

# ¿Quién, cómo y qué se legisla en México?



**Luisa Béjar Algazi**  
*Coordinadora*



Universidad Nacional Autónoma de México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

JOSÉ NARRO ROBLES • *Rector*

EDUARDO BÁRZANA GARCÍA • *Secretario General*

LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ • *Secretario Administrativo*

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ • *Abogado General*

JAVIER MARTÍNEZ RAMÍREZ • *Director General de Publicaciones y Fomento Editorial*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FERNANDO CASTAÑEDA SABIDO • *Director*

CLAUDIA BODEK STAVENHAGEN • *Secretaria General*

JOSÉ LUIS CASTAÑÓN ZURITA • *Secretario Administrativo*

MARÍA EUGENIA CAMPOS CÁZARES • *Jefa del Departamento de Publicaciones*



FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES



**SITESA**  
Editores e Impresores Profesionales  
EDIMPRO, S.A. de C.V.

# ¿QUIÉN, CÓMO Y QUÉ SE LEGISLA EN MÉXICO?

Luisa Béjar Algazi  
*Coordinadora*



Universidad Nacional Autónoma de México  
2013

Esta investigación arbitrada por especialistas en la materia a “doble ciego”, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el Proyecto PAPIIT IN305011: “Descentralización política y proceso legislativo en México”, responsable: doctora Luisa Béjar Algazi.

*¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*

Primera edición: 25 de noviembre de 2013

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

D. R. © EDITORES E IMPRESORES PROFESIONALES, EDIMPRO, S. A. de C. V.  
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01460,  
México, D.F.

ISBN: 978-607-02-4986-0 UNAM  
ISBN: En trámite SITESA

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México/*Made in México.*

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN . . . . .	9
CUANDO LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PARTIDOS LLEGA A LOS RECINTOS PARLAMENTARIOS ¿QUIÉN LEGISLA EN MÉXICO? . . .	17
<i>Luisa Béjar Algazi</i>	
DELEGACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO: DE LA HEGEMONÍA A LA DEMOCRACIA . . . . .	43
<i>Joy Langston Hawks</i>	
LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE EL VOTO DE LOS DIPUTADOS . . . . .	83
<i>Adriana del Rosario Báez Carlos</i>	
LOS EFECTOS DEL BICAMERALISMO EN LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA . . . . .	113
<i>Khemvirg Puente Martínez</i>	
¿CÓMO SE LEGISLA EN MÉXICO? EL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN . . . . .	137
<i>Luis Raigosa Sotelo</i>	
¿QUIÉN LEGISLA EN EL CONGRESO MEXICANO? . . . . .	157
<i>Ruth Zavaleta Salgado</i>	
LA REFORMA POLÍTICA DEL 2012: “INGENIERÍA CONSTITUCIONAL” DE LA SEGUNDA ALTERNANCIA EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. . . . .	187
<i>Héctor Zamitiz Gamboa</i>	

IDEOLOGÍA Y COALICIONES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL . . . . .	217
<i>Álvaro F. López Lara</i>	
COMPORTAMIENTO PARLAMENTARIO DE LAS DIPUTADAS FEDERALES EN LA LVIII LEGISLATURA . . . . .	265
<i>Sergio Arturo Bárcena Juárez</i>	

## INTRODUCCIÓN

*Rostros que ya no son,  
aire que ya no existe.*

JOSÉ EMILIO PACHECO

**E**xplicar el cambio político producido en México es una tarea difícil, y más cuando la estabilidad se observa lejana en muchos aspectos resistentes a cualquier intento de especulación acerca de lo que el futuro podría traer. Cuestiones que parecían haber quedado resueltas, por lo menos en el mediano plazo, una vez más manifiestan que el camino por el que ahora transita la vida pública del país es aún difuso en su trazo. A pesar de ello, pocos se atreven a decir que todo lo que atañe a las decisiones que afectan a los mexicanos se resuelve igual que hace veinticinco años, cuando el llamado “presidencialismo mexicano” se negaba a desaparecer, después de haber sobrevivido con mínimos ajustes a los retos impuestos por el incontenible paso del tiempo.

Quizá, todavía es posible reconocer muchos rostros ligados a ese modo de hacer política, y a esa forma de ingresar al círculo de los beneficiarios del orden institucional, consolidado en la segunda mitad del siglo pasado. Eso es verdad, excepto que, más allá de los signos de vejez comprobados en ellos, ahora de su boca no brotan las mismas palabras, sus palabras no expresan las mismas ideas, y sus ideas no buscan satisfacer sus intereses de la misma forma que antaño. Las razones de esta mutación, sin duda, muchas veces parecen inaprensibles, no digamos para el ciudadano común, sino también para los estudiosos que desde la academia se afanan en hacer más descifrable la realidad y los comportamientos de quienes han sido electos para decidir por todos. Los hechos, sin embargo, hablan por sí solos. Las condiciones que antes hicieron posible la emisión de discursos sacralizados en torno a la figura presidencial, mandos rígidamente centralizados y verticales en todos los niveles de gobierno, y decisiones no expuestas al escrutinio y la sanción ciudadana, en buena medida han desaparecido.

La manera en que ahora se elaboran las leyes que deberán normar la implantación de cualquier política de importancia para el país no ha podido sustraerse a estos vientos de cambio. Para comenzar, la intervención del Ejecutivo en esa tarea se ha visto reducida hasta llegar a límites antes inconcebibles, visto el papel meramente “simbólico” desempeñado por el Legislativo en el pasado. De entonces hasta ahora, “mucho agua ha pasado por el molino” Luego de figurar durante varias décadas como casi el único responsable de fijar el rumbo de la ley, los partidos han terminado por desplazarlo de esa condición, hasta dejarlo únicamente como el autor de una mínima parte de la legislación aprobada por el Congreso de la Unión. Eso, por no hablar de los ajustes negociados entre ellos para sacar adelante sus propuestas en ambas cámaras.

En adición, por mucho que en el presente se intente fortalecer la imagen presidencial, amplios segmentos de la sociedad se resisten ya a aceptar la idea de retirarse a esperar con resignación a ver qué les traerá el porvenir. Organizados y dispuestos a incluir en la agenda legislativa temas muchas veces incómodos para los políticos, el costo de no atenderlos en forma oportuna o satisfactoria se ha hecho patente en las urnas. De ello da cuenta la segunda alternancia a nivel federal, o la llamada, un tanto desesperada, de algunos grupos a emitir el voto en blanco, a modo de protesta, en la elección intermedia del 2009. En este resultado, casi de más está decirlo, mucho ha influido la existencia de una opinión pública más y mejor informada.

La complejidad alcanzada por el proceso legislativo, ante la ausencia de un partido con mayoría en el Congreso, se ha visto también acentuada por otras razones. Los efectos de la división de poderes propia de los regímenes presidenciales no sólo se han manifestado en la relación del Legislativo con el Ejecutivo, sino también con el Judicial. Puesta la mirada en un pasado no tan remoto, la posibilidad de gozar de las ventajas de un estado de derecho parece más cercana para los mexicanos. Prueba de eso es que la revisión, a cargo de ese poder, de la aplicación de las leyes aprobadas por diputados y senadores, y sancionadas por el gobierno, ha cobrado un brío poco imaginado, bien sea para reparar fallas en el diseño institucional, o para dirimir conflictos entre intereses poco dispuestos a ceder privilegios previamente conquistados.

De igual modo, el federalismo, adoptado por el país desde sus primeras constituciones, comienza a hacerse efectivo a partir de distintas medidas de corte administrativo puestas en marcha en el último tramo del siglo pasado, como por la descentralización impulsada en los partidos para hacer frente



a la competencia electoral. Que esta forma de organización logre extenderse a todos los espacios, o que todos sus resultados sean siempre virtuosos, es algo que todavía está por comprobarse. No así que la voz de los estados ahora se escuche con fuerza en los recintos legislativos, como frecuentemente se ha podido constatar durante la discusión del presupuesto de egresos de la federación y de otras cuestiones que no conviene desestimar.

Como quiera que se vea, el panorama político actual de México muestra abundantes signos de vitalidad, que mucho han de celebrarse, aunque eso contribuya a dificultar el análisis pausado y reflexivo. Aún así, y sin menospreciar el riesgo implícito en cualquier intento de establecer conclusiones sobre asuntos sin desenlace claro todavía, parece pertinente detenerse a ponderar las transformaciones experimentadas por el proceso legislativo, toda vez que ninguno de los habitantes de este país puede ser ajeno a sus productos. Como en casi todos los temas, las preguntas que al respecto pueden formularse son tan inagotables como las respuestas. La preocupación de este libro apunta a delinear algunas rutas para dilucidar el sentido del cambio advertido desde tres perspectivas. Ante el relevo del Ejecutivo por el Congreso como el principal artífice de la ley, la primera busca precisar en *quién* ha recaído esa responsabilidad. La segunda intenta inferir *cómo* se está legislando. La tercera, trata de dilucidar a través de las propuestas anteriores, o bien de manera directa, *qué* se está legislando como resultado del nuevo acomodo impulsado en el país para dar cuerpo a la ley.

De una u otra manera, cada uno de sus capítulos gira en torno a estos tres ejes. Como puerta de entrada, Luisa Bejar analiza el modo en que las modificaciones del sistema político mexicano en los últimos veinte años han afectado la hechura de la ley. A este respecto —apunta— el Presidente es un protagonista más de este proceso al verse privado de una mayoría dispuesta a apoyar sus propuestas y carecer de elementos institucionales para evitar el bloqueo del Congreso. Por otra parte, la manera en que los partidos han optado por distribuir sus candidaturas para hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia electoral obliga a los legisladores a cultivar una reputación personal frente a los distintos actores con recursos materiales, o de otro tipo, para dar continuidad a su carrera política.

En estas circunstancias, indagar en *quién* descansa ahora la responsabilidad de dar cuerpo a la legislación en México supone una condición para saber *qué* tipo de productos legislativos se están promoviendo en la actualidad. Con ese objetivo en mente, explora los patrones mostrados por las

iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados durante las tres Legislaturas posteriores a la alternancia del 2000. Asimismo, traza la trayectoria político-profesional de sus autores como vía para determinar el tipo de compromisos adquiridos por éstos, antes de haber accedido a su curul.

Joy Langston analiza la manera en que el PRI ha logrado mantener bajo control las actividades de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados en distintos entornos políticos e institucionales. Para ello, compara su funcionamiento en la etapa en que este partido mostraba un perfil hegemónico frente al adoptado luego de que la competencia electoral y la transición a la democracia lo llevan a descentralizar el proceso de selección de sus candidatos. El patrón de reclutamiento de sus legisladores –recuerda– se ve así modificado al dar acceso a candidatos con mayor apoyo y arraigo local, pero también con agendas políticas enfocadas hacia cuestiones de índole territorial, no siempre compatibles con el interés nacional. Como resultado de ello, los gobernadores pertenecientes al PRI también incrementan su influencia en las decisiones de la Cámara y emplazan a su liderazgo nacional a resolver exitosamente el reto de coordinar los esfuerzos legislativos de la bancada.

Para desentrañar las nuevas relaciones de poder y las líneas de delegación establecidas en el grupo parlamentario priista, la autora compara la trayectoria político-profesional de los diputados del PRI, que presidieron una comisión permanente con los que no tuvieron esa responsabilidad en el periodo hegemónico y en el democrático. Los casi 1 000 legisladores federales de dicho partido que han asumido ese cargo, tanto antaño como en la etapa actual, fueron y son encargados de vigilar y proteger las iniciativas de ley presentadas para su aprobación en el pleno. En su momento fueron designados por el coordinador del grupo. En consecuencia, estudiar la carrera que los llevó a conseguir ese puesto permite entender con alguna precisión cómo era la delegación legislativa en el pasado y, sobre todo, cómo ha cambiado en el presente.

Adriana Báez confirma las transformaciones registradas en el arreglo político institucional del país a lo largo de las últimas tres décadas. Entre ellas, destaca también el proceso de descentralización partidista producido por la competencia electoral, y el factor de multiplicación del número de actores políticos relevantes para los legisladores. En esta línea, documenta con el análisis de las votaciones nominales en la Cámara de Diputados la manera en que, a partir del año 2000, el Presidente de la República, los líderes de los grupos parlamentarios y otras dirigencias subnacionales se han disputado

el voto de los legisladores en el pleno cuando sus intereses apuntan hacia distintos puntos.

En su contribución en este libro, relata cómo ese cambio restringió la libertad del Ejecutivo federal para decidir los criterios de distribución de la hacienda pública entre las diversas entidades de la República y, al hacerlo, dejó de tener el poder que por décadas le permitió determinar el rumbo de la agenda nacional. Pero, incrementado el número de actores políticos relevantes en la empresa de dar continuidad a las carreras de los legisladores, se pregunta Báez: ¿se diversificó también el número de intereses que los diputados federales están ahora obligados a defender? Para dar respuesta a esa interrogante, analiza los efectos de la descentralización sobre la votación de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados en las dos Legislaturas que acompañaron el gobierno de alternancia encabezado por Vicente Fox.

Desde otro ángulo, Khemvirg Puente destaca las dificultades generadas por la estructura bicameral del Congreso de la Unión, una vez afianzado el pluralismo partidista en sus cámaras. A pesar de la importancia del tema, advierte, poco se ha investigado desde la academia para conocer cuáles han sido los efectos de ese diseño institucional en la producción legislativa en el país. El diseño institucional bicameral se ha justificado por otorgar mayor legitimidad y apoyo a las decisiones parlamentarias, procurar una mejor calidad de las leyes, generar equilibrios políticos internos en el propio poder Legislativo, y finalmente, garantizar que las decisiones políticas más relevantes sean suficientemente discutidas. ¿Pero este diseño es siempre virtuoso en sus resultados?, ¿qué modalidades del bicameralismo son más efectivas para resolver los retos planteados en determinados contextos políticos?

Hoy, el Congreso mexicano cuenta con una estructura bicameral simétrica y medianamente congruente. Antes de ser incorporada dentro la Constitución de 1917, ésta tuvo que resolver los muchos y muy diversos desafíos a lo largo de nuestra historia nacional. A la luz de esa reflexión, el trabajo de Khemvirg Puente busca evaluar el desempeño actual de ese diseño institucional a partir de los procedimientos establecidos en su texto para la elaboración de la ley. Con ese objetivo, identifica las causas de conflicto y cooperación entre ambas cámaras del Congreso, con base en una pregunta: ¿qué actor tiene mayor efectividad legislativa en relación con su colegisladora y qué factores contribuyen al estancamiento del proceso de producción de la ley?

En la idea de que ahora el poder Judicial de la federación también tiene algo que decir en la tarea de dar cuerpo y contenido a la ley, Luis Raigosa

analiza el nuevo *Reglamento de Sesiones del Senado*. Su tesis es que la emisión de este código adquiere gran relevancia, desde la perspectiva del Estado de derecho en México, porque permite que el Congreso de la Unión funcione de manera más adecuada al actuar con base en reglas completas y ordenadas. Mediante un examen escrupuloso, tanto en los detalles como en cuestiones sustantivas, su ensayo destaca, sin embargo, diversos problemas que su aplicación podría generar al invadir espacios normativos fuera de su jurisdicción, o bien al contradecir diversas disposiciones previstas por la Constitución o la Ley Orgánica del Congreso. Para dar solidez a su argumentación, Raigosa se formula preguntas como estas: ¿hasta dónde puede extenderse la autonomía del poder Legislativo federal?, ¿cuál es la posición que este órgano guarda, o debe guardar, frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, ¿cuál es la posición que al día de hoy tienen los ordenamientos parlamentarios fundamentales?

Ruth Zavaleta reflexiona sobre las dificultades enfrentadas por la democracia mexicana a partir de su experiencia como legisladora de izquierda y presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en el segundo año de la LX Legislatura (2006-2009). En principio, su escrito se enfoca en los factores que permitieron modificar la relación entre el Ejecutivo y el Congreso. No obstante, su preocupación es más amplia al tratar de ilustrar el tipo de interacciones imperantes entre los responsables de tomar las decisiones a nombre de la ciudadanía. De ahí que, en su opinión, el esfuerzo de responder a la pregunta de quién legisla en México rebasa la idea de un esquema de indicadores de eficiencia y eficacia, o la simple observación de los trabajos realizados al interior de ambos poderes.

En medio de todo ello, nos recuerda Zavaleta, están tres partidos intentando ganar espacios políticos e imponer sus agendas de gobierno, siempre bajo un sistema electoral en el que la competencia es ya una realidad ineludible. Con esta idea en la mente, invita al lector a cuestionarse si una democracia demasiado controlada por los partidos es funcional para nuestro desarrollo político, y si esta forma de organización del poder público debe contemplar sólo aspectos formales o también sustanciales. Y para ir un poco más allá –agrega–: ¿puede nuestra democracia actual garantizar los derechos elementales de los ciudadanos?

El capítulo elaborado por Héctor Zamitiz recupera, con la paciencia de un fino artesano comprometido con su trabajo, el proceso de negociación que antecedió en ambas cámaras a la reforma política aprobada en el 2012. Vista

desde ese ángulo, apunta, la pregunta sobre *qué* se legisla en México debe responderse en forma complementaria con otra pregunta: ¿qué es lo que no se legisla en México? Con ese propósito, reconstruye paso a paso el accidentado camino recorrido por la iniciativa enviada al Senado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, en diciembre de 2009. Tras haber experimentado sucesivas transformaciones y considerarla como “muerta” en por lo menos dos ocasiones, nos instruye, el proyecto de reforma finalmente logró sumar los votos suficientes en ambas cámaras para la incorporación a la Constitución de las candidaturas independientes, la iniciativa popular y la oportunidad para el Ejecutivo de presentar dos iniciativas con carácter “preferente” al inicio de cada periodo de sesiones. La reelección consecutiva de legisladores, sin embargo, quedó en espera de mejores tiempos. Al final, concluye Zamitiz, si la reforma se evalúa conforme a las expectativas de una joven democracia todavía en espera de consolidarse, los avances se quedan cortos; empero, comparado con el pasado, menospreciarlos es claramente una equivocación.

En su turno, Alvaro López Lara explora el impacto del cambio político producido en el país a nivel estatal, al centrar su atención en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En su trabajo, reconstruye la historia de la votación legislativa y la formación de coaliciones al interior de ese órgano en el periodo 1997-2012, con la aplicación de un método que le permite estimar la posición ideológica de los legisladores y las dimensiones de la votación en la asamblea. De esta manera, busca responder a interrogantes formuladas a partir de la teoría del comportamiento legislativo, como las siguientes: ¿de qué manera incide el número de jugadores partidarios y su distancia ideológica en la formación de coaliciones mínimas ganadoras?, ¿cuáles son las cuestiones que dividen a los partidos en la votación legislativa?, y en específico, ¿cómo se ha configurado el mapa espacial de las votaciones nominales en la ALDF? En suma, ¿en qué medida los partidos determinan el comportamiento del voto personal de los legisladores?

Por último, Sergio Bárcena destaca el incremento observado desde la segunda mitad del siglo xx en el número de legisladoras en México. Esa tendencia indica que la representación es ahora más incluyente y equitativa. Sin embargo, ese dato puede ser insuficiente para asumir esa conclusión, si no se acompaña con un examen sistemático de las actividades desarrolladas por las representantes en el Congreso. Por tanto, analiza el tema desde la lente proporcionada por el comportamiento legislativo de las mujeres diputadas en la primera Legislatura posterior a la alternancia del 2000.

En ese afán, estudia su intervención en la elaboración de la ley, las prioridades temáticas y los factores que inciden en la aprobación de las iniciativas propuestas por las diputadas federales. Con ello busca indagar cuáles fueron sus prioridades de política pública, qué tan eficaces fueron para hacer que sus iniciativas de ley avanzaran a través los diversos filtros contemplados por el proceso legislativo, y qué factor determinó su éxito. Dicho en pocas palabras, ¿cómo legislaron las mujeres en comparación a sus colegas del género masculino?

La elaboración y publicación del libro, que recoge cada uno de los capítulos presentados, fue posible gracias al apoyo brindado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, clave IN305011: "Descentralización política y proceso legislativo en México". Su coordinadora quiere agradecer además, la colaboración empeñosa y paciente de los autores de sus capítulos, tanto como de Eduardo Rodríguez Parra, apoyo fundamental en la organización de los becarios del proyecto, sin cuyo trabajo y compromiso no podría haberse consumado este esfuerzo.

LUISA BÉJAR ALGAZI

## IDEOLOGÍA Y COALICIONES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

*Álvaro F. López Lara\**

### Introducción

En este capítulo analizaré el comportamiento de la votación nominal en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En esencia, pretendo reconstruir la historia de la votación legislativa y la formación de coaliciones –en el periodo 1997-2012–, mediante la aplicación de un método espacial para estimar la posición ideológica de los legisladores y las dimensiones de la votación en la asamblea. Basándome en el seguimiento sistemático de una serie de votaciones nominales buscaré dar respuesta a un conjunto de interrogantes que se desprenden de la teoría del comportamiento legislativo, pero que adquieren un matiz distinto en el estudio de este caso particular. Algunas de estas preguntas son las siguientes: ¿Cómo incide el número de jugadores partidarios y su distancia ideológica en la formación de coaliciones mínimas ganadoras?, ¿cuáles son las cuestiones que dividen a los partidos en la votación legislativa? y en específico, ¿cómo se ha configurado el mapa espacial de las votaciones nominales en la ALDF? ¿En qué medida los partidos determinan el comportamiento del voto personal de los legisladores?

El caso de la Asamblea Legislativa del D. F. es interesante por varias razones. La primera es que desde 1997 la ciudad capital se convirtió en el principal bas-

---

\* Profesor e investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt.

Agradezco a Jeffrey Weldon la orientación y sus atinados comentarios sobre el análisis de las votaciones nominales. La recopilación y procesamiento de los datos para este estudio fue posible por la invaluable ayuda de Patricia Godoy, Evelyn Guzmán, Gerson Mata y Renata Beltrán. Por supuesto, todos los errores y omisiones son del autor.

ción electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyos dirigentes han gobernado de manera ininterrumpida y han conducido exitosamente la transición desde un sistema de partido hegemónico a un sistema de partido predominante. Los Jefes de Gobierno electos bajo la bandera del PRD –Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Robles, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard– han cohabitado con legislaturas cuya composición de fuerzas ha generado equilibrios de gobierno sin mayoría, como de gobierno unificado. La segunda, es que el estudio del comportamiento legislativo en la ALDF permite valorar en qué medida los Jefes de Gobierno en turno, han sido al mismo tiempo los jefes reales del partido, capaces de arbitrar y disciplinar a las diversas facciones que expresan la división interna en el grupo parlamentario del PRD (Revelles, 2013:32). La tercera razón, es que el estudio de las votaciones nominales permite identificar el contenido de las dimensiones de votación y los asuntos de política pública en los cuales el PRD –un partido gobernante situado a la izquierda del espectro político– ha mostrado disposición a negociar con otros partidos sobre diversos temas de la agenda legislativa.

Si bien, los análisis de mapas espaciales de votación se han realizado primordialmente en el ámbito del Congreso Federal (Weldon, 2006; Robles, 2009), existen dos estudios sistemáticos sobre la votación nominal en la ALDF en los cuales se utilizan métodos de estimación espacial. Tomando como base las votaciones de la IV Legislatura, Niño Melka (2010: 74) estimó los puntos ideales de los legisladores en un modelo de dos dimensiones: una primera dimensión de carácter ideológico, correspondiente al eje izquierda-derecha y descubrió que la división entre corrientes del PRD se explica a partir de la segunda dimensión de votación en la que dominan los temas como nombramientos, asignación de recursos y cuotas. Posteriormente, el análisis de Eric Magar (2011) descubrió algunas de las consecuencias del faccionalismo en el partido mayoritario sobre el control de la agenda y la relación con los partidos opositores.

Mi propósito, en este trabajo, es ofrecer una perspectiva longitudinal en la que a partir de una serie de datos sobre votaciones nominales registradas a lo largo de cinco legislaturas, se puedan identificar las variaciones en los puntos ideales de los legisladores y determinar si su ubicación en las dimensiones de votación legislativa son consistentes a través del tiempo.

Para estimar los puntos ideales de los legisladores y las dimensiones del espacio de votación en la ALDF, utilizo el algoritmo de Estimación Nominal Ponderada en Tres Etapas, *Wnominate* (*Weighted Nominal Three-Step Estimation*)



desarrollado por Keith Poole y Rosenthal (1997), ya que es un método de estimación que ubica, con un mínimo de errores de clasificación, la posición de los legisladores a partir de su *record* de votación nominal durante el curso de toda una legislatura. A diferencia de otros procedimientos que se basan en el análisis de los programas de los partidos, o en la aplicación de cuestionarios entre las élites para determinar los espacios ideológicos (Alcántara, 1995; Martínez, 1996; Llamazares y Sandell, 2001), el método de estimación *Wnominate* es mucho más confiable, ya que se basa en el registro del comportamiento individual de los legisladores en la votación de cada asunto legislativo y no en la suma de un conjunto de opiniones que incluyen la autoubicación ideológica.

La exposición del trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección presento la discusión teórica sobre el análisis espacial de las legislaturas y los supuestos básicos del método *Wnominate*. En la segunda sección, proporciono una caracterización del diseño institucional de la ALDF y describo la evolución del pluralismo legislativo. En la tercera sección se presentan las tendencias generales de la formación de coaliciones y los datos que integran el universo de votaciones analizadas. En la cuarta sección, que es la más extensa, se ofrecen los resultados del análisis *Wnominate* y la conformación del mapa espacial de las votaciones, así como los puntos de corte de una serie de votaciones sobre asuntos relevantes. Por último se presentan las conclusiones.

### **Análisis espacial de las coaliciones legislativas**

Un principio básico de las reglas de decisión en las legislaturas es aquel que establece que una coalición de partidos sólo puede ser ganadora si posee el control de la mayoría absoluta. Así, la “coalición ganadora mínima” es aquella que contiene más de la mitad de los miembros de una legislatura y que excluye a los partidos que no son necesarios para alcanzar dicha mayoría (Riker, 1962: 43-45). El problema de determinar el tamaño de una coalición proviene de la dificultad de contar con información sobre las preferencias de los diputados en las votaciones legislativas; ante una multiplicidad de temas es difícil anticipar el tamaño de una coalición, pues los miembros de la coalición vencedora no tienen el control pleno de la admisión de nuevos miembros (Riker, 1962: 169) o de la defección de los miembros que deciden cambiar el sentido del voto.

En términos sustantivos, hay dos factores que influyen en las decisiones de los partidos al momento de formar coaliciones legislativas: las preferencias sobre distintos temas de políticas y la ideología del partido. Por un lado, la existencia de múltiples jugadores partidistas con preferencias distintas sobre las políticas reduce las oportunidades de modificar el *statu quo* y aumenta la estabilidad de las políticas (Tsebelis, 2006:105). Por otro, la ubicación ideológica de los partidos es otro elemento esencial en el juego de las coaliciones, ya que un sistema de partidos fragmentado y polarizado ideológicamente, reduce las posibilidades de cooperar.

En razón de lo anterior, en la literatura se han formulado dos principios básicos para comprender la formación de coaliciones. Por un lado está el principio del tamaño del conjunto ganador, conforme al cual se supone que es difícil mantener coaliciones estables en legislaturas multipartidistas y con tendencias a la polarización ideológica. Por otro lado, el principio de la mínima heterogeneidad, según el cual es “más sencillo formar y mantener coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas, que entre partidos muy distanciados en este aspecto” (Lijphart, 1998: 62). Por consiguiente, es razonable esperar que los partidos prefieran formar coaliciones que minimicen el número de unidades de distancia ideológica entre los partidos integrantes; en otros términos, la coalición vencedora tiene más posibilidades de formarse entre aquellos partidos cercanos ideológicamente (Reniu, 2001: 30).

La forma más común de medir la distancia ideológica entre los partidos se ha basado en la utilización de la escala izquierda-derecha, considerando que los legisladores ocupan una posición en un espacio euclidiano, es factible suponer que la posición del partido en la escala es un promedio ponderado de la posición de sus miembros ante cada política o asunto sometido a la votación legislativa (Downs, 1973; Sartori, 1992: 377). El supuesto es que los legisladores con cierta similitud de preferencias, formaran un equipo político y la proximidad entre los partidos una coalición ganadora.

Desde otro punto de vista, la ideología del partido constituye uno de los atajos informativos para lidiar con la heterogeneidad de las preferencias y la diversidad de prioridades entre los legisladores (Shepsle y Bonchek, 2005: 304). Puesto que en las asambleas legislativas las cuestiones sobre las que se vota son de naturaleza multidimensional, eso significa que no existe un equilibrio en la votación mayoritaria; cualquier *statu quo* puede ser vencido, cualquier política que venza al *statu quo* puede ser vencida y así sucesivamente dar lugar a mayorías cíclicas (Shepsle y Bonchek, 2005: 305). Bajo ese entor-

no de incertidumbre, las ideologías pueden ser útiles a los legisladores para ahorrarse el costo de informarse sobre cada asunto legislativo y las consecuencias de las políticas aprobadas; en lugar de invertir tiempo y recursos en informarse, utilizan el atajo informativo de la ideología para calcular su diferencial de partido (Downs, 1973: 106).

### *Dimensiones espaciales de la votación*

Uno de los métodos más confiables para estimar la posición de los legisladores en las votaciones nominales es el algoritmo *Wnominate*, desarrollado por Keith Poole y Rosenthal (1997). Se basa en un procedimiento que amplía el desarrollo paramétrico de un conjunto de datos binarios. Dada una matriz de elecciones binarias –favor/contra– sobre una serie de votaciones parlamentarias el modelo genera una configuración de los legisladores y puntos alternativos para cada votación usando un modelo probabilístico de elección.

Los principales supuestos de este modelo geométrico de comportamiento electoral consideran que cada legislador puede ser representado como un punto en el espacio y cada votación ofrece dos opciones –a favor o en contra– en las que se expresan las preferencias sobre distintas áreas de política. El modelo excluye las abstenciones y asume que los legisladores votan sinceramente, de tal manera que su voto expresa los puntos ideales en el espacio de las políticas (Poole, 2005: 18). Los puntos ideales de cada legislador forman un mapa espacial que resume las votaciones y muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales en la legislatura.

En el espacio de la votación legislativa, podemos considerar a los legisladores como votantes que definen su posición en el espacio de las políticas y que tienen una función de utilidad centrada en su punto ideal. A diferencia de los electores, que votan por programas de partidos, los legisladores votan por opciones de política pública. Así, cada votación nominal representa dos posibles opciones, un resultado en caso de que la iniciativa o reforma sea aprobada, y otro en caso de que sea rechazada para mantener el *statu quo* (Robles, 2009: 10). En términos probabilísticos, cada legislador votará, en cada asunto, en el sentido que sea más próximo a su punto ideal.

Si bien se trata de una decisión individual, por lo general en las votaciones nominales los legisladores responden a las señales del partido, lo cual permite estimar su posición a partir de un modelo simple de pocas dimensiones. El espa-

cio donde se realizan las decisiones legislativas contiene menos dimensiones que el espacio complejo de los asuntos a los que remite cada votación. Como señalan Hinich y Munger (2003: 230), las ideologías proporcionan guías para la elección reduciendo el espacio complejo de las cuestiones al espacio más simple del conflicto político.

Como señala Poole (2008: 6), un mapa espacial de las votaciones permite visualizar la configuración política de una legislatura. “La cercanía de dos legisladores sobre el mapa muestra cuán similar son sus registros de votación, y la distribución de los legisladores muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales” (Poole, 2008: 6).

El mapa espacial también permite representar los resultados de política pública (*statu quo* o *reforma*) los cuales tienen una posición en cada dimensión. Dichos puntos forman líneas de corte que describe el vector de la votación sobre iniciativas específicas y divide a los legisladores en dos grupos; los que votaron a favor o en contra de la política. El ángulo de las líneas de corte indica de qué forma el sentido de la votación y sus resultados se relacionan con cada dimensión de la legislatura (Poole, 2005: 36): las líneas de corte con un ángulo de 90° implicaría que el sentido de la votación, en torno a la política, se encuentra definido por la primera dimensión. Mientras que, ángulos de 0° o bien 180° indican la existencia de una segunda dimensión de votación.

El método *Wnominante*, se basa en la estimación de puntos ideales de cada legislador en las votaciones nominales que implicaron competencia o expresaron algún disenso al interior de la legislatura. Se asume que en cada votación el legislador toma una decisión de tipo binario, en la que cada propuesta se enfrenta al *statu quo*. Aunque la unidad de análisis son los legisladores en lo individual y no los partidos, los puntos ideales de cada legislador forman un mapa espacial que resume las votaciones y muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales en cada legislatura.

## **Diseño institucional y composición partidista de la ALDF**

Desde su creación –en el año de 1987– la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se configuró como una especie *sui generis* en la evolución de los congresos estatales de la federación mexicana, ya que fue concebida originalmente como un simple “órgano de representación ciudadana” al que se le otorgaron competencias limitadas, como la facultad reglamentaria

para dictar bandos y ordenanzas así como todos los reglamentos relativos al Distrito Federal. Aunque el artículo 122 de la Constitución le otorgó también la facultad para participar en los nombramientos de magistrados del TSJDF, y la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en asuntos relativos a la ciudad, sustancialmente la ARDF no fue dotada de las facultades legislativas plenas de un congreso estatal (Marván, 2000: 7).

De manera gradual, una serie de reformas institucionales fueron incidiendo en el fortalecimiento de los poderes legislativos de la Asamblea hasta convertirla en un órgano de *cogobierno*. La reforma de 1993 le otorgó facultades para expedir su propia ley orgánica, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del D. F. y el código financiero (Molinar y Sánchez, 1997: 198), así como para revisar y aprobar la cuenta pública de la administración local. Los poderes legislativos de la ARDF comprendían también la facultad de expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del D. F. No obstante, la capacidad para legislar de manera autónoma fue acotada, simplemente concediéndole facultades para presentar iniciativas de ley y decreto ante el Congreso de la Unión en materias relativas al D. F. y especialmente en materia electoral, la participación ciudadana, derechos humanos, planeación del desarrollo ambiental y los ámbitos civil y penal.

Si bien, la reforma de 1993 representó un avance en el proceso gradual de democratización, el punto de inflexión en el desarrollo del cambio político se ubica en el proceso de aprobación de la reforma político-constitucional de 1996. Dicha reforma hizo posible la elección por voto universal, libre, directo y secreto del Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades de gobierno delegacional (Marván, 2000: 9), que a partir del año 2000 se eligen en forma directa. Adicionalmente, la reforma al artículo 122 de la Constitución, modificó el *statu quo* prevaleciente en el diseño institucional, ya que a partir de 1996 la Asamblea de Representantes fue transformada en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). De acuerdo con el Estatuto de Gobierno, la ALDF se integra por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal (Estatuto, art. 37).

Aunque la ALDF cuenta con poderes legislativos, dicho órgano sólo puede legislar en las materias expresamente conferidas por la Constitución federal y de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Estatuto de Gobierno del

D. F. (que hace las veces de Constitución local). Con todo, el ámbito de facultades de la ALDF es significativamente más amplio y de mayor impacto sobre la gobernabilidad de la ciudad de México. Las facultades legislativas incluyen la capacidad para legislar en materia civil, penal, electoral, servicios urbanos, salud, procesal y administrativa, financiera, en materia de órganos autónomos y en lo relativo al derecho a la información (Estatuto, art. 42). A diferencia de un Congreso estatal, la ALDF no posee atribuciones en materia de reforma constitucional –ya que no forma parte del constituyente permanente–, tampoco puede modificar el Estatuto de Gobierno del D. F., ni tiene atribuciones en materia de deuda pública (Chávez, 2009: 255). En cuanto a las facultades de control, la asamblea está facultada para revisar la cuenta pública, participar en la ratificación de magistrados del tsj, en el nombramiento de los consejeros del Instituto Electoral del Distrito Federal y cuenta con facultades de supervisión y fiscalización de la administración pública local.

Así, a medida que el gobierno de la ciudad entró a la órbita de la democratización federal y que la ALDF fortaleció sus facultades legislativas, creció la importancia de los comicios locales y de la representación legislativa. En los comicios del 6 de julio de 1997 se produjo una singular alternancia; el PRI fue desplazado del poder por el PRD, cuyos candidatos obtuvieron la mayoría parlamentaria y la titularidad de la Jefatura de Gobierno. El triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas generó grandes expectativas acerca de la forma en que funcionarían las instituciones democráticas y sobre la capacidad del nuevo Jefe de Gobierno y el PRD en la conducción de una “tercera vía” de centro-izquierda para gobernar el Distrito Federal (Ward, 2004: 431). La integración de la I ALDF favoreció la cooperación Ejecutivo-Legislativo, ya que el PRD fue el partido dominante dentro de la asamblea al ganar 38 de los 40 escaños de mayoría relativa. El resto de las fuerzas políticas consiguieron escaños que les otorgaban cierta representación, pero poca capacidad de negociación: el PAN ganó dos distritos uninominales y nueve de representación proporcional; el PRI obtuvo 11 escaños; el PVEM cuatro; mientras que los partidos pequeños, el PTY y el PFCRN, consiguieron un escaño respectivamente.

En la siguiente elección, celebrada en el año 2000, los ciudadanos eligieron –por primera vez de manera simultánea– a los jefes delegacionales, al Jefe de Gobierno y a los diputados locales de la ALDF. La alianza electoral encabezada por el PRD triunfó por un pequeño margen en la elección que le otorgó –al entonces candidato Andrés Manuel López Obrador– la Jefatura de Gobierno, aunque no alcanzó la mayoría en la Asamblea Legislativa. La

elección se caracterizó por una alta competitividad entre dos fuerzas políticas; la alianza por el cambio formada por el PAN-PVEM, triunfó en 21 distritos de mayoría y obtuvo 35% de los votos, mientras que los candidatos de la Alianza por México (PRD-PAS-DS-PT) obtuvieron el triunfo en 19 distritos de mayoría y alcanzaron 35.1% de la votación efectiva (Becerra, 2003: 105). Aunque los dos partidos punteros de la contienda esperaban beneficiarse de la aplicación de la *cláusula de gobernabilidad* (que contemplaba la asignación de escaños adicionales al partido más votado para alcanzar la mayoría parlamentaria) el fallo del TEPJF le dio un giro singular al reparto de las curules de representación proporcional.<sup>1</sup> Así, la composición política de la II ALDF (2000-2003) dio paso a una de las experiencias de gobierno sin mayoría, en donde el Jefe de Gobierno tuvo que negociar con un poder Legislativo con claro equilibrio *tripartidista*.

No obstante, a partir de la elección intermedia del 6 de julio de 2003, y hasta los comicios recientes de 2012, el partido del sol azteca ha logrado conquistar la mayoría de los escaños, dando lugar a la formación de *gobiernos unificados* que favorecieron la gobernabilidad institucional y colocaron a los Jefes de Gobierno como actores centrales del proceso de producción de políticas. Como se muestra en el cuadro 1, la composición partidaria de la ALDF expresa el peso del PRD como partido dominante; con excepción del trienio 2000-2003, los titulares del poder Ejecutivo han contado con el respaldo mayoritario para gobernar y promover su agenda legislativa. En la III ALDF el PRD formó una bancada de 37 diputados. En la asignación definitiva de diputados plurinominales que integraron la III Legislatura, el PAN obtuvo trece diputados de representación proporcional que sumados a los tres de mayoría, formaron una bancada de 16 legisladores. El resto de los escaños de representación se asignaron de la siguiente manera: el PRI obtuvo siete escaños; el PVEM cinco y México Posible un escaño.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dado que ningún partido reunió los requisitos para aplicar la *cláusula de gobernabilidad*, el reparto de escaños se hizo conforme a un procedimiento que benefició a la tercera fuerza electoral. Con ese criterio, se asignaron 16 escaños de representación proporcional al PRI, que sin haber obtenido victorias distritales, se ubicó como la tercera fuerza parlamentaria, el PRD obtuvo 19 diputados, el PAN 17 diputados, el PVEM obtuvo ocho diputados y los escaños restantes se repartieron entre tres partidos minoritarios.

<sup>2</sup> La asignación y reasignación de diputados de representación proporcional de los comicios del 6 de julio de 2003, estuvo envuelta en una serie de impugnaciones y resoluciones que pusieron a prueba la coherencia de la legislación electoral y la capacidad de los órganos de gobernanza electoral para resolver los conflictos de interpretación sobre los criterios de asignación de diputados de RP. La primera asignación de diputados de RP fue producto de una resolución del Consejo General del IEDF, cuyos integrantes decidieron no aplicar la cláusula de gobernabilidad y por consiguiente, excluyeron al PRD del reparto de escaños plurinominales, ya que sus triunfos distritales alcanzaban para detentar la mayoría

Cuadro 1

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL 1997-2009					
Partido	I Legislatura 1997-2000	II Legislatura 2000-2003	III Legislatura 2003-2006	IV Legislatura 2006-2009	V Legislatura 2009-2012
PAN	11	17	16	17	15
PRI	11	16	7	4	8
PRD	38	19	37	34	34
PVEM	4	8	5	3	
PT	1	1		1	5
PCD		1			
CD		1		1	3
Democracia Social		3			
México Posible			1		
PANAL				4	1
PASC				2	
Otros	1				
Total	66	66	66	66	66
Jefes de gobierno	Cuauhtémoc Cárdenas/ Rosario Robles	Andrés Manuel López Obrador/Alejandro Encinas		Marcelo Ebrard	

Fuente: para el periodo 1997-2009, Mirón Lince (2007). Para el periodo 2009-2012, se consultaron los datos sobre resultados electorales publicados por el IEDF, <<http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralEDF>>.

Durante las Legislaturas IV y V, correspondientes al periodo de gobierno de Marcelo Ebrard, el PRD controló la mayoría en la ALDF, mientras el PAN fue la segunda fuerza y el PRI formó una bancada minoritaria, similar en tamaño e influencia a la de los partidos pequeños. Dada esa conformación de

absoluta en la ALDF. Dicha resolución fue impugnada por el PRD, bajo el argumento de que era factible la aplicación del criterio de "límite máximo" de representación previsto en el Código Electoral, en cuyo caso le correspondían 41 diputados equivalentes a 63% de la asamblea. El TEDF, resolvió favorablemente la impugnación y dispuso la asignación de cuatro escaños de RP para el partido del sol azteca, con lo cual alcanzaría el límite máximo de representación. La impugnación del PAN ante el TEPJF modificó la sentencia del tribunal local y dejó fuera al PRD del reparto de escaños plurinominales. Para una minuciosa explicación de este proceso véase Larrosa y Guerra, 2005: 160-167.



fuerzas, podría suponerse que el Jefe de Gobierno no enfrentó ningún obstáculo para implementar su agenda legislativa y su partido tuvo las condiciones favorables para impulsar cambios legislativos importantes. Sin embargo, el dominio sobre el partido no fue absoluto, ya que en la votación nominal se expresaron profundos desacuerdos entre las facciones del PRD, de tal manera que en ciertos temas clave se debilitó la cohesión del partido, y no fue poco común que una facción del PRD se aliara con la oposición para derrotar en las votaciones a otra facción del mismo.

### El mapa de las coaliciones en la ALDF

Para emprender un análisis sistemático sobre el comportamiento de las coaliciones en la ALDF, es necesario precisar los criterios para definir las *coaliciones ganadoras mínimas*, así como el método con el cual estimamos el mapa espacial de la votación nominal. En primer lugar, conviene aclarar que se trata de un fenómeno fluctuante, pues las coaliciones en la votación legislativa no expresan un acuerdo formal entre los partidos y el Ejecutivo en torno a un programa legislativo. Aunque intentaremos probar que las coaliciones son determinadas por la distancia ideológica entre los partidos, también es cierto que dichas coaliciones se expresan como *mayorías cíclicas*, que cambian en relación al contenido de los temas sometidos a votación.

En segundo lugar, las reglas legislativas, y en específico el procedimiento de votación, influyen sobre la formación de las coaliciones y el tamaño del conjunto ganador (Tsebelis, 2006: 131-132). En la ALDF el procedimiento legislativo establece que las iniciativas de ley o decreto presentadas por uno o varios miembros de la Asamblea o por el Jefe de Gobierno, serán recibidas por el Presidente de la mesa directiva o la comisión de gobierno, para turnarlas a la comisión o comisiones encargadas de analizar y elaborar el dictamen que presentará al pleno (Reglamento arts. 86-87). Según el artículo 116 del Reglamento, todo dictamen con proyecto de ley o decreto se discutirá, primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos.<sup>3</sup>

---

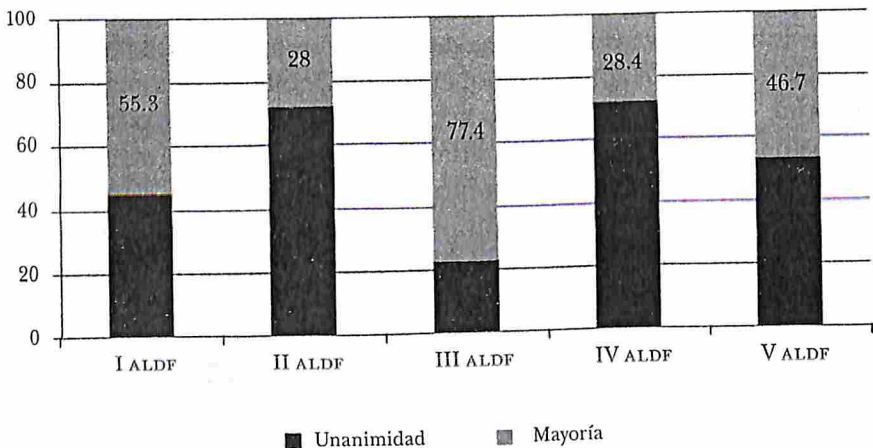
<sup>3</sup> Como lo han demostrado Heller y Weldon, las reglas de votación vigentes en las legislaturas de México son bastante idiosincráticas; su diseño induce una agenda prospectiva, ya que el procedimiento legislativo contempla una primera votación en lo general que opone una propuesta contra el *statu quo*, pero las votaciones particulares subsecuentes pueden cambiar el sentido de la propuesta reformada y los legisladores expresan preferencias distintas en cada votación particular (Heller y Weldon, 2003: 94).

Por lo cual, una vez agotada la discusión se realizará la votación nominal de los dictámenes de leyes o decretos, procediendo a votar en lo general cada título, capítulo, sección o artículo reservado, se votará en lo particular en votaciones subsecuentes (art. 135) según lo determine el Presidente de la Mesa Directiva. Es claro que este diseño de las reglas conduce a que la discusión de los dictámenes pueda ser desglosada, dimensión por dimensión, y que por tanto en la votación nominal puedan formarse distintas coaliciones en la votación en lo general y en lo particular sobre un mismo proyecto.

Por lo anterior, el presente análisis consideró un universo de 1490 votaciones nominales, que incluyeron las votaciones en lo general y en lo particular que se verificaron en el periodo correspondiente a cinco legislaturas de la ALDF. Todas las votaciones fueron obtenidas directamente del *Diario de Debates* de la ALDF y se integraron a una extensa base de datos que clasifica cada votación y registra el sentido del voto nominal de cada uno de los diputados.

En la gráfica 1, se aprecia que un porcentaje importante de dictámenes fueron votados por unanimidad; con excepción de las votaciones de la I Legislatura (1997-2000) y la III Legislatura (2003-2006), la tendencia apunta hacia el consenso, mientras las votaciones resueltas por mayoría forman un conjunto menor, pero quizá más relevante para identificar las dimensiones de conflicto en la legislatura.

Gráfica 1  
PORCENTAJES DE VOTACIONES UNÁNIMES Y VOTACIONES POR MAYORÍA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL



Aunque las votaciones unánimes no contienen información significativa para estimar los puntos ideales de los diputados, sí ofrecen una imagen global de la cooperación legislativa. Considerando el conjunto de votaciones puede obtenerse una medición simple de las coaliciones ganadoras en la ALDF, la cual se basa en el porcentaje de ocasiones en que dos partidos votan en la misma dirección.

El cuadro 2, muestra el porcentaje de ocasiones en que los tres principales partidos votaron en la misma dirección durante el curso de cinco legislaturas. En la I Legislatura el PAN y el PRI votaron con mayor frecuencia en el mismo sentido, mientras que la cooperación entre PRD-PAN y PRD-PRI, aunque importante, fue ligeramente menor. Durante la II Legislatura (2000-2003) el PAN y el PRI fueron el eje de las coaliciones pues coincidieron en 95% de las votaciones, el PRD participó conjuntamente con ambos partidos en aproximadamente 80% de las votaciones.

En la III Asamblea la coalición más frecuente fue la que incluyó al PAN-PRI, mientras el número de ocasiones en las que el PRD votó en la misma dirección que el PAN o el PRI obtuvo un porcentaje ligeramente inferior, naturalmente, esto es resultado de la condición mayoritaria del PRD, el cual votó en solitario en 16% de las ocasiones.

**Cuadro 2**

COALICIONES EN LA ALDF (1997-2012) (%)					
Coaliciones	I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura	IV Legislatura	V Legislatura
PAN-PRI	84.6	95.4	80.2	83.1	58.2
PRD-PAN	80.6	79.1	74.9	86.5	62.3
PRD-PRI	83.4	81.7	77.4	93.05	96.2

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos Ideología y Coaliciones en la ALDF.

En las legislaturas IV y V que corresponden al periodo de gobierno de Marcelo Ebrard, es de subrayarse la cooperación entre PRD-PRI, cuyos legisladores votaron de manera más frecuente en la misma dirección. Por otra parte, la cooperación PAN-PRI sufrió un notable declive, mientras en la IV Legislatura aumentó el número de ocasiones en que el PRD y el PAN formaron coaliciones.

Puede hacerse una objeción a esta forma simplificada de análisis de las coaliciones, ya que el porcentaje de ocasiones en que dos partidos votan en la misma dirección da lugar a una imagen engañosa de la cooperación legislativa. Para hacer una aproximación más confiable se ajustó un modelo de dos dimensiones que utiliza la información sobre votos nominales, pero en el que se excluyen las votaciones unánimes y considera sólo aquellas votaciones en las que hubo algún disenso o división entre los partidos que integran la legislatura.

Con base en el criterio anterior se analizaron 355 votaciones de la I Legislatura (1997-2000), de las cuales *Wnominate* aceptó 196 en donde el porcentaje de disenso fue mayor a uno por ciento. Cabe destacar que en la II Legislatura, en donde ningún partido contó con la mayoría, el número de votaciones aceptadas por *Wnominate* fue inferior al del conjunto de las legislaturas analizadas, esto significa que el pluralismo incentivó a formar coaliciones más inclusivas en las votaciones nominales (cuadro 3).

En las subsiguientes legislaturas (III y IV) el número de votaciones aceptadas por el programa *Wnominate*, aumentó significativamente; en la III ALDF hubo 80 votaciones y en la IV hubo 83 votaciones en las que el porcentaje de disenso fue mayor a uno por ciento.

Cuadro 3

VOTACIONES NOMINALES ANALIZADAS EN LA ALDF (1997-2012)				
<i>Legislaturas</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de legisladores</i>	<i>Votaciones nominales</i>	<i>Votaciones aceptadas por Wnominate</i>
ALDF I	1997-2000	66	355	196
ALDF II	2000-2003	66	205	54
ALDF III	2003-2006	66	293	80
ALDF IV	2006-2009	66	348	83
ALDF V	2009-2012	66	289	135
			1490	548

En la V Legislatura (2009-2012), se observa un incremento en el número de votaciones aceptadas por *Wnominate*, ya que de 289 analizadas, el programa

aceptó 135, esto indica que hubo un conjunto de *issues* que evidenciaron la separación de propósitos de los partidos en la legislatura.

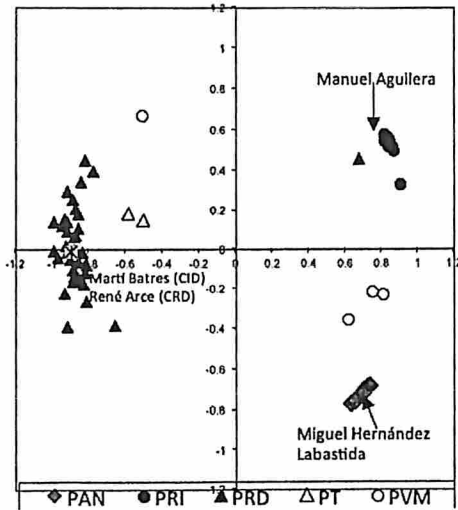
A partir de las votaciones seleccionadas por *Wnominate* se estimaron los puntos ideales de los legisladores en un modelo con dos dimensiones, que se representa mediante coordenadas cartesianas. Como demostraremos, la primera dimensión se expresa en el eje horizontal ( $x$ ) y corresponde a la división izquierda-derecha: la izquierda asume el valor extremo de (-1) y la derecha el valor de (1). Mientras la segunda dimensión –eje vertical ( $y$ )– corresponde, en el caso de la ALDF a temas emergentes relacionados con la reforma electoral, nombramientos y ratificación de funcionarios.

### Coaliciones en la I ALDF

La victoria electoral de Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los comicios de 1997, dio paso a la alternancia conducida por el primer gobierno de izquierda y acrecentó las expectativas sobre la capacidad de la nueva administración para impulsar innovaciones institucionales que profundizaran la democracia y aumentaran la eficacia gubernamental para responder a los principales problemas públicos de la ciudad (Bruhn, 2000: 138). En el ámbito local, el nuevo Jefe de Gobierno tuvo una condición favorable para impulsar las reformas en áreas clave de su agenda, ya que el PRD obtuvo la mayoría legislativa en la I ALDF (1997-2000). En una Asamblea formada por 66 diputados, el PRD contó con una bancada mayoritaria de 38 legisladores; un contingente legislativo suficiente para aprobar iniciativas sin la cooperación de los partidos de oposición y para implementar una agenda legislativa cercana al programa de la izquierda (Ward, 2004: 431; Reveles, 2013).

En el mapa espacial de la I Legislatura el grupo parlamentario del PRD se situó a la izquierda en la primera dimensión de votación, mientras que los diputados del PT y un legislador del PVEM aparecen en un punto cercano al centro izquierda, en el otro extremo el PAN, PVEM y PRI se ubicaron a la derecha del espacio político, lo cual indica que hubo *polarización* en la dimensión izquierda-derecha (gráfica 2).

Gráfica 2  
 W/NOMINATE I ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (1997-2000)



La ubicación de los partidos en la primera dimensión es coherente con la orientación programática de los partidos que integraron la I ALDF, pero esto no es tan evidente cuando analizamos su posición en la segunda dimensión y el contenido de los temas votados. Como he señalado, la segunda dimensión de votación –el eje de coordenadas (y)– ubica los puntos ideales de los legisladores en torno a una serie de temas emergentes sin un claro contenido ideológico. En la I ALDF, la posición de los partidos en el eje de la segunda dimensión se explica por una serie de votaciones que afectaron la distribución de cuotas de poder; entre estos asuntos se encuentran las votaciones para designar o ratificar a los Jefes Delegacionales, a los miembros del Tribunal de Justicia y las votaciones relacionadas con la reforma electoral.

Además, en la segunda dimensión de votación puede observarse el *mapa de facciones* del PRD en la I ALDF. Aunque la mayoría de los diputados del PRD se comportaron cohesivamente y apoyaron el programa legislativo del Jefe de Gobierno, es claro que al interior del grupo parlamentario coexistieron tres facciones: la primera formada por un grupo de 20 diputados, en la que convergieron la Corriente de Izquierda Democrática (CID) y Corriente Renovadora Democrática (CRD) vinculada a René Arce.<sup>4</sup> Aunque la CID, fue la facción

<sup>4</sup> El grupo compacto de "miembros institucionales" que controló a la bancada se integró por los diputados Martí Batres, Javier Hidalgo, Virginia Jaramillo, Hipólito Bravo, Ignacio Ruiz, Ernesto

dominante a lo largo de la legislatura, y su líder Martí Batres asumió la coordinación parlamentaria, la unidad de la bancada fue posible por una suerte de pacto con CRD, ya que René Arce, uno de los líderes de dicha corriente fue el vicecoordinador parlamentario del PRD en la ALDF (gráfica 2). Otro grupo de nueve diputados, se ubicó en la parte inferior del cuadrante, y aunque hubo ciertos desacuerdos con la coordinación parlamentaria, su récord de votación no puede tomarse como una evidencia de indisciplina. Al noroeste de la gráfica, se observa a un grupo compuesto por 15 diputados, que se autodenominaron los "disidentes"; aunque provenían de diversas corrientes como CRD, Asamblea de Barrios y Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, decidieron votar unidos en los temas en los que sus preferencias fueron distintas a las del grupo cercano a la coordinación parlamentaria.<sup>5</sup>

Por su parte, los diputados del PRI se ubicaron al norte en la segunda dimensión de votación, en donde ubicamos también la posición de su coordinador parlamentario, mientras el PVEM aparece en el centro-derecha del cuadrante y los diputados del PAN se ubicaron al sureste, cohesionados en torno a su coordinador parlamentario. Cabe destacar que aunque el PRI y el PAN se situaron en el espacio ideológico de la derecha (primera dimensión), hubo diferencias importantes en los puntos ideales de sus legisladores en la segunda dimensión de votación.

Una vez presentado el mapa espacial de la legislatura, es importante identificar las principales cuestiones que dividieron a los partidos en la votación legislativa. Durante los dos años del mandato de Cuauhtémoc Cárdenas, como Jefe de Gobierno, hubo una serie de temas clave que provocaron mayor polémica y expresaron la división de los partidos en la Asamblea. Con el fin de ubicar dichos temas en el espacio de votación legislativa se estimaron las líneas de corte que trazan la posición de cada iniciativa; cada línea de corte representa las coordenadas en donde se ubica el tema y muestra la posición de los legisladores ante cada asunto.

---

Chávez, Ricardo Martínez, Roberto Rico, Ángeles Correa, Miguel Ángel Peláez, Juan González, Miguel Bortolini, Antonio Padierna y por el vicecoordinador René Arce.

<sup>5</sup> Los "disidentes", aunque provenían de distintas corrientes, decidieron actuar colectivamente para "no ser avasallados" por los integrantes de la CID y poder negociar con mayor fuerza ante la facción mayoritaria en la bancada. En este grupo se encontraban Verónica Moreno, Víctor Soto, Francisco Chiguil, Guillermo Hernández, Yolanda Tello, Rodolfo Pichardo, Guillermina Martínez, Lucerito del Pilar, Alfredo Hernández, Javier Serna, Rafael López de la Cerda, Ana Luisa Cárdenas, David Sánchez, Francisco Martínez y Raquel Sevilla.

En la gráfica 3 aparecen las líneas de corte de las votaciones relacionadas con la designación de delegados que fueron propuestos ante la ALDF por el Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas. Cabe destacar que la postulación de candidatos para Jefes Delegacionales constituyó una de las áreas fundamentales de la negociación entre las facciones del PRD a nivel delegacional. Puesto que el procedimiento de designación, vigente en aquellos años, establecía que para ser aprobados, los candidatos requerían una mayoría calificada de las dos terceras partes de los 66 integrantes de la ALDF –es decir, un voto favorable de 44 diputados– no todos los candidatos fueron aprobados; el pleno aprobó 11 de las 16 candidaturas propuestas por el Jefe de Gobierno y rechazó a cinco candidatos.

Las líneas de corte representan las votaciones en las que hubo división entre los partidos. Las líneas con puntos corresponden a las votaciones en las que no se ratificaron las propuestas de los candidatos a delegados, ya que no obtuvieron el respaldo de la mayoría calificada.<sup>6</sup> En dos votaciones el PRD<sup>7</sup> se dividió; una facción se alió con la oposición para impedir la ratificación de los candidatos a delegados. En las siguientes votaciones, el conjunto de los partidos opositores y una diputada del PRD se coaligaron para rechazar las designaciones propuestas por el Jefe de Gobierno (gráfica 3).

---

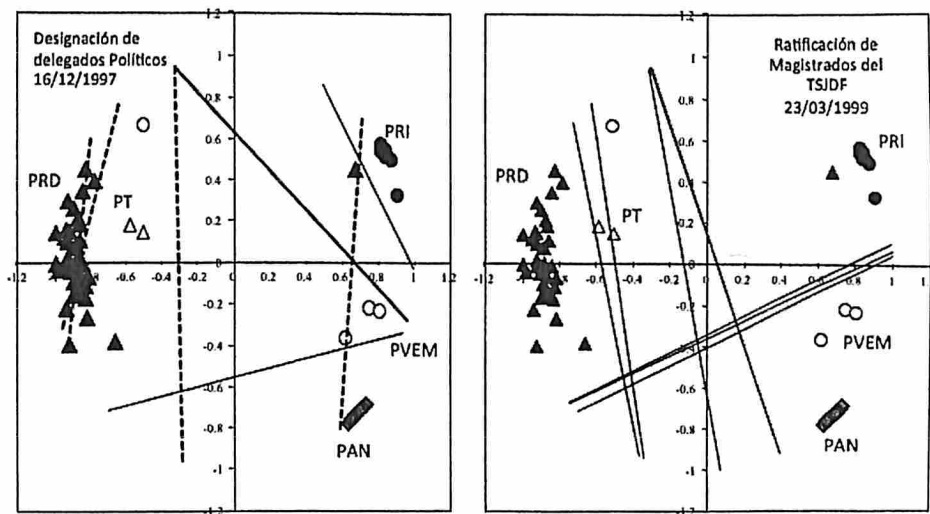
<sup>6</sup> De acuerdo con los registros del *Diario de los Debates*, los aspirantes rechazados fueron Guadalupe Pérez de Trón, propuesta para la delegación Álvaro Obregón; René Torres Bejarano, propuesto para encabezar la delegación Gustavo A. Madero; Eduardo Terrazas, propuesto para Miguel Hidalgo; Ricardo Bravo para la delegación Venustiano Carranza y Silvia Soriano quien fue propuesta para la delegación de Xochimilco (DD, 16/12/1997).

<sup>7</sup> Una de las votaciones que causó más sorpresa fue aquella en la que se rechazó la designación de René Torres Bejarano, candidato propuesto para la delegación Álvaro Obregón y a quien le faltó un voto para ser aprobado. Obtuvo 43 de los 44 que necesitaba, y justamente fue una diputada del PRD, Raquel Sevilla, la que al votar en contra definió el resultado (*Reforma*, 17/12/1997).



Gráfica 3  
 W/NOMINATE I ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (1997-2000)

Líneas de corte de las votaciones sobre designaciones y ratificaciones



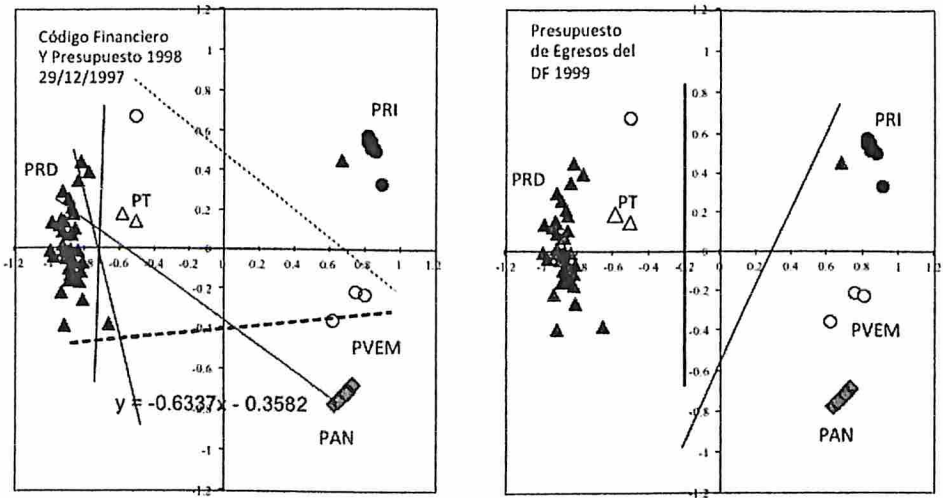
Por otro lado, en las votaciones correspondientes a la ratificación de los magistrados del TSJDF,<sup>8</sup> propuestos por el Jefe de Gobierno, se observa que la coalición ganadora estuvo integrada por el PRD-PT, cuya mayoría se impuso ante el resto de los partidos. En la gráfica 3, se observa también que en la votación sobre la ratificación de cuatro propuestas de magistrados, las líneas de corte tienen un ángulo que las aproxima a la segunda dimensión; el conjunto ganador estuvo integrado por PRD-PT-PRI, mientras que el PAN y el PVEM votaron en contra de los nombramientos.

<sup>8</sup> La lista enviada por el Jefe de Gobierno fue turnada a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, en donde se elaboraron los dictámenes votados en el pleno. Cabe señalar que hubo una serie de anomalías en el procedimiento de ratificación de los magistrados, lo cual motivó la inconformidad de las bancadas del PRI y el PAN. El principal punto de conflicto fue que la propuesta del Jefe de Gobierno incluyó en la lista para la ratificación de ocho magistrados a cuatro aspirantes que no desempeñaban ningún cargo en el Tribunal, lo que constituía, en los hechos, más que una ratificación, un nombramiento. Mediante esta *estratagema* el Jefe de Gobierno decidió no ratificar a la mitad de los integrantes de dicho órgano y propuso los nombramientos de nuevos integrantes – Carmen Aída Bremauntz Monge, Priscila Elizabeth Guemes Higuera, Sergio Higuera Mota y Miguel Alberto Reyes Anzures– (DD, 23/03/1999), así como la ratificación de los magistrados Yolanda de la Cruz Mondragón, Jorge Valentín Vázquez Castellanos, Ramiro Flores Arizpe y de Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Otras áreas de la agenda en las que hubo diferencias sustanciales entre el partido gobernante y la oposición, fueron las votaciones relacionadas con los asuntos económico-financieros. En las votaciones nominales sobre el paquete financiero el PRD impuso su mayoría aprobando las iniciativas del Código Financiero, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos enviadas por el Jefe de gobierno. Las votaciones sobre el Código Financiero, reflejan el conflicto en la dimensión económica izquierda-derecha, así como los desacuerdos entre el partido gobernante y la oposición en torno a la aprobación de medidas que incrementaron el impuesto predial, las tarifas de suministro de agua potable, tenencia vehicular y expedición de licencias (gráfica 4). Si bien, en las votaciones particulares (marcadas con líneas de punto) se observa un efecto de “mayorías cíclicas”, dado que el PRI y el PAN fueron alternativamente aliados del PRD.

Gráfica 4  
 W/NOMINATE I ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (1997-2000)

Líneas de corte de las votaciones sobre código financiero y presupuesto

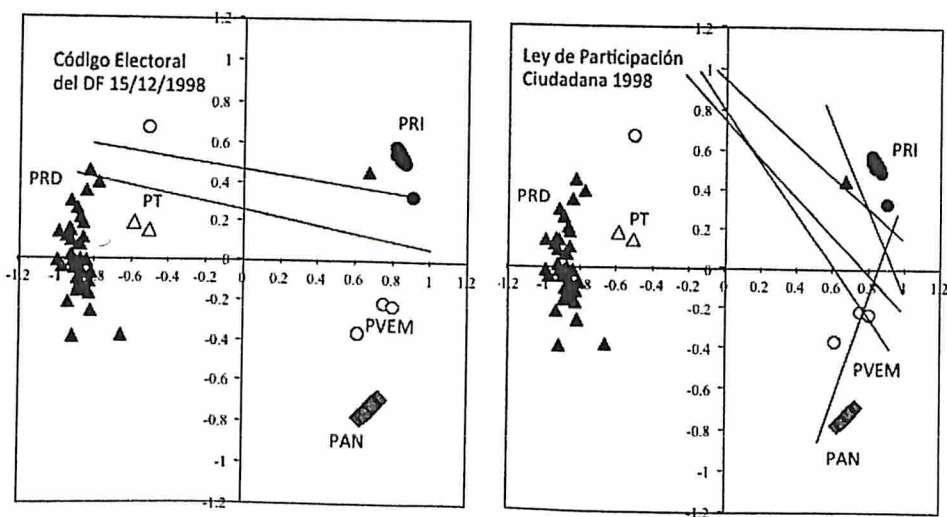


En cuanto a las líneas de corte de la votación sobre el Presupuesto de Egresos 1999, es claro que en los temas de asignación de recursos económicos, la coalición PRD-PT se impuso sobre el conjunto de la oposición, manifestando una clara polarización de los partidos en la primera dimensión izquierda-derecha.

En otro eje de conflicto, se situaron las iniciativas sobre reforma política-electoral, el cual fue un tema que dominó la posición de los partidos en la segunda dimensión de votación. La aprobación del primer Código Electoral del D. F. significó un cambio importante en las reglas del juego electoral. Tras meses de discusión y numerosas modificaciones ante el pleno de la ALDF, el dictamen de la nueva legislación electoral fue aprobado con 50 votos del PRD, el PAN y el PVEM, mientras el PRI y el PT –como se muestra en las líneas de corte de la gráfica 5– se opusieron a las disposiciones contenidas en la nueva legislación.

Entre otras innovaciones institucionales, el Código Electoral de 1998 dio lugar a la creación del Instituto Electoral del D. F. como organismo encargado de organizar las elecciones y constituyó el Tribunal Electoral. Asimismo, estableció la fórmula para otorgar prerrogativas económicas a los partidos y las reglas para formar coaliciones y presentar candidaturas comunes.

**Gráfica 5**  
**W/NOMINATE I ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**  
**(1997-2000)**  
 Líneas de corte Código Electoral y Ley de Participación Ciudadana



Por otra parte, las líneas de corte sobre la ley de participación ciudadana, muestran la posición de los partidos opositores, PRI, PVEM, PAN, y su rechazo en las votaciones sobre las reformas impulsadas por el PRD para ajustar los

mecanismos de elección de los Consejos Vecinales, así como su duración y fecha de elección.<sup>9</sup>

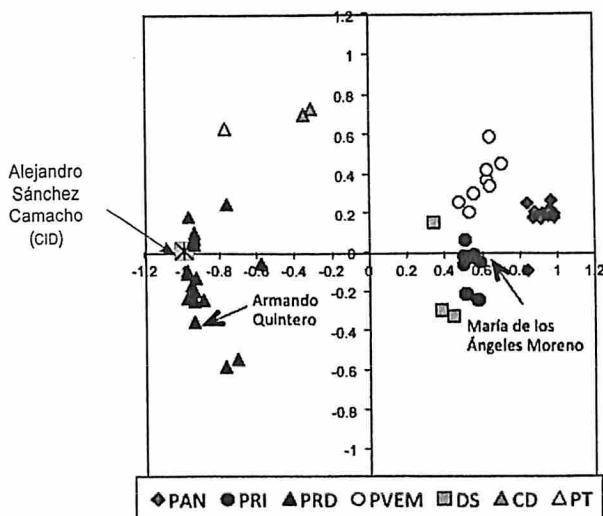
## Coaliciones y gobierno dividido en la II ALDF

Durante la II ALDF (2000-2003), se instauró un equilibrio de *gobierno dividido*, ya que ninguno de los partidos podía aprobar sin la cooperación de otros la agenda legislativa. A diferencia del período de gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, las condiciones políticas en las que gobernó Andrés Manuel López Obrador –durante el primer trienio de su mandato– fueron poco favorables. El nuevo Jefe de Gobierno experimentó el *cogobierno* con una Asamblea conformada en forma tripartidista; la bancada del PRD se integró con 19 diputados, mientras que los partidos de oposición obtuvieron una fuerza parlamentaria similar: el PAN, con 17, el PRI, con 16 y el resto de los escaños fueron para los grupos parlamentarios minoritarios. Bajo ese equilibrio resultó difícil mantener una coalición mayoritaria estable, e incluso los partidos de oposición fijaron la agenda del pleno, mediante la formación de distintos conjuntos ganadores en la votación legislativa.

El análisis *Wnominate* de la II ALDF, comprendió 205 votaciones nominales de las cuales el programa aceptó 54, considerando un margen de disenso de uno por ciento de votos en minoría. En la gráfica 6, los partidos se ubicaron básicamente en el mismo orden que en la legislatura anterior; el PRD aparece a la izquierda de la primera dimensión, compartiendo el espacio ideológico con Convergencia (CD) y el PT. Por su parte, el PRI, el PVEM y Democracia Social (DS), se sitúan en el espacio de centro-derecha y el PAN a la derecha de la primera dimensión.

<sup>9</sup> La diferencia fundamental en torno a la Ley de Participación Ciudadana, se centró en la decisión del PRD en desconocer a los partidos políticos en la integración de planillas o lista de candidatos en las elecciones de representantes vecinales. De acuerdo con la ley, las planillas se identificaban por número y no por la etiqueta del partido, lo cual suscitó una gran inconformidad de los partidos y en los hechos no incentivó la participación en las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999 (Ward, 20004: 465).

Gráfica 6  
 WMINOMINATE II ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (2000-2003)



Aunque el PRD se situó a la izquierda del espectro ideológico, es un hecho que el partido no contó con la capacidad para impulsar una agenda legislativa propia; tanto el tamaño de la bancada como la división entre sus corrientes representaron un serio obstáculo para su acción legislativa eficiente. Al interior de la bancada del PRD en la II Legislatura se formaron facciones que aunque no llegan a una fractura, si expresaron preferencias distintas en los temas de la agenda legislativa. En la gráfica 6 se observa la posición de las corrientes perredistas; en torno al coordinador del grupo parlamentario, Alejandro Sánchez Camacho, se agruparon los diputados de la Corriente de Izquierda Democrática (CID), cuyos integrantes formaron el grupo más cohesivo y cercano al *lopezobradorismo*. En el cuadrante izquierdo inferior aparece un grupo de diputados perteneciente a Nueva Izquierda, otro grupo conocido por los separatistas liderado por Clara Brugada y Armando Quintero, reunió a seis legisladores y el grupo de los no alineados, formado por Ruth Zavaleta, Iris Santa Cruz y Horacio Martínez aunque sin una clara afiliación hacia alguna de las corrientes, votaron de manera independiente (*Reforma*, 04/07/2002).

Los diputados del PRI integraron un grupo con alta cohesión y si bien, muestran una proximidad ideológica con el PAN, es ostensible que sus principales aliados fueron el PVEM y DS. La posición de la coordinadora del PRI María de los Ángeles Moreno, en un espacio intermedio entre los legisladores del PVEM y DS, constata que dichos partidos actuaron de manera unitaria en las votaciones.

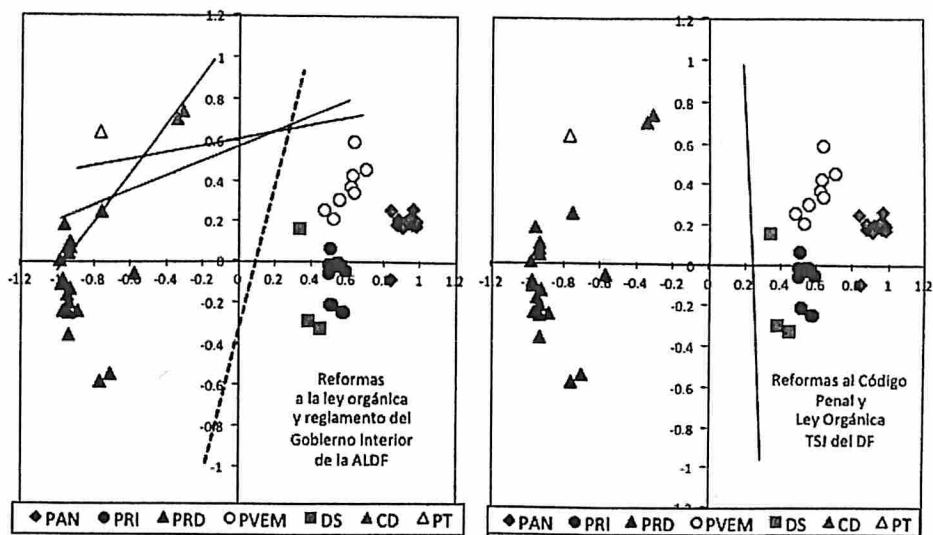
Por otra parte, el análisis específico de los proyectos más polémicos presentados ante el pleno de la legislatura, permite identificar los temas en los que el PRD tuvo dificultades para realizar su programa legislativo; en votaciones clave, los partidos de oposición formaron coaliciones para derrotar las propuestas del PRD y el Jefe de Gobierno, o bien para aprobar iniciativas contrarias a las preferencias del partido gobernante.

En la gráfica 7 se observan las líneas de corte relacionados con dos votaciones en las que se reformaron ordenamientos de la ALDF y el TSJ. En la votación sobre la reforma a la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la ALDF, los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PRI, PVEM y Democracia Social, votaron a favor de los cambios en el gobierno interior de la Asamblea, mientras que los partidos minoritarios –PT y Convergencia– se opusieron. En virtud de la nueva correlación de fuerzas, los legisladores acordaron modificar las reglas de integración de la Comisión de Gobierno, para permitir que en las situaciones en que ningún partido cuente con la mayoría absoluta, cada una de las tres bancadas con mayor número de integrantes ocupe la presidencia y la secretaría de la Comisión de Gobierno por un periodo de un año.

La línea de corte (marcada con puntos) se refiere a una votación particular del artículo 81 de la Ley Orgánica de la ALDF, en la cual el tema que dividió a los partidos fue el intento del PRD por mantener la regla de que los diputados que renunciaran a su grupo parlamentario o fueran excluidos, pudieran integrarse a otra bancada. En este caso la coalición ganadora estuvo formada por el PAN, PRI, PVEM y DS, que lograron derrotar la propuesta.

Otro asunto polémico se dirimió en la votación sobre las reformas a la Ley Orgánica del TSJ (gráfica 7), en la que los partidos opositores aprobaron, con 43 votos, el dictamen que modificó los procedimientos para el envío de consignaciones a los juzgados. Aunque el PRD votó unificado en este tema, los 19 votos de sus diputados fueron insuficientes para frenar la reforma (DD, 09/11/2000).

Gráfica 7  
 W/NOMINATE II ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (2000-2003)  
 Líneas de corte Reformas Ley Orgánica ALDF y Ley Orgánica TSJD

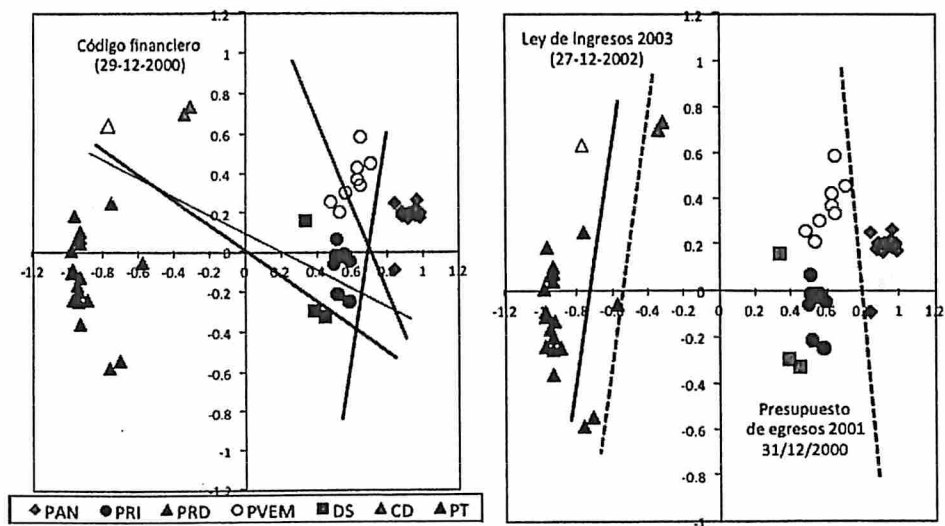


En lo que respecta a las votaciones sobre el paquete económico que se representan en las líneas de corte de la gráfica 8, cabe señalar que el PRD no fue el eje de la construcción de mayorías, sino que el PRI ocupó la posición de partido mediano en las coaliciones ganadoras. En la votación en lo general sobre el Código Financiero para el año 2001, los diputados aprobaron por unanimidad las disposiciones propuestas por el Jefe de Gobierno, pero el PRI y el PAN reservaron 16 artículos que se votaron en lo particular (*Reforma*, 31/12/2000). En dichas votaciones, se formaron distintas coaliciones que expresaron la diversidad de preferencias de los partidos en torno a una misma iniciativa; las líneas de corte de la gráfica 8 muestran que el juego de las coaliciones asumió la forma de mayorías cíclicas. El PRI se alió con el PAN, PVEM y DS para derrotar al PRD, pero en otras votaciones se alió con el PRD-PVEM, PT y DS, para derrotar al PAN. El PT y Convergencia se aliaron con el resto de los partidos en contra del PRD.

Gráfica 8

WNOMINATE II ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
(2000-2003)

Líneas de corte en votaciones sobre código financiero y presupuesto de egresos



En la votación sobre el Presupuesto de Egresos de 2001 el PRI formó una coalición con el PRD, PVEM, DS, PT y Convergencia para aprobar un proyecto distante de las preferencias de gasto formuladas por el PAN. La operación política del PRI y su coordinadora, María de los Ángeles Moreno, fue clave para aprobar el proyecto enviado por el Jefe de Gobierno (*Reforma*, 01/01/2001). En contraste, en las votaciones sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto del año 2003 –descritas en las líneas de corte– los partidos de oposición se aliaron para aprobar un paquete económico distinto al enviado por López Obrador.

En realidad, el conflicto entre el Jefe de Gobierno y la Asamblea, escaló en tal magnitud, que durante el período de ejercicio de la II ALDF, Andrés Manuel López Obrador utilizó el veto en 11 ocasiones para frenar disposiciones aprobadas por la Asamblea.<sup>10</sup> El conflicto del Ejecutivo local con la

<sup>10</sup> Las principales leyes vetadas fueron: la de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Fomento a la Cultural, la ley para el Manejo de Residuos Sólidos, ley de Atención a Víctimas del Delito, la ley para el uso y venta de Dispositivos Anticontaminantes y el Código Financiero para el año 2003 (*Reforma*, 31/01/2003). También hizo observaciones a la ley de Transporte, la ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, el Código Electoral, la Ley de Obras y Servicios, y a diversos programas de desarrollo urbano.

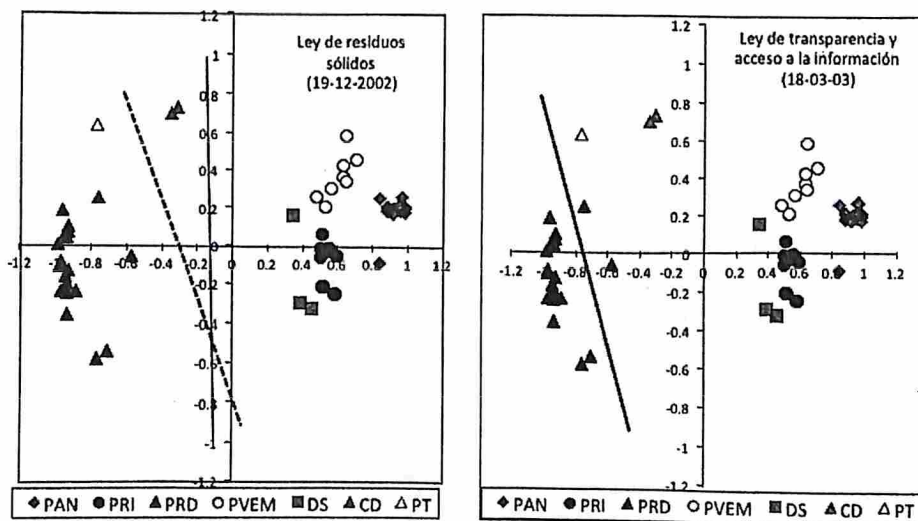


ALDF, no fue simplemente un conflicto gobierno-oposición, ya que algunos proyectos vetados o que recibieron observaciones, habían sido aprobados en coaliciones que incluían a la bancada del PRD.

Uno de los proyectos vetados que causó mayor polémica, fue el proyecto de reforma del Código Electoral del D. F., el cual se aprobó con 56 votos y sólo recibió el voto en contra de la diputada del PT. Pese a esta aprobación cercana a la unanimidad, el Jefe de Gobierno presentó observaciones al proyecto aprobado en las que objetó los artículos relacionados con los plazos para la celebración de los procesos electorales y el aumento de la estructura burocrática del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La gráfica 9 muestra un par de votaciones sobre otros proyectos vetados por el Jefe de Gobierno, y se observan las coaliciones que superaron el veto. La ley de residuos sólidos fue aprobada sin el apoyo del PRD y posteriormente, el Jefe de Gobierno vetó las disposiciones que obligaban a implementar un sistema de separación de basura.

Gráfica 9  
 WNOMINATE II ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (2000-2003)  
 Líneas de corte sobre proyectos con observaciones del Jefe de Gobierno



La ley de Transparencia y Acceso a la Información fue otra de las iniciativas controversiales. En diciembre de 2002, la ALDF aprobó un proyecto de ley en el que se estableció la obligación de informar acerca de distintas áreas del gobierno y se propuso la formación de un Consejo de Transparencia integrado con representantes de los poderes públicos y la sociedad civil. Aunque la ley era muy “minimalista” y otorgaba pocas facultades al Consejo, el Jefe de Gobierno decidió vetarla bajo el argumento de que la formación de un órgano de transparencia implicaría un gasto oneroso. El proyecto fue regresado a la ALDF con observaciones, pero en comisiones se elaboró un nuevo dictamen sobre las observaciones; como se describe en la gráfica 9, el veto de López Obrador fue superado por el conjunto de los partidos de oposición y sólo el PRD votó en “minoría” en contra de la nueva ley.

### El mapa espacial de la III ALDF

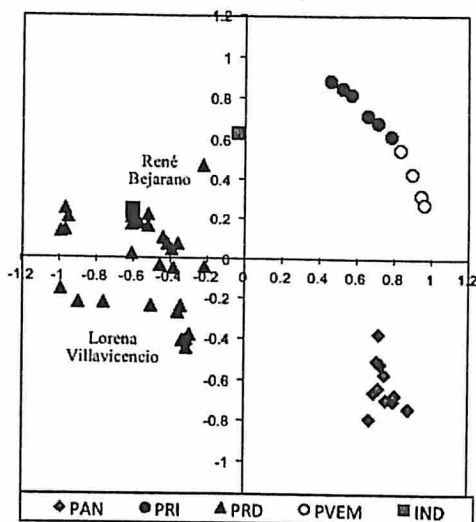
La conformación partidista de la III Legislatura (2003-2006), abrió una oportunidad inmejorable para realizar la agenda del Jefe de Gobierno y fortalecer el liderazgo sobre su partido. Además de contar con una bancada mayoritaria integrada por 37 diputados, el hecho de que la Corriente de Izquierda Democrática (CID), una de las corrientes afines a López Obrador, ejerciera la coordinación de la bancada en la Asamblea garantizó un sólido respaldo legislativo para las iniciativas que habían sido frenadas en la legislatura anterior.

Por consiguiente, el PRD tuvo pocos incentivos para negociar con las fracciones minoritarias del PAN y PRI. Con 37 diputados, el PRD dispuso de una mayoría suficiente para impulsar cambios legislativos relevantes para su agenda. Si bien, el dominio de la Corriente de Izquierda Democrática (CID)<sup>11</sup> sobre las *tribus* perredistas fue evidente, y el liderazgo de René Bejarano –quien fungió como coordinador durante la primera etapa de la legislatura– logró cohesionar a la bancada, no debe perderse de vista que la competencia entre facciones se expresó en el liderazgo de la vicecoordinadora del grupo, Lorena Villavicencio, cuya corriente Nueva Izquierda (NI) encabezó otra de las facciones.

---

<sup>11</sup> En la Corriente de Izquierda Democrática se aglutinaron diversos liderazgos de los diputados Alejandra Barrales, Francisco Chiguil, Maricela Contreras, Elio Bejarano y a algunos participantes en movimientos sociales como María Elena Torres.

Gráfica 10  
 WMINOMATE III ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 (2003-2006)

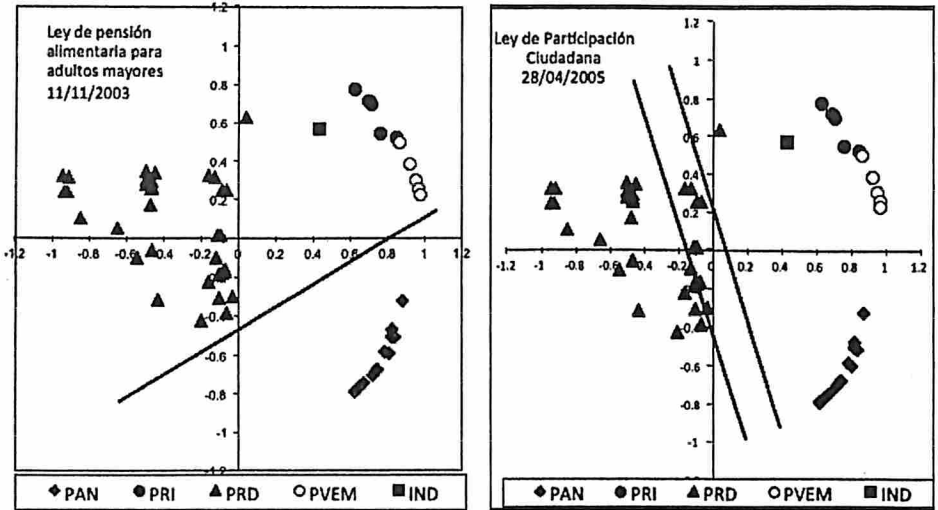


Uno de los asuntos clave en materia social fue la Ley de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, la cual se aprobó en lo general de manera unánime.<sup>12</sup> A pesar de que el PAN, PRI y PVEM, reservaron los cinco artículos que componen la ley, la mayoría perredista se impuso para que la iniciativa presentada por el Jefe de Gobierno se aprobara sin cambios (*Reforma*, 12/11/2003). En la gráfica 11 se muestra la votación en lo particular; la línea de corte permite observar la posición de los legisladores ante este proyecto; mientras el PRD, PRI y PVEM llegaron a un acuerdo, el PAN votó en contra, ya que discrepó en puntos específicos del proyecto como la edad de los beneficiarios, la viabilidad financiera y los criterios de asignación de la pensión.

<sup>12</sup> Con la aprobación de la Ley de Pensión Universal, se estableció el derecho de una pensión mensual, no menor a la mitad del salario mínimo vigente, a todos los adultos mayores de 70 años residentes en el D. F.

Gráfica 11  
 WMINIMATE ASAMBLÉA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 III LEGISLATURA (2003-2006)

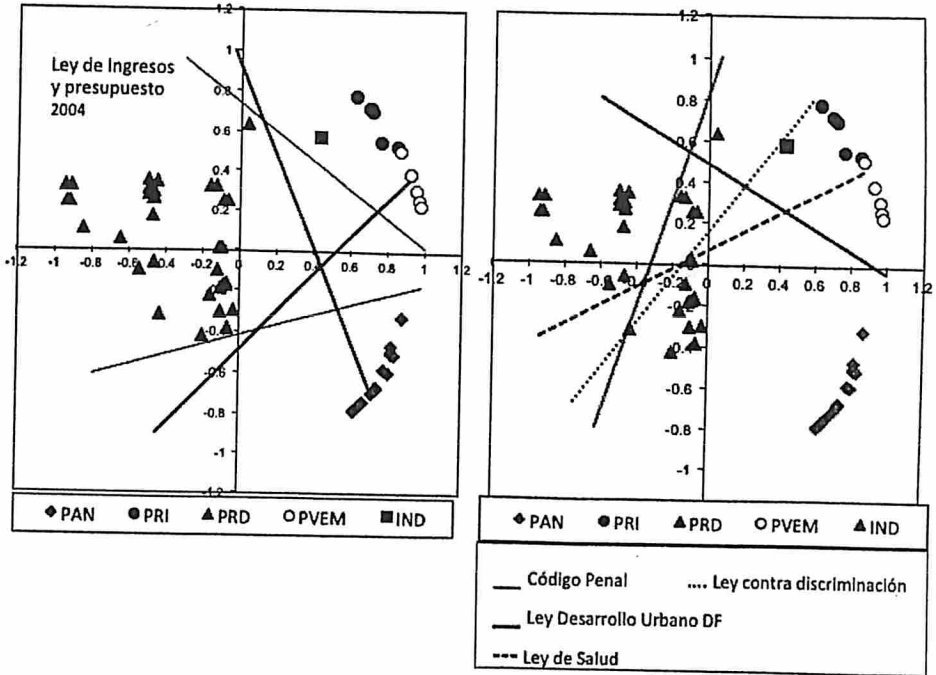
Líneas de corte sobre Ley de Pensión Alimentaria y Ley de Participación Ciudadana



Otro de los temas centrales de la agenda del PRD fue el tema de la participación ciudadana, de tal manera que constituye una de las señas de identidad programática del partido (Bruhn, 2000: 129-130). Las diversas iniciativas promovidas para impulsar la participación ciudadana han sido altamente polémicas y no han recibido el respaldo de los partidos opositores. Como se muestra en la gráfica 11, las líneas de corte sobre la votación de las reformas de la Ley de Participación Ciudadana, reflejan las preferencias de los partidos en torno a una iniciativa en la que se propusieron reglas para la elección de los *Comités Ciudadanos* (Reforma, 29/04/2005); el PAN, PRI y PVEM votaron en contra del proyecto y aunque el PRD votó a favor de la reforma (sumando 33 votos), no deja de llamar la atención el hecho de que cinco de sus legisladores decidieran ausentarse de la sesión.

La gráfica 12 muestra las líneas de corte en una serie de votaciones en materia presupuestal y otras votaciones sobre diversos proyectos enviados por el Jefe de Gobierno a la ALDF. En las votaciones sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de 2004, se observa que el PRD impulsó su mayoría, e incluso en las votaciones en lo particular, se alió con el PRI-PVEM para derrotar al PAN, pero también se alió con el PAN para derrotar al PRI.

Gráfica 12  
 W N O M I N A T E ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 III LEGISLATURA (2003-2006)  
 Líneas de corte de los proyectos enviados por el Jefe de Gobierno



La gráfica 12 muestra (en la imagen del lado derecho) las votaciones de un conjunto de asuntos polémicos, entre los que sobresalen las reformas al código penal y las adiciones a la Ley de Salud del D. F., en las que se protegieron los derechos reproductivos de las mujeres y sentaron un precedente importante en el proceso de legalización del aborto en el D. F.<sup>13</sup> En las líneas de corte se ubica la posición de ambas iniciativas y el sentido del voto de los

<sup>13</sup> La legislación penal aprobada incrementó el castigo para quien hiciera abortar a una mujer sin su consentimiento y estableció un castigo mayor cuando hay violencia física o psicológica (artículo 145 del CPDF). Las reformas a la Ley de Salud establecieron que en los casos permitidos por la ley, las instituciones públicas de salud en el D. F. deberán realizar la interrupción del embarazo gratuitamente, en condiciones de calidad y en un plazo no mayor de cinco días a partir de la solicitud de la mujer (artículo 16 Bis 6). Se regula también la objeción de conciencia de los médicos para que la mujer que solicite un aborto legal tenga garantizado ese servicio. La reforma estipula que la Secretaría de Salud del D. F. deberá contar permanentemente con personal no objetor (véase la página del Grupo de Información en Reproducción Elegida GIRE), <<https://www.gire.org.mx>>.

legisladores; como se observa, aunque las reformas fueron aprobadas por la mayoría del PRD, es claro que dividieron a la bancada, ya que un conjunto de legisladores se ausentó durante la votación.

Otra de las iniciativas controversiales fue la Ley Contra la Discriminación, un proyecto en el que se estableció el marco legal para desarrollar políticas públicas para erradicar la discriminación y dio paso a la formación de un Consejo Consultivo para atender las quejas de los ciudadanos.

### **El mapa espacial de la IV ALDF**

La conformación de fuerzas en la IV ALDF (2006-2009) ratificó el dominio del PRD y sus aliados de la coalición electoral “Por el bien de todos” que en conjunto obtuvieron 36 de los 66 escaños.<sup>14</sup> La existencia de una mayoría garantizaba, para el partido gobernante, la realización de su programa legislativo y daba al Ejecutivo local, la certeza de que sus proyectos serían aprobados sin modificaciones sustanciales. Además, las oportunidades de la oposición se veían restringidas y neutralizadas por el hecho de que la suma de sus votos hacía inviable la construcción de coaliciones ganadoras. La segunda fuerza, el PAN, obtuvo cuatro escaños por el principio de mayoría relativa y 13 escaños por el de representación proporcional; el PRI sólo obtuvo cuatro escaños de representación proporcional y el PVEM, obtuvo tres escaños, mientras que el Partido Nueva Alianza obtuvo cuatro y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, obtuvo dos curules.

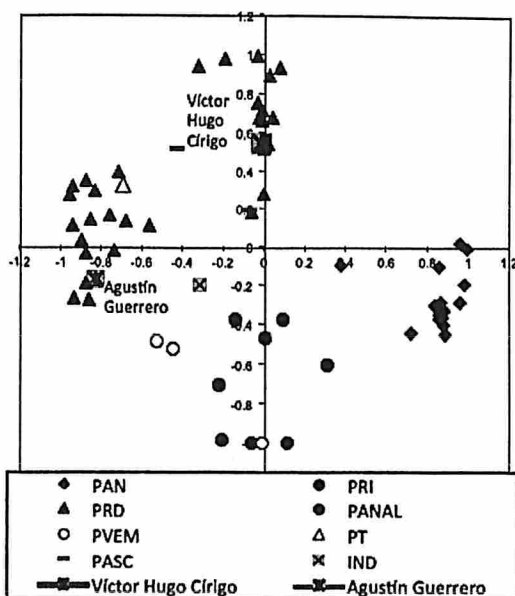
Dada esta conformación de fuerzas –típica de un *gobierno unificado*– todo parecía apuntar hacia la cooperación entre el Jefe de Gobierno y su mayoría en la ALDF. No obstante, el proceso político de las votaciones nominales revela que el consenso no estaba asegurado y que Marcelo Ebrard enfrentó dificultades para aprobar su proyecto legislativo. La división en votaciones clave no puede explicarse sólo por la polarización ideológica entre el PRD y los partidos de oposición, sino por la heterogeneidad de preferencias al interior de la bancada del PRD, cuya unidad se vio debilitada en diversos temas de la agenda.

---

<sup>14</sup> La coalición “Por el bien de todos” integrada por el PRD, PT y Convergencia triunfó en 36 de los distritos electorales uninominales, en tanto que el Partido Acción Nacional en los cuatro restantes. Con base en el convenio de coalición total electoral suscrito por dichos partidos políticos al PRD le correspondieron 34, uno al PT y uno a Convergencia.

Como se muestra en el mapa espacial de la IV ALDF, los diputados se distribuyeron en dos dimensiones que sitúan a cada legislador en su posición preferida en el espacio de las políticas. En la gráfica 13 se observa claramente la división de la bancada del PRD, con una facción más a la izquierda y otra con tendencia al centro-izquierda; mientras el conjunto de partidos minoritarios se ubican hacia el sur de la segunda dimensión y el PAN se mueve hacia el sureste del espacio legislativo.

Gráfica 13  
 W/NOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 IV LEGISLATURA (2006-2009)



Sin duda, la composición política de la IV ALDF significó un realineamiento de fuerzas en el PRD que afectó las posiciones de cada corriente al interior de la Asamblea Legislativa y sus relaciones con el jefe de Gobierno. Al interior del grupo parlamentario del PRD, la corriente Nueva Izquierda (NI) ejerció mayor influencia. Esta facción, integrada por 18 legisladores –quienes tuvieron un récord de votación similar– se aglutinó en torno al liderazgo de Víctor Hugo Cárigo, quien fue el coordinador de la bancada y presidió la Comisión de Gobierno de la Asamblea (Mirón, 2007: 514). En torno al lide-

razgo de Agustín Guerrero, quien fungió como vicecoordinador del PRD, se observa la confluencia de diputados identificados con la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN), así como algunos diputados identificados con otras corrientes del partido como Unidad y Renovación (Unyr) y el grupo de Martí Batres, llamado Izquierda Social.

Aunque los conflictos entre las corrientes o facciones, abarcaron una variedad de asuntos, es claro que aquellos temas que dividieron a la bancada se relacionaron con votaciones sobre el reparto de cuotas y derechos sobre el nombramiento de funcionarios de organismos autónomos, antes que con los temas de carácter ideológico en cuyas votaciones no se observan divisiones intrapartidarias.

Es interesante observar cómo en los temas ideológicos que implicaron la división izquierda-derecha los diputados del PRD actuaron unidos. Hubo una serie de temas altamente polémicos en los que se manifestó una tendencia a la polarización de la Asamblea. En la gráfica 14 se muestran las líneas de corte de las votaciones para dos temas con contenido *social-moral* como la Ley de Sociedades de Convivencia y la despenalización del aborto.

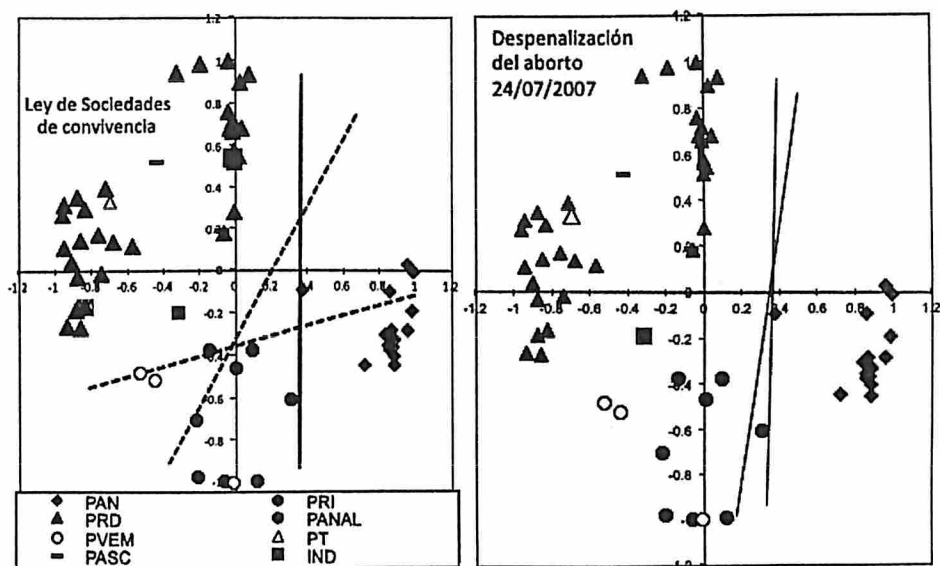
La Ley de Sociedades de Convivencia había estado en la agenda sin que lograra el consenso necesario para ser aprobada; el nuevo impulso a este tema fue posible por un acuerdo entre el Jefe de Gobierno y una coalición encabezada por el PRD. En la gráfica 14 se describen las líneas de corte de las votaciones sobre este tema: en lo general el PRD, PASC, PT, PRI, Convergencia y dos diputados de Nueva Alianza, votaron a favor del dictamen, mientras los diputados del PAN votaron en contra.<sup>15</sup> En las votaciones particulares –marcadas con línea de puntos– el PRI, PVEM, PANAL y el PAN votaron en contra de los artículos reservados.

---

<sup>15</sup> Aunque los supuestos de la Ley de Sociedades de Convivencia son aplicables a cualquier sociedad que se constituye entre dos personas con el fin de garantizar un vínculo de ayuda y los derechos sucesorios de los cohabitantes, en lo fundamental dicha ley se diseñó con el objeto de proteger las uniones entre personas del mismo sexo, dotándoles de una figura legal para establecer un "hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua" (LSC, artículo 2º). De ahí que los diputados del PAN manifestaran su desacuerdo ante el contenido general de la ley y en la votación particular, objetaran el artículo cinco en el cual se propuso equiparar jurídicamente a la sociedad de convivencia con la figura del concubinato (DD/09/11/2006).



Gráfica 14  
 W/NOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 IV LEGISLATURA (2006-2009)  
 Líneas de corte en las votaciones sobre asuntos con contenido social-moral



Otra votación en la que el PRD se mantuvo cohesionado fue en el asunto de la despenalización del aborto; un asunto con contenido ideológico en el que se implicaron los principios más básicos sobre el significado y alcance de la vida humana. A partir de un conjunto de reformas al Código Penal y a la Ley de Salud, se elaboró un dictamen para despenalizar el aborto durante las primeras 12 semanas de embarazo. En la votación nominal, los diputados del PRD, PRI, Nueva Alianza y la coalición socialdemócrata que integraron el PT, Convergencia y Alternativa, aprobaron el dictamen con 46 votos, mientras los diputados del PAN y dos legisladores del PVEM votaron en contra del proyecto (*El Universal*, 25/04/2007).

En contraste con lo observado en la serie de votaciones anteriores, el pleno conoció un conjunto de temas de naturaleza político-electoral y los nombramientos de titulares de órganos autónomos, en los cuales se manifestó el faccionalismo al interior de la bancada del PRD. En la gráfica 15 se muestran los puntos de corte para las votaciones sobre el Código Electoral del D. F., en las cuales es ostensible que el PRD se partió en dos facciones. Hacia

la izquierda y en el sur de la segunda dimensión, se ubica el grupo de Agustín Guerrero, que formó parte del liderazgo de la Corriente Izquierda Democrática Nacional y hacia el norte de la segunda dimensión se ubicaron los legisladores de Nueva Izquierda, que siguieron el liderazgo de Víctor Hugo Círigo.

El paquete de reformas al Código Electoral del D. F. que fue votado en el pleno, en noviembre de 2007, contenía una serie de cuestiones controvertidas que dividieron a las corrientes del PRD. Los diputados del G-14, vinculados a la Corriente Izquierda Democrática Nacional, presentaron una moción suspensiva<sup>16</sup> que fue rechazada en el pleno. Los puntos más controvertidos en la discusión del Código Electoral se centraron en la fórmula de asignación de diputados por la vía plurinominal, la sujeción de los partidos a la Ley de Transparencia y la prohibición del uso de materiales plásticos en la propaganda electoral. En las votaciones en lo general y en lo particular, los diputados de la corriente Nueva Izquierda se coaligaron con el PRI, el PAN y la Coalición parlamentaria socialdemócrata, para derrotar en las votaciones a la facción del G-14, liderada por Agustín Guerrero.

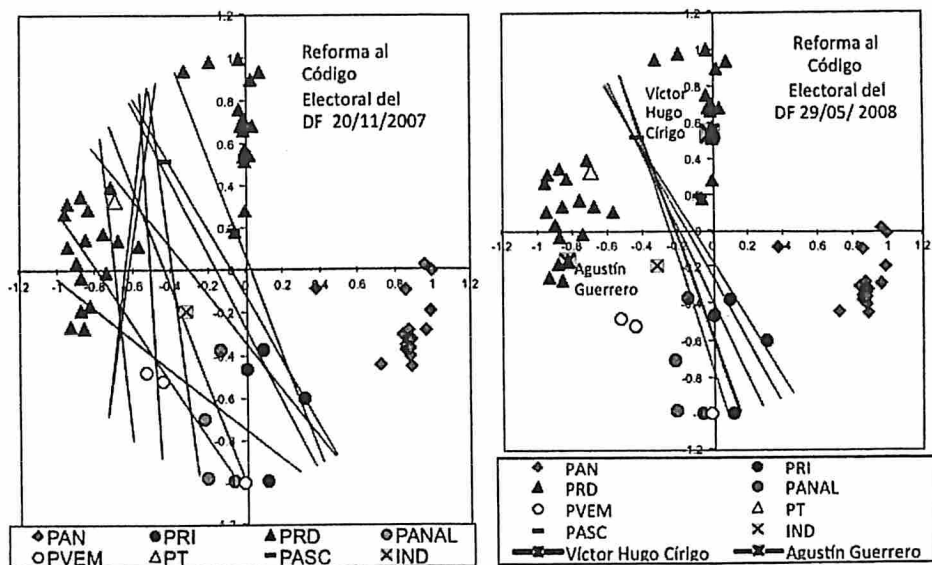
---

<sup>16</sup> En la sesión de pleno, los miembros del G-14 presentaron la moción suspensiva a efecto de devolver el dictamen a la Comisión Dictaminadora. Firmaron los diputados Leticia Quezada Contreras, Agustín Guerrero Castillo, Arturo Santana Alfaro, Avelino Méndez Rangel, Tomás Pliego Calvo, Balfre Vargas Cortez, diputado Enrique Vargas Anaya, Hipólito Bravo López, Humberto Morgan Colón, Edgar Torres Baltazar, Cristóbal Ramírez Pino, Miguel Sosa Tan y Ramón Jiménez López (DD/20/11/2007).

Gráfica 15

WNOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
IV LEGISLATURA (2006-2009)

Líneas de corte de las votaciones sobre Reforma Electoral

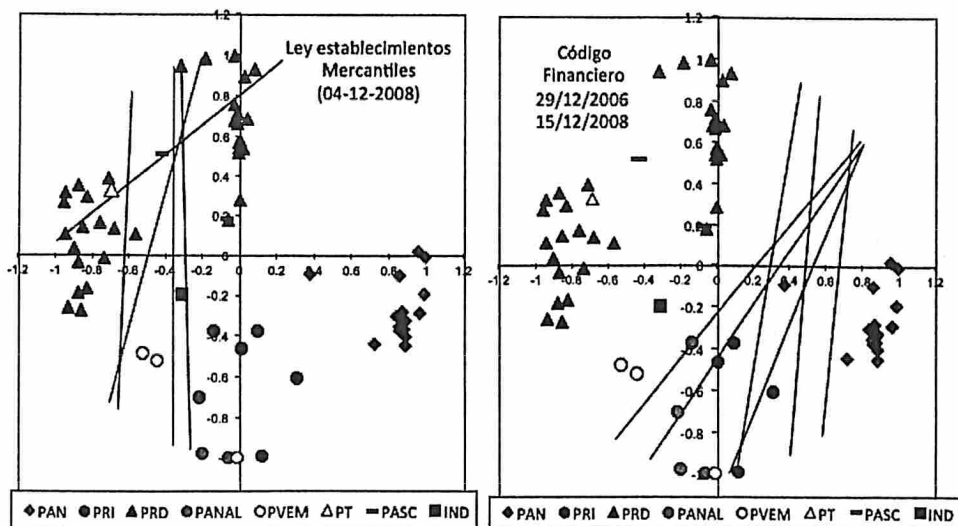


La pugna entre las corrientes del PRD volvió a manifestarse durante la discusión y votación de un nuevo paquete de reformas al Código Electoral del D. F., que fueron presentadas el 29 de mayo de 2008. En las líneas de corte (gráfica 15) se muestra que la coalición ganadora se integró por los diputados del PRD pertenecientes a NI y por el PAN, quienes derrotaron a los diputados de Izquierda Unida (G-14), Nueva Alianza y la Coalición Socialdemócrata. El paquete de reformas aprobado contempló modificaciones a la fórmula para la asignación de diputaciones plurinominales, el registro de partidos locales, la renovación anticipada de una parte de los consejeros del IEDF y del consejero presidente.<sup>17</sup>

De la misma manera, en la ronda de votaciones sobre la Ley de establecimientos mercantiles se formó un conjunto ganador integrado por la facción de Nueva Izquierda, el PRI, el PAN y los diputados del PANAL, una coalición que, por cierto, hizo prevalecer su proyecto sobre la otra facción del PRD.

<sup>17</sup> Cabe señalar que dichas reformas no fueron publicadas, y recibieron observaciones por parte del Jefe de Gobierno, quien decidió ejercer su poder de veto. El argumento, basado en el análisis jurídico del gobierno, determinó que las modificaciones al Código y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contenían inconsistencias y normas que contradecían principios constitucionales.

Gráfica 16  
 WMINOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 IV LEGISLATURA (2006-2009)



Por otra parte, en las votaciones sobre el código financiero se observa (gráfica 16) que el PRD conservó la unidad y apoyó el proyecto enviado por el Jefe de Gobierno. En dichas votaciones la coalición ganadora se integró por el PRD, PANAL y PRI, mientras el PAN votó en contra de las disposiciones del código.

### El mapa de las coaliciones en la V ALDF

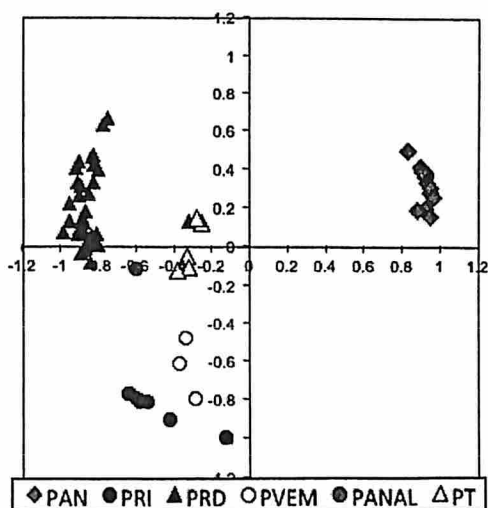
En la V Legislatura de la ALDF el PRD obtuvo, gracias a la incorporación de cuatro diputados de otros grupos parlamentarios, la mayoría absoluta de la Asamblea, mientras el PAN se constituyó como segunda fuerza y el PRI como tercera fuerza con sólo ocho legisladores. El resto de los partidos minoritarios que integraron la legislatura fueron el PT con cinco diputados, el PVEM con tres y un legislador del PANAL. En realidad esta configuración de fuerzas parlamentarias, modificó su balance en la medida en que el PRI y los partidos minoritarios mostraron mayor proximidad y cooperación con el PRD.

Tal como se aprecia en la gráfica 17, la posición de los partidos sitúa al gobernante PRD en el espacio ideológico de la izquierda, mientras que el

## ¿QUIÉN, CÓMO Y QUÉ SE LEGISLA EN MÉXICO?

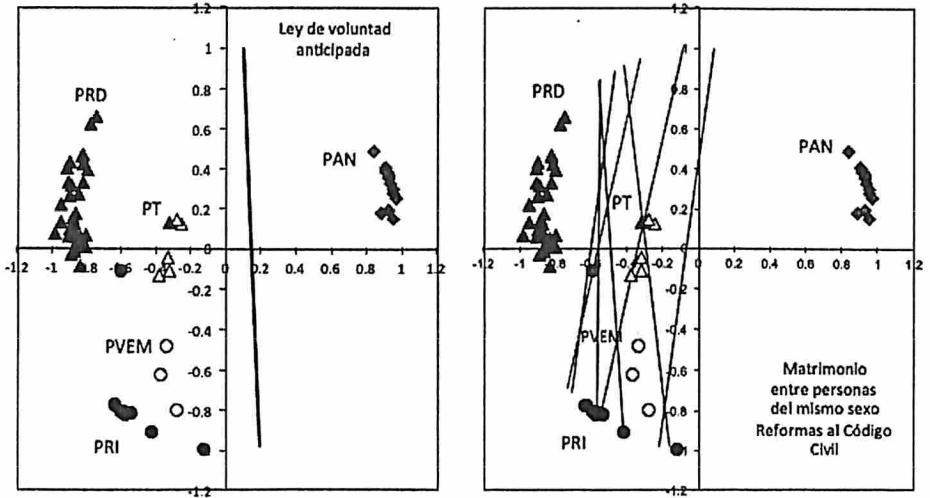
PRI aparece en el suroeste de la gráfica, y los partidos minoritarios en una posición que podríamos calificar como de centro-izquierda. Por su parte, el PAN aparece como un jugador solitario en el espacio de la derecha, mostrando un grado importante de polarización en la primera dimensión de votación.

Gráfica 17  
W NOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
V LEGISLATURA (2009-2012)



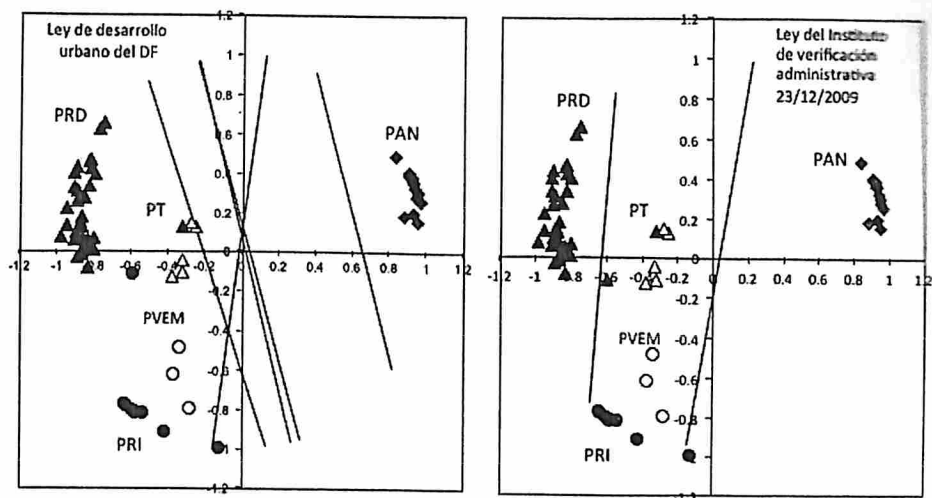
Como era de esperarse, la ubicación de los partidos en el espacio de las votaciones de la V Legislatura, influyó en la formación de una coalición ganadora que incluyó al PRD y el conjunto de partidos minoritarios. En dos votaciones relacionadas con asuntos de moral-social, el PAN votó en contra; lo cual sugiere que las votaciones sobre la Ley de voluntad anticipada y las reformas al Código Civil y el Código de procedimientos civiles, que dieron paso al matrimonio entre personas del mismo sexo, fueron los asuntos que marcaron la división de los partidos en la dimensión izquierda-derecha (gráfica 18).

Gráfica 18  
WYNOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
V LEGISLATURA (2009-2012)  
Líneas de corte sobre votaciones con contenido social-moral



Durante la V Legislatura se observa un patrón bastante estable en la formación de coaliciones. Incluso en votaciones polémicas como las que se muestran en la gráfica 19. En la primera se aprobaron nuevas disposiciones en materia de la reglamentación de los programas delegacionales de desarrollo urbano, que fueron apoyadas por el PRD y sus aliados.

GRÁFICA 19  
W/NOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
V LEGISLATURA (2009-2012)  
Líneas de corte de las votaciones sobre gestión urbana



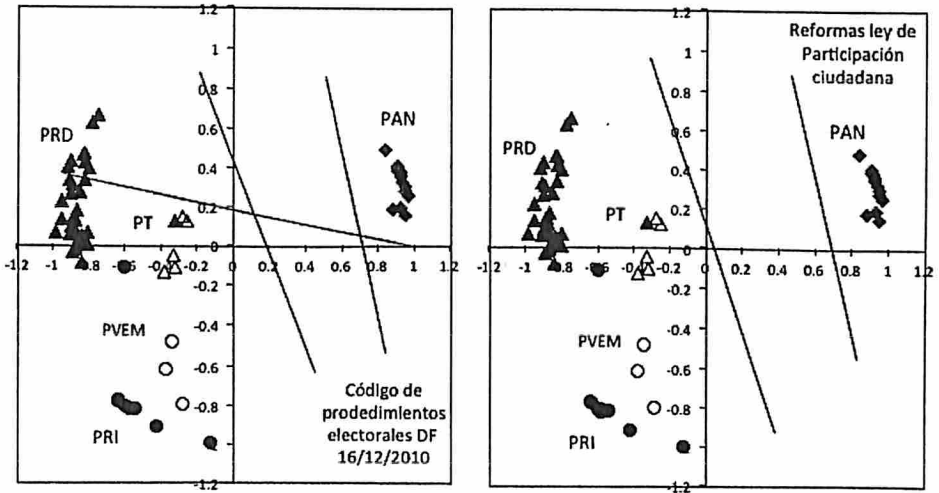
Es similar el caso de la votación sobre la Ley del Instituto de verificación administrativa, que fue aprobada en lo general con el voto del PRD y los partidos minoritarios, dando lugar a la creación de un organismo descentralizado que se encargaría de coordinar la verificación administrativa de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, edificaciones y mercados.

En materia político-electoral, se observan significativas variaciones en el comportamiento de la votación nominal de los partidos. En la gráfica 20 se trazan las líneas de corte de la votación sobre las reformas al Código Electoral, en las cuales funcionó la coalición PRD-PT-PRI-PVEM-PANAL, pero también en la votación en lo particular un grupo de la bancada del PRD votó con el PAN en contra de las modificaciones impulsadas por otra facción del PRD.

Gráfica 20

W NOMINATE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
V LEGISLATURA (2009-2012)

Líneas de corte de las votaciones sobre asuntos político-electorales



Al comparar los mapas espaciales de las legislaturas IV y V, se advierte que en la composición de fuerzas es similar, pero lo que hace la diferencia, es el nivel de unidad mostrado por el PRD en las votaciones más controversiales. En la IV Legislatura, las votaciones sobre la reforma al Código Electoral, así como la Ley de Establecimientos mercantiles exhibieron los desacuerdos al interior del PRD. En contraste, durante la V Legislatura los diputados del partido gobernante mostraron mayor cohesión y además contaron con la cooperación de un conjunto de partidos minoritarios que formaron una coalición estable durante el período de ejercicio de la legislatura.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha presentado un análisis espacial de las votaciones nominales, y al mismo tiempo se han mostrado los cambios en la configuración del mapa espacial de la ALDF en el periodo de 1997-2012. Este análisis ha permitido identificar las pautas generales de la formación de coaliciones legislativas, tanto en los asuntos que generaron unanimidad, como en aque-



llos más controversiales en los que se observan los temas que dividieron a las legislaturas. Si bien, hay una proporción importante de votaciones en donde prevaleció la unanimidad, nuestro estudio se centró básicamente en aquellas votaciones en las que se hubo algún margen de disenso y que implicaron la construcción de coaliciones ganadoras mínimas. En las cinco legislaturas de la ALDF –que forman el universo de este análisis– las coaliciones partidistas muestran cierta estabilidad en el tiempo; ello se explica en gran medida por la composición política de la ALDF en donde el PRD ha ocupado la posición de partido dominante –con excepción del periodo 2000-2003, correspondiente a la II Legislatura– el PRD ha detentado el control mayoritario en la Asamblea, con lo que ha garantizado a los Jefes de Gobierno una posición preeminente en el proceso de producción de políticas.

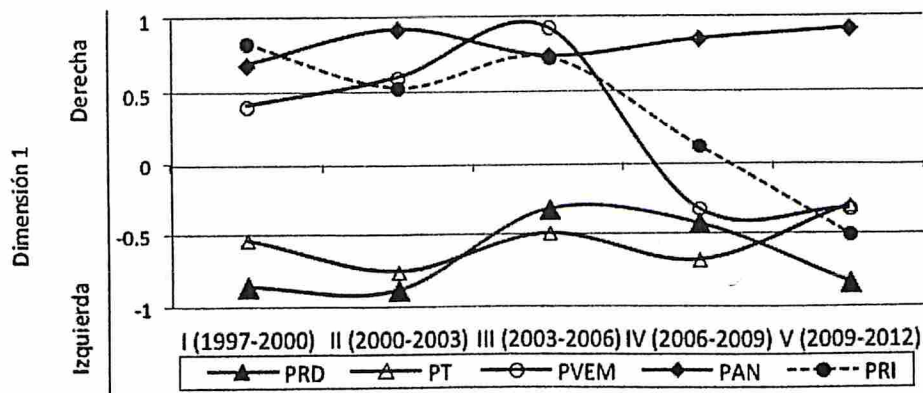
En cierto modo, la distancia ideológica entre los partidos ha influido en el proceso de formación de coaliciones. En la I Legislatura (1997-2000), el PRD controló la mayoría y aunque el PAN-PRI-PVEM, formaron coaliciones en la votación, su estrategia no fue eficiente para derrotar al partido gobernante. En contraste, en la II ALDF (2000-2003), el PAN y el PRI –los partidos más cercanos ideológicamente– fueron el eje de las coaliciones ganadoras en las votaciones más polémicas. En las legislaturas IV y V, que corresponden al gobierno de Marcelo Ebrard, creció la cooperación entre el PRD-PRI, mientras las coaliciones PAN-PRI fueron menos frecuentes; no obstante, en el caso de la IV ALDF, la división entre las facciones del PRD fue más aguda, de tal modo que en ciertos temas clave una facción del PRD se alió con los partidos de oposición para derrotar en las votaciones a la otra facción.

Para explicar el significado de la distancia ideológica y la posición de los partidos en el mapa espacial de la ALDF ajustamos un modelo de dos dimensiones. A partir de los resultados de dicho modelo, se concluye que las votaciones en la ALDF, aún con la diversidad de temas que abarcan, no forman un espacio multidimensional, ya que la posición de los legisladores y sus partidos puede comprenderse con un modelo de baja dimensionalidad: hay dos dimensiones de conflicto (o evaluativas) que concentran la variación observada en las votaciones nominales. Incluso, los resultados obtenidos con el procedimiento de *Wnominate* revelan que la primera dimensión (izquierda-derecha), clasifica correctamente 95% de las votaciones nominales. De tal modo que el espacio de votación de la Asamblea puede representarse en un modelo unidimensional asociado a la clásica dimensión izquierda-derecha. Si consideramos que la posición neta de cada partido, en esta dimensión, es un promedio ponderado de

los puntos ideales de los legisladores en todos los asuntos particulares sometidos a votación, entonces es importante identificar el contenido de los temas de la primera dimensión; en el caso de la ALDF, tal como lo hemos demostrado, esta dimensión se relaciona con asuntos de redistribución económica (presupuesto de egresos, código financiero y ley de ingresos), las políticas de asistencia/ igualdad social y las cuestiones de carácter social-moral (aborto, diversidad sexual y estilos de vida).

La gráfica 21 muestra, de manera sintética, la posición media de los puntos ideales de los diputados de la ALDF en la dimensión ideológica izquierda-derecha. Esta serie nos lleva a concluir que en las legislaturas analizadas la distribución ideológica de los partidos muestra ciertas variaciones en el tiempo; el PRD-PT forman la coalición de izquierda, mientras el PRI-PVEM-PAN, se ubican hacia la derecha durante las legislaturas I, II y III. Sin embargo, los diputados del PRI y PVEM se movieron gradualmente desde el centro-derecha hacia la izquierda del espectro ideológico.

Gráfica 21  
**MEDIA DE LOS PUNTOS IDEALES EN LA DIMENSIÓN IZQUIERDA-DERECHA**  
 ALDF 1997-2012



Si bien, los diputados del PRD se ubicaron predominantemente en la izquierda, durante las legislaturas III y IV, el partido del sol azteca experimentó mayor faccionalismo. En las votaciones reñidas la bancada se dividió en dos facciones: un grupo de legisladores más cercano a la izquierda y otro conjunto ubicado al centro izquierda. Esta competencia entre facciones o corrientes que surcan

la conducción parlamentaria del PRD incidieron en el comportamiento de las coaliciones y en cierta forma la división intra-partidaria ha moderado la polarización ideológica en la ALDF. Aunque el PRD es un partido identificado con la izquierda, es un hecho que entre sus diputados no ha habido una completa similitud de preferencias en la votación nominal: el partido ha conservado su unidad en las votaciones definidas por un foco ideológico, pero en otros temas como la reforma electoral, los nombramientos de titulares de otros órganos del gobierno y el reparto de cuotas, hubo mayor competencia entre facciones.

El contenido temático de la segunda dimensión, se asocia a un conjunto de asuntos relacionados con la reforma político-electoral, las reglas del gobierno interno de la Asamblea, el nombramiento de consejeros electorales y magistrados del Tribunal de Justicia. Como hemos visto, estas cuestiones dividen a los partidos en el eje vertical (y), norte-sur y se representan con las líneas de corte en las que se ubican las posiciones de los partidos ante cada votación específica.

Cabe señalar que la división intrapartidista del PRD y la distribución de las facciones, se manifiesta de una forma más clara en la segunda dimensión de votación. Aunque se desconoce cuáles son las determinantes de la ubicación de los legisladores en las corrientes partidistas, los mapas espaciales que he presentado dan cuenta de la dinámica de las facciones. Si bien, el fenómeno de las facciones ameritaría una investigación más profunda, creo haber mostrado su conformación en la historia reciente de la ALDF: en la I Legislatura el pacto entre la Corriente de Izquierda Democrática Nacional y Corriente Renovadora Democrática (CRD) garantizó cierta unidad, en la II Legislatura, la competencia entre la CID y la corriente Unyr incidió sobre la división de la bancada, mientras que la división entre Izquierda Democrática Nacional, Izquierda Social y Nueva Izquierda explican gran parte de las diferencias de opinión y las votaciones divididas durante la III y IV Legislaturas.

A pesar de que en ciertas votaciones disminuyó la unidad de la bancada, es claro que la posición de los legisladores está condicionada por el liderazgo del partido. En suma, aunque la unidad de análisis son los diputados en lo individual, este estudio constata que los legisladores responden a las señales del partido y que la similitud de puntos ideales de los mismos en el mapa espacial, es una vía para conocer el sistema de partidos, las dimensiones de conflicto y el grado de polarización ideológica en la legislatura.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel, "La élite parlamentaria latinoamericana y el continuo izquierda-derecha", en W. Hofmeister y J. Thering (eds.), *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- Becerra Chávez, Pablo, "El proceso electoral del año 2000 en el Distrito Federal" en: *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, número 1, enero-junio de 2003, México, SOME. pp. 95-128
- Bruhn, Kathleen, "Cuautémoc Rey: el PRD en el poder", en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés, 2000: 125-145.
- Carrillo, Ulises, Carla Humphrrey y Alonso Lujambio, "Competencia política y responsabilidad pública. Hacia un sistema de partidos en el Distrito Federal", en *Diálogo y Debate*, año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998.
- Chávez Hernández, Efrén, "El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación", en Efrén Chávez Hernández (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal*, México, UNAM-IIJ/Senado de la República, 2009.
- Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, "Las elecciones del 6 de julio de 1997 en el Distrito Federal", en Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, México, UAM-Iztapalapa, 2001.
- González, Marco A., "El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal", en *El Cotidiano*, revista de la realidad mexicana actual, año 17, núm. 104, noviembre-diciembre de 2000.
- Heller, William y Jeffrey Weldon, "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados", en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003.
- Hinich, Melvin y Munger, Michael, *Teoría analítica de la política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, editorial Ariel, 3ª. Edición, 1998.
- Larrosa Haro, Manuel y Yanelly Guerra Díaz, "Composición partidaria de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal y agenda legislativa en un escenario de gobierno unificado: 2003-2006", en Manuel Larrosa Haro y Pablo Becerra Chávez (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2005.
- Loeza, Soledad, "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo xx", *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, julio-septiembre, 1995: 99-158.

- Llamazares, Iván y Sandell, Rickard, "Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay. Esbozo de un análisis espacial" en *Polis*, Número extraordinario, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2001, pp. 43-67.
- Magar, Eric, "When cartels split: roll call votes and majority factional warfare in the Mexico City Assembly", en *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, abril 2, 2011.
- Martínez Rodríguez, Antonia, "Polarización del sistema de partidos en México", en *Crónica Legislativa*, año v, nueva época, núm. 10, agosto-septiembre, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1996: 91-105.
- Marván, Ignacio, "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano" Documento de Trabajo, núm. 130, CIDE, División de Estudios Políticos, 2000.
- Mirón Lince, Rosa María, "El poder legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa", en Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP&Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003: 243-282.
- Mirón Lince, Rosa María, "La IV Asamblea del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coord.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007: 507-529.
- Molinar Horcasitas, Juan y Sánchez, Arturo, "Partidos políticos y cambio institucional en el DF", en Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, CIIH, UNAM, 1997.
- Niño Melka, Mariel, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, tesis de licenciatura en Ciencia Política, 2010.
- Poole, Keith, *Spatial models of parliamentary voting*, Cambridge University Press, 2005.
- Poole, Keith, "Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 3, Santiago de Chile, 2008: 3-37.
- Poole, Keith y Howard Rosenthal, *Congress. A political-economic history of roll call voting*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- Poole, Keith y Howard Rosenthal, "D-Nominate after 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, núm. 1, 2001: 5-29
- Reniu Villamala, Josep Ma., *La teoría de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.
- Reveles Vázquez, Francisco, "El partido mayoritario: el Jefe de Gobierno y el PRD", en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Plaza y Valdés, 2013.

- Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1962.
- Robles, Gustavo, *Dimensiones espaciales de votación legislativa en la Cámara de Diputados de la 60 Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009*, tesis inédita de licenciatura, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2009.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, segunda edición ampliada, 1992.
- Shepsle, Kenneth y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad, y comportamiento*, México, Taurus/CIDE, 2005.
- Tsebelis, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006.
- Ward, Peter M., *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Weldon, Jeffrey, "Poder Legislativo, tiempos de cambio", en *Este País. Tendencias y Opiniones*, revista mensual, abril, núm. 181, México, 2006.

#### **Documentos y sitios web consultados**

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Diario de Debates de la ALDF*, consultado en el portal de la ALDF, <<http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>>.
- Integralia, Reporte Legislativo. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) V Legislatura (2009-2012), México, Integralia, EGAP, Banorte-Ixe, octubre de 2012, disponible en <<http://www.reportelegislativo.com.mx/aldf.pdf>>.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002.

#### **Periódicos de circulación nacional consultados en edición digital**

- Reforma*, años 1997-2012, consultado en el sitio <<http://www.reforma.com/>>.
- El Universal*, años 1997-2012, consultado en el sitio <[www.eluniversal.com.mx/](http://www.eluniversal.com.mx/)>.

**E**xplicar el cambio político producido en México, es una tarea difícil, y más cuando la estabilidad se observa lejana en muchos aspectos resistentes a cualquier intento de especulación acerca de lo que el futuro podría traer. Cuestiones que parecían haber quedado resueltas, una vez más manifiestan que el cambio por el que ahora transita la vida pública de país es aún difuso en su trazo. A pesar de ello, pocos se atreven a decir que las decisiones que afectan a los mexicanos se resuelve igual que hace veinticinco años.

Quizá, todavía es posible reconocer muchos rostros ligados al arreglo comúnmente referido como "presidencialismo mexicano". Eso es verdad, excepto que, más allá de los siglos de vejez ahora observado en ellos, de su boca no brotan ya los mismos discursos, sus discursos no expresan tampoco las mismas ideas, y sus ideas no buscan asegurar su permanencia en el poder de la misma forma que antaño. Las razones de esta transformación muchas veces parecen incomprensibles, no digamos para el ciudadano común, sino también para los estudiosos que se afanan en hacer más descifrable la actuación de quienes han sido electos para decidir en el mejor interés posible de los mexicanos. A pesar de ello, el presente no deja ya lugar a dudas: el entorno político y social que antes hizo posible el pronunciamiento de juicios no sujetos al escrutinio y la sanción ciudadana, es otro. La apuesta de este libro es que esa posibilidad se vea cada vez más acotada.



ISBN 978-607-02-4986-0



9 786070 249860