterior a su publicación o el conflicto político que se suscita su implementación. En este sentido, cabe mencionar que la Ley de Movilidad del Distrito Federal fue sujeta al escrutinio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se inició una acción de inconstitucionalidad por

parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a propósito de que esta nueva normatividad había sido legislada sin cumplir con lo establecido para la protección al derecho de manifestación en la Ciudad y para la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Específicamente se impugnaban los artículos 7, 9, 69, 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en tanto que

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio obligada a realizar un posicionamiento respecto a la observancia de la norma y establecer, mediante resolución de su competencia, la invalidez de la normatividad que no se sujete a los principios plasmados en la Constitución. La evidencia respecto a la aprobación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal demuestra que el poder judicial puede ser un jugador que interactúa con base en sus preferencias o en las de algún grupo que no se encuentra representado en el legislativo o en el ejecutivo, como pudiera ser un grupo minoritario.

De acuerdo con Sousa (2005), las consecuencias de dicho planteamiento de un poder sobre otro, comprueban el grado de independencia judicial de la SCJN en términos sustantivos, en tanto que ejerció su poder para tomar decisiones judiciales sobre lo legislado por el órgano local. Dicho ejercicio, finalmente, contribuye a que la voluntad institucional colectiva del sistema político mexicano, y de las entidades subnacionales, tiendan a un respeto irrestricto de las disposiciones para la protección de las minorías.

Debido a la variedad de fuerzas y actores que se involucraron en su deliberación, se asume que está dimensionada y **orientada al interés público** y el bienestar general.

Se comprueba que las características de las políticas públicas devienen directamente del proceso de formulación del que fueron producto y este, a su vez, de la capacidad de negociación y cooperación de los actores involucrados.

## **Conclusiones.**

Las conclusiones serán condensadas en tres apartados. El primero argumentará la importancia de la investigación y del caso de estudio para la literatura especializada; el segundo describirá los hallazgos; y el tercero enlistará las generalizaciones que puedan derivar de los resultados de la investigación.

Los estudios sobre congresos locales en general son escasos. Los que existen no centran su atención en la producción legislativa que deviene del cumplimiento de funciones sustantivas de dichos órganos. La relación del poder ejecutivo y el poder legislativo es el enfoque general, dejando de lado el estudio de las referencias, los incentivos y las capacidades de los actores que intervienen en el proceso legislativo. En términos de la pertinencia del caso de estudio, esta investigación es relevante en tanto que detalla el *Proceso de Formulación de Políticas* en una esfera subnacional, hasta ahora poco descrita.

Debido a la irrupción del pluralismo en la conformación de los congresos y poderes ejecutivos locales, es decir, gobiernos sin mayoría, es evidente la necesidad del escrutinio del proceso legislativo más allá de la norma, debido a los cambios que produce en el comportamiento de los actores políticos. En un contexto subnacional como el del Distrito Federal, si bien este no cuenta con gobierno dividido, se presenta una condición de actividad entre facciones no sólo relevante sino determinante para las leyes que de él emanan.

Esta actividad entre facciones, provoca que el Distrito Federal represente un caso especial, como entidad subnacional, en cuanto a la lógica de su funcionamiento. A pesar de no ser un gobierno dividido, sus actores juegan de manera fraccionada y de acuerdo a intereses individuales, por encima de los intereses del partido. Si bien, como indica Reveles (2011), la lógica del funcionamiento de los congresos locales tiene mucho más que ver con elementos locales, no necesariamente coyunturales, en el órgano legislativo local del Distrito Federal impactan no sólo elementos locales sino que cobran especial importancia cuestiones de carácter nacional.

Lo anterior se suma a una condición de debilidad institucional de los congresos locales (Pérez Vega, 2009). Aquello se manifiesta especialmente en la forma de actuación de los actores en contextos de no reelección inmediata, que produce la centralización en la toma de decisiones por parte de los líderes parlamentarios y, como se ha demostrado en este trabajo de investigación, a la debilidad del sistema de comisiones y la carencia o falta de profesionalización de los órganos de asesoría y apoyo legislativo.

Se había apuntado con anterioridad que el trabajo legislativo se ve afectado desde la definición de comisiones y comités (Pérez Vega, 2009). La presente investigación demostró que la definición de comisiones y comités es incluso el inicio del proceso legislativo, en tanto que determina la disposición o voluntad de cambio en los actores que juegan en determinado tema o coyuntura.

La disciplina partidaria es útil para la consecución de agendas de partidos cohesionados, la falta de ella facilita la labor legislativa del ejecutivo. Se comprueba, de acuerdo con Mirón (2007), que la importancia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre el órgano legislativo es relativa al fraccionalismo de sus legisladores.

De todo lo anterior, se explica la necesidad de revisar las prácticas cotidianas e incluso, las prácticas informales de su funcionamiento.

Esta investigación es relevante en tanto que aborda los temas que no han sido estudiados con suficiencia en los congresos locales. El análisis de los grupos parlamentarios y su relación con el sistema de comisiones como espacios de acción para los legisladores, es central y representa un punto de vista inédito.

No obstante de lo anterior, el detalle del estudio del *Proceso de Formulación de Políticas* en el Distrito Federal permite establecer bases para estudios posteriores que den cuenta de factores que influyen al órgano, como por ejemplo, la influencia partidaria de las estructuras locales, estatales y nacionales en la designación de los órganos centrales y en el ejercicio de la función legislativa. Para ello, la descripción detallada de la negociación de la

que derivó la designación de las dirigencias de los grupos parlamentarios al interior del órgano legislativo, será de bastante utilidad para el futuro.

Por otro lado, esta investigación es relevante en tanto que permite analizar el ejercicio de la función de representación política en cuanto a la estructura del órgano legislativo a través de sus órganos de control y del comportamiento de sus actores, y de sus grupos parlamentarios.

En el grueso de los trabajos que existen sobre los congresos locales, el tema principal no es la producción legislativa (Reveles, 2011). En el presente trabajo de investigación se pone atención no sólo en este proceso sino que incluso se prevén las características del producto legislativo, en este caso una Ley aprobada, para el contexto político en el que opera. Esto implica que se estima el impacto del cambio legislativo, es decir, aborda la materia del cambio, al tiempo que estima también el alcance de los acuerdos y sus consecuencias en la división de poderes, en el régimen político, en el sistema de partidos y en el sistema político.

La presente investigación mostró la oportunidad de analizar el funcionamiento de la Asamblea a través del estudio detallado de las instancias de control político al interior, por un lado, y, por el otro, de las prácticas y figuras administrativas específicas que acotan dichas instancias. Se comprueba que la interacción de los actores en este escenario, da como resultado dinámicas complejas e interdependientes y presentan hallazgos para el estudio del tema.

Por tanto, se sostiene que las principales instancias en donde se ejerce el control político en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son la Comisión de Gobierno, los Grupos parlamentarios y el sistema de Comisiones. Las figuras administrativas que acotan dichas instancias son el Pleno de la Asamblea, la Mesa Directiva y la Diputación permanente.

Se demuestra que las interacciones al interior de las fracciones del partido dominante en el órgano legislativo también influyen en el *Proceso de Formulación de Políticas*.

La propuesta aprobada representó un avance cualitativo respecto a anteriores regulaciones. Se logró en gran medida por el poder de negociación y cooperación de las instancias y organismos que formaron parte y de los cuales fueron atendidas sus demandas dentro del texto de la nueva regulación.

En términos politológicos representó una evidencia del control político que ejerce el Jefe de Gobierno sobre el órgano legislativo. Demostró la preponderancia de los conflictos entre facciones del partido dominante en la capital, no solo para su vida interna sino también en las dinámicas de cooperación para la consecución de proyectos de Ley. Se comprueba la hipótesis que refiere al Distrito Federal como una entidad que representa un caso especial respecto de otras entidades subnacionales, debido a la dinámica de juego político en su interior. Por un lado, por la yuxtaposición de la práctica política del ámbito local con la del ámbito nacional y, por otro lado, por la idoneidad del puesto de la Jefatura de Gobierno de la capital como escenario político para la consolidación de carreras en búsqueda del poder presidencial.

El *Proceso de Formulación de Políticas* se ve afectado por el contexto, el poder ejecutivo establece una relación estrecha con la práctica legislativa, interactúa más allá de sus atribuciones en la norma y determina los resultados.

El análisis del comportamiento de los actores con base en la metodología desarrollada por el trabajo de Spiller y Tommasi (2007), es consistente con el análisis neoinstitucional para el estudio del poder legislativo. El *Proceso de Formulación de Políticas* es entonces una metodología de estudio que permite examinar el comportamiento político de los actores individuales acotado por las instituciones políticas y observa de manera particular las formas de cooperación.

Respecto al *Proceso de Formulación de Políticas*, de acuerdo al esfuerzo realizado por Lehouc, Negretto, Aparicio, Naciff y Benton (2011), si los resultados de las políticas públicas en la etapa propia del presidencialismo mexicano son de carácter muy general, para la etapa posterior lo son aún más. La presente investigación y trabajos posteriores pueden construir conclusiones más específicas en ese sentido. Esto ayudará en tanto que se

asuma al poder legislativo como el espacio idóneo para la deliberación de asuntos públicos y, con ello, se establezcan parámetros de mayor calidad para las leyes aprobadas. Se estará apuntando a una mejor resolución de los asuntos públicos.

La aplicación de la metodología del *Proceso de Formulación de Políticas* permitió realizar generalizaciones. En la etapa del sistema mexicano cerrado y no competitivo, la formulación de políticas públicas daba como resultados leyes rígidas, de deficiente calidad y deficientemente orientadas al interés público (Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton, 2011). No obstante, la centralización política propia de esta etapa hizo que la implementación de los cambios no descansara en una burocracia independiente ni eficaz. De la misma forma no había condiciones para que existiera un poder judicial independiente. Por tanto, las políticas de dicho periodo eran clientelistas y orientadas a grupos particulares, con poca flexibilidad y adaptabilidad. El número de jugadores era reducido. Los actores clave eran el presidente, el gabinete, el cuerpo de asesores y algunos líderes corporativistas. Las políticas públicas eran resultado de la discrecionalidad y la falta de contrapesos, ya que ni el poder legislativo ni el judicial realizaban ninguna case de supervisión al ejecutivo.

Las nuevas pautas del proceso legislativo son básicamente dos: un papel limitado del presidente como iniciador de legislación y la dispersión de las fuentes relevantes del cambio legislativo entre los partidos (Nacif, 2004).

El análisis de la interacción entre actores del ejecutivo y el legislativo, en un contexto en donde ningún partido tiene la mayoría muestra que el papel dominante de la definición del cambio legislativo, ha pasado al partido que ocupa la posición mediana en el congreso. En este sentido, de acuerdo con Nacif (2004), y su modelización del teorema del votante mediano para el congreso mexicano, el PAN es el partido que se encentra de manera más frecuente en la posición mediana. Coincide con el desarrollo de la presente investigación en tanto que el impulso del cambio legislativo lo inicia una legisladora perteneciente al Partido Acción Nacional como parte de su estrategia de supervivencia política.

En este mismo sentido, de acuerdo con Béjar (2012), la presentación de iniciativas por parte de los legisladores ha quedado en buena medida a cargo de actores sin una sólida trayectoria profesional o política pero interesados en construirse de esa manera una reputación personal ante aquellos liderazgos con capacidad de influir en su carrera política. Coincide de nueva cuenta con el perfil político de la legisladora que propuso el cambio legislativo de este caso de estudio.

Puede afirmarse finalmente, que en un contexto de no reelección, durante el ejercicio de la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la consecución de un proyecto de Ley aprobado se da debido de la tenacidad de los actores políticos que interactúan y cooperan con base en su racionalidad, principalmente aquella que tiene que ver con su supervivencia política. El *Proceso de Formulación de Políticas* también impacta al sistema político, ya que al disminuirse la efectividad de la disciplina partidaria para la consolidación de una carrera política, fijar agenda en la esfera legislativa cobra especial importancia y ahí los actores hacen uso de sus incentivos y capacidades para jugar.

## Bibliografía.

### Libros

Almond, Gabriel A., y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bogdanor, V. 1984. *What is proportional representation?* Oxford: Basil Blackwell.

Cosío Villegas, Daniel. 1972. *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.

Currell, M. E. 1974. *Political women*. London: Crom helm.

Downs,Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. NuevaYork: Harper and Row.

Duverger, Maurice. 1970. *Instituciones políticas y derecho electoral*. Barcelona: Ariel.

Duverger, Maurice. 1955. *The political role of women*. Paris: UNESCO.

Elizondo, Carlos y Nacif, Benito. 2002. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE.

Fowler, Linda L., McClure, Robert D. 1989. *Political ambition: Who decides to run for Congress*. USA: Yale University Press.

González Casanova, Pablo. 1967. *La democracia en México*. México: Era.

Gourevitch, Peter. 1980. *Paris and the provinces. The politics of local goverment reform in France*. Berkeley, LA: University of California Press.

Kamarck, Elaine C. 2013. *How change happens or doesnt. The politics of US Public Policy*. USA: Lynne Rienner Publishers.

Lujambio, Alonso y Horacio Vives Siegl. 2000. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

Mainwaring, S., and T. Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Miller, Mark C. and Barnes, Jeb. 2004. *Making policy, making law: a interbranch perspective*. USA: Georgetown University Press.

Nickson, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.

Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, and Mercedes Mateo Díaz. 2007. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (revised edition). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Puente, Khemvirg. 2009. *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi. 2011. *El juego político en América Latina. Cómo se deciden las políticas públicas*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schlesinger, Joseph A., 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago: Rand McNally.

Schattschneider, E.E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.

Sousa, Mariana. 2005. "Judicial Reforms, the PMP, and Public Policy". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.

Spiller, Pablo, y Tommasi, Mariano. 2007. *The institutional foundations of public policy in Argentina: A transactions cost approach*. New York: Cambridge University Press.

Stein, Ernesto, and Mariano Tommasi. 2007. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. In F. Bourguignon and B. Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 2007, Regional: Beyond Transition*. Washington, DC: World Bank.

### **Capítulos de libros.**

Arrieta Cenicerros, Lorenzo. 2011. "La lucha entre fracciones y prácticas clientelares en el PRD" en *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, coordinado por Francisco Reveles Vázquez, 141-182. México: UNAM, GERNIKA, FCPyS.

Bolívar Meza, Rosendo. 2011. "Vida interna y estructura organizativa" en *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, coordinado por Francisco Reveles Vázquez, 13-56. México: UNAM, GERNIKA, FCPyS.

Cuéllar Vázquez, Angélica. 1997. “¿Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal? (Una aproximación)” en Álvarez, Lucía, *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.

Espinoza Toledo, Ricardo y Díaz, Olga Rocío 2011. “El PRI en el Distrito Federal: Los retos de la competencia” en *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, coordinado por Francisco Reveles Vázquez, 269-286. México: UNAM, GERNIKA, FCPyS.

Gillman, Howard. 1999. “The court as idea, not a building (or a game): Interpretative institutionalism and the analysis of Supreme court decision-making” en *Decision-making: New institutionalism approaches*. Cornell W. Clayton and Howard Gillman. Chicago: University of Chicago Press.

Hernández Cruz, Armando. 2007. “La organización política del Distrito Federal y sus limitaciones en materia de control ciudadano “. En *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, coordinado por Alfredo Islas Colín, 53-86. *Volumen 2: Elecciones y geografía electoral*. México: IEDF.

Lara, Ulises. 2011. “Una aproximación a la génesis y desarrollo de sus corrientes políticas (PRD)” en *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, coordinado por Francisco Reveles Vázquez, 57-112. México: UNAM, GERNIKA, FCPyS.

Lehoucq, Fabrice. *et. al.* 2011. “Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido” en *El juego político en América Latina. Cómo se deciden las políticas públicas*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

López Leyva, Miguel Armando. 2007. “La estrategia populista de Andrés Manuel López Obrador: los riesgos para la incipiente democracia mexicana” en *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos* de Fernando Castaños. 159-176 México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Martínez Assad, Carlos. 2004. “La participación ciudadana en el Distrito Federal” en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* de Alicia Ziccardi. Pp. 134-144. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, INDESOL y COMECSO.

Morgenstern, Scott. 2002. Towards a Model of Latin American Legislatures. In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Muro, Eliseo y Cuevas, Jessie. 2011. “La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI” ” en *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, coordinado por López Flores, Raúl; Rivas Prats, Fermín Edgardo; Hernández Cruz, Armando y Sainez Araiza, Alfredo. México: Senado de la República.

Mustapic, Ana Maria. 2002. *Oscillating Relations: President and Congress in Argentina*. In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Norris, Pippa, "Political Recruitment", en Lawrence LeDuc, Richard G. Miemi, Pippa Norris (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global perspective*. Pp. 184-215. California: Thousand Oaks.

Pierson, Paul, y Theda Skocpol. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science". En *Political science: State of the discipline*. Ira Katznelson y Helen V. Milner. New York: W. W. Norton.

Polsby, Nelson. 1978. "Legislatures", en Fred Greenstein y Polsby Nelson (eds.), *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, vol. 5, 1975, Mass., Addison-Wesley, pp. 277-296.

Puente Romero, Génesis. 2014. "El Distrito Federal en números. Proceso electoral 2012." En *Los estados en el 2012: Alternancias y hegemonías*, coordinado por Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez, 389-409. México: Ediciones La biblioteca.

Ramírez, Lucero. 2011 "Control parlamentario, mecanismo del legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el ejecutivo" en *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, coordinado por López Flores, Raúl; Rivas Prats, Fermín Edgardo; Hernández Cruz, Armando y Sainez Araiza, Alfredo. México: Senado de la República.

Reveles Vázquez, Francisco. 2009. "Acción Nacional en los comicios del Distrito Federal: el estancamiento de largo plazo". En *Los estados en el 2009: Lucha política y competencia electoral*, coordinado por Gustavo López Montiel, Rosa María Mirón Lince y Francisco Reveles Vázquez, 331-356. México: IEEM.

Reveles Vázquez, Francisco. 2011. "El PAN del Distrito Federal: Liderazgos, votos y oposición" en *Los partidos políticos en el Distrito Federal: Avances, estancamientos y retrocesos*, coordinado por Francisco Reveles Vázquez, 183-248. México: UNAM, GERNIKA, FCPyS.

Tejera Gaona, Héctor. 2006. "Ciudadanía y gobiernos locales en el Distrito Federal: la configuración cultural de la democracia" en Álvarez Villeda, Karen: Apáez Lara, Rubén; y Tejera Gaona, Héctor. 2006. *Ensayos*. México: IEDF.

Zermeño, Sergio. 2004. "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)" en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* de Alicia Ziccardi. Pp. 154-166. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, INDESOL y COMECOSO.

## Artículos de Revistas.

Béjar Algazi, Luisa. 2001. “La (re)institucionalización del poder legislativo en México“. *Revista Mexicana de Sociología* 63, no. 3 (Jul. – Sep., 2001): 99-133.

Béjar Algazi, Luisa. 2012. “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo” *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre, 2012): 619-647.

Brysk, Alison. 2000. “Democratizing civil society in Latin America”. *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 3.

Cox, Gary W. “On the Effects of Legislative Rules“. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 25, No. 2 (May, 2000), pp. 169-192

Cox, Gary W., Morgenstern, Scott and Wolfson, Leandro. “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina” *Desarrollo Económico*. Vol. 41, No. 163 (Oct. - Dec., 2001), pp. 373-393

De la Garza Toledo, Enrique. 2005. “Neoinstitucionalismo, ¿Opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista Mexicana de Sociología*. 67, no. 1 (enero-marzo, 2005):163-203.

DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. 1983. “The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields“. *American Sociological Review*. Volume 48, Issue 2 (Apr., 1983): 147-160.

Epstein Lee, Thomas G. Walker y William J. Dixon. 1989. “The supreme court and criminal justice disputes: a Neo institutionalism perspective. *American Journal of Political science*. 33: 825-841.

Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. “Political science and the three new institutionalism” *Political studies* 94: 936-957.

Hibbins, John. 1999. “Legislative careers: Why and how should we study them”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, 2: 149-171.

Langston, Joy; y Celorio, Gonzalo. 2009. “Instituciones políticas y reclutamiento político en México” *Foro Internacional*, Vol. 49, No. 2 (196) pp. 237-270

Loeza, Soledad. 1995. “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX. *Historia Mexicana*, Vol. 45, No. 1. pp. 99-158

Magdaleno del Río, Gabriela; Yañez Rivas, Gabriela. 2014. “Competitividad electoral y gobiernos divididos: el caso del Distrito Federal (1997-2012)“. *Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*. Año 2, núm. 2, (enero–junio de 2014): 117–137.

Mainwaring, Scott. 1998. Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization. Kellogg Institute Working Paper No. 260. University of Notre Dame, South Bend, IN.

Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Palo Alto, CA: Stanford University Press. Mainwaring, S., G. O'Donnell, and A. Valenzuela, eds. 1992. *Issues in Democratic Consolidation*. South Bend, IN: University of Notre Dame Press.

Mirón Lince, Rosa María. 2003. "El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa" *Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República*.

Nacif, Benito (2004) "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y gobierno*, vol XI, núm. 1.

Navarro Benítez, Bernardo y Cadena Pérez-Campos, Lidia (1990) "Planeación del transporte y conflicto social" *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 52, No. 3 (Jul. - Sep., 1990), pp. 3-14

Nivón, Eduardo. 1997. "Identidad y política cultural en una ciudad democrática. El Distrito Federal ante el nuevo gobierno", ponencia presentada en el Seminario sobre el Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. México.

Pedersen, Mogens N. 1983. Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948–1977: Explorations in Explanation. In Hans Daalder and Peter Mair, eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.

Peschard, Jacqueline. 1988. "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985" *Estudios Sociológicos*, Vol. 6, No. 16, Elecciones en Mexico. pp. 67-101

Peschard, Jacqueline. 1997. "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 1. pp. 37-52

Portal, Ana María. 2000. "Políticas culturales y participación ciudadana en el Distrito Federal" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 2. pp. 177-192

J. Quintanilla, G. Ferrando Bravo, A. Reynoso, Mariano Bauer and Graciela Salazar J. 1990. "El sistema de transporte eléctrico en el D. F: Metro" *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 52, No. 3 (Jul. - Sep., 1990), pp. 15-34

Reveles, Francisco. 2011. "Los estudios sobre congresos locales en México. Temas y problemas" *Estudios políticos*, Núm. 23, novena época (mayo-agosto), pp. 11-30

Rule, Wilma. 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-three Democracies". *The Western Political Quarterly* 40 (3). University of Utah: 477-98

Salazar-Elena, Rodrigo. 2010. "Modelos de principal-agente aplicados a problemas políticos. Una introducción." *Revista de Investigación Social*. No. 10 (Año VII): 95-111.

Scarrow, Susan E. 1997. "Political Career Paths and the European Parliament", *Legislative Studies Quarterly* vol.22, ,num. 2: pp.253-263.

Smith, Rogers M. 1988. "Political jurisprudence, the new institutionalism and the future of the public law". *American political science review*. 82: 89-108

Strom, Kaare, 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 34, n?m. 2,. pp. 565-598.

Tejera Gaona, Héctor. 2009. "Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la ciudad de México" *Revista Mexicana de Sociología* 71, núm. 2 (abril-junio, 2009): 247-285.

Ward, Peter M. y Durden, Elizabeth. 2002. "Government and Democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001: Cárdenas, the PRD and the Curate's Egg" *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, No. 1: Pp. 1-39

Ziccardi, Alicia. 1996. "El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 3: Pp. 99-117

Ziccardi, Alicia. 1997. "Distrito Federal: los enredos de la participación ciudadana" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 2: pp. 277-280

### **Otras fuentes.**

Gilas, Karolina Monika; y Medina Torres, Luís Eduardo. 2012. *Manual para la asignación de las Diputaciones por el principio de representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sánchez Miranda, Andrés. 2013. "The best loser provision and its effects on electoral incentives and legislative behavior in mixed-member systems: An exploratory analysis of the Legislative Assembly of the Federal District, Mexico." Ponencia presentada en Annual Meeting of the Latin American Studies Association Washington, D.C., June 2013.

Estadística de los resultados 2012. *Instituto Electoral del Distrito Federal*. Consultado en el mes de noviembre de 2015 del sitio web: <http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/resultados.php?te=4&ambito=1&title=>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura (2009-2012) *Reporte legislativo*. Consultado en el mes de mayo de 2016 del sitio web: <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf.pdf>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura (Septiembre 2012-Abril 2013) *Reporte legislativo*. Consultado en el mes de noviembre de 2015 del sitio web: <http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf6.pdf>

Primer y Segundo Informe semestral de labores de la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad, VI Legislatura. Portal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Consultado el 22 de junio de 2016 del sitio web: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-519e9c400812ff337446c391b77ab70b.pdf>

Informe de trabajo de la Comisión de Movilidad, Transporte y Vialidad, VI Legislatura. Portal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Consultado el 22 de junio de 2016 del sitio web: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-844db539ebc998ee53c32b6ff470aa50.pdf>

Para Sophia Garcés.  
Te espera un mundo de posibilidades infinitas.

## Gratitud.

A Roberto, mi papá, no sólo por albergarme en su casa y darme café y guayabas mientras hacía las correcciones de esta investigación, sino por haber sembrado en mí la inquietud sobre lo público y lo político desde muy temprano.

A Rocío, mi mamá, por enseñarme a leer libros y al mundo.

A Matthew, por apoyarme y caminar conmigo a la salida de la Biblioteca de San Francisco, donde planteé y escribí la mayor parte de esta tesis.

A mis hermanos, Izkalotzin, los Quetzales y el hermoso Tonatiúh, por estar pendientes, ser mi motivación y dejarme aprender de ellos a cada paso.

A mi abuela Eugenia, por creer tanto en mí y darme fuerza.

A Itandehui, por ayudarme a volver.

A mis amigas y a mis profesores, por su guía y cariño.