

## El cambio institucional y el desempeño de la Asamblea Legislativa del DF

Álvaro F. López Lara\*

La oleada de cambios institucionales verificados en los últimos años en la estructura de gobierno de la Ciudad de México, se asocia directamente al creciente pluralismo de partidos y al reparto del poder en las esferas representativas. De manera gradual, y a distintas velocidades, la ciudad capital transformó su fisonomía político-institucional al pasar de un régimen excepcional de gobierno designado y controlado por el Ejecutivo Federal, a un régimen representativo en el cual el acceso a los cargos públicos pasa por la celebración de elecciones.

Como parte de esta nueva mecánica política, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) desempeña un papel central en la deliberación pública, el proceso de legislación y el diseño de políticas urbanas. Aunque sus facultades no son equiparables a las de un congreso local, es indudable que desde 1997 cuenta con poderes legislativos suficientes para incidir en el proceso presupuestario, la supervisión de las finanzas públicas y legislar en materia de desarrollo urbano, justicia y seguridad pública.

La configuración partidista de la ALDF ha cambiado sustancialmente en las tres elecciones recientes. En 1997 la elección dio lugar a un *gobierno unificado* encabezado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuyos candidatos obtuvieron la ma-

\* Profesor-investigador. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco.

yoría parlamentaria y la titularidad de la Jefatura de Gobierno. En la siguiente elección celebrada en el 2000, el electorado dividió su voto concediendo el triunfo al candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno y configurando una asamblea sin mayoría en la cual el partido gobernante fue una de las bancadas minoritarias. Considerando las tendencias electorales, es factible suponer que la gobernabilidad institucional de la metrópoli y las condiciones de producción de políticas urbanas, estarán fuertemente influidas por el equilibrio entre los poderes del Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa.

En este trabajo se examina el desempeño de la ALDF y su relación con la segunda Jefatura de Gobierno electa que dio lugar a una experiencia de gobierno dividido. El artículo se compone de las siguientes secciones: en la primera, se hace un recuento de los cambios en el andamiaje institucional de la división de poderes y el sistema de partidos en el DF. En la siguiente, se propone una forma de medir la productividad legislativa y el nivel de influencia de la Asamblea considerando la capacidad de presentar iniciativas propias y enmendar la legislación del jefe de gobierno. En la tercera, se registra el comportamiento de las coaliciones y la cohesión de las bancadas legislativas en las votaciones nominales. Por último, se revisan los casos en que el jefe de gobierno ejerció la facultad de veto para modificar las decisiones mayoritarias de la Asamblea.

## **El cambio institucional y la representación en la ALDF**

Desde su creación en 1987, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) constituyó una especie singular de representación legislativa en el marco de los Congresos Estatales de la federación mexicanos. En tanto que fue concebida primordialmente como un “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. La Constitución le otorgó también la facultad para participar en los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF, y de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión sólo en materias relativas al DF (Marván, 2000:7).

Gradualmente, las reformas institucionales incidieron en el fortalecimiento de los poderes legislativos de la ARDF. La reforma de 1993 le otorgó facultades para expedir su propia ley orgánica y para discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del DF y su ley de Hacienda (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 DF. No obstante, la capacidad para legislar de manera autónoma fue acotada simplemente concediéndole facultades para presentar iniciativas de ley y de-

creto ante el Congreso de la Unión en materias relativas al DF y especialmente en lo relacionado con la materia electoral, la participación ciudadana, derechos humanos, planeación del desarrollo ambiental y los ámbitos civil y penal.

El punto de inflexión del cambio institucional en la forma de gobierno de la ciudad se dio a raíz de la aprobación de la reforma política de 1996. Entre sus disposiciones, adoptó la elección por voto universal, libre, directo y secreto del jefe de gobierno, pero mantuvo un sistema de designación de los titulares de las unidades de gobierno delegacional (Marván, 2000:9). Adicionalmente, la reforma al artículo 122 de la Constitución introdujo nuevas reglas que modificaron la naturaleza de la asamblea, que a partir de 1996 dejó de ser sólo una Asamblea de Representantes para ampliar sus facultades y constituirse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De manera paralela a la dinámica del rediseño institucional de la forma de gobierno, se verificó un cambio gradual de las reglas de la competencia y los niveles de competitividad electoral por los escaños de la Asamblea. Desde la celebración de las primeras elecciones para la integración de la ARDF, en 1988, se adoptó una fórmula mixta para elegir a 40 representantes por el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional mediante listas votadas en una circunscripción plurinominal. En los comicios de 1988 el PRI sólo obtuvo 25 por ciento de la votación, pero gracias a la fragmentación de la oposición y a la aplicación de la cláusula alcanzó la mayoría absoluta controlando 34 de los 66 asientos. Las reglas electorales castigaron a los partidos de oposición coaligados en el Frente Democrático Nacional (FDN), pues al no presentar candidaturas comunes en la totalidad de los distritos obtuvo sólo tres victorias mayoritarias y once curules de representación proporcional con 43.6 por ciento de los votos (Peschard, 1995:315) (véase Cuadro 1).

Posteriormente, la reforma de 1993 estableció un método de elección para la ARDF, en la que ésta se renovarían cada tres años, con la aplicación de una fórmula electoral que sobrerrepresentaba al partido mayor al otorgarle con 30 por ciento de la votación los representantes suficientes para alcanzar la mayoría absoluta (Molinar y Sánchez, 1997:199).

La fórmula electoral aplicada en el DF, hasta la elección de 1994, premió sistemáticamente al partido mayoritario con la aplicación de un candado de mayoría o cláusula de *governabilidad*. En dicha cláusula el partido que obtuviera la votación más alta en la elección de la ARDF tendría derecho a la asignación de un número de curules de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de los asientos (Peschard, 1995:312). Esta es una razón que explica en buena parte, por qué el crecimiento del voto opositor y el declive del voto por el PRI no se tradujeron en una composición más plural de la Asamblea.

La desproporcionalidad observada en la elección de los integrantes de la Asamblea, fue mayor que en la Cámara de Diputados federal en los tres comicios celebrados

**Cuadro 1**  
**Integración de la Asamblea de Representantes**  
**del Distrito Federal 1988-1994**

	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PPS</i>	<i>PFCRN</i>	<i>PMS</i>	<i>PARM</i>	<i>PDM</i>
1988								
Votos	27.41	24.16		15.91	14.01	8.82	7.6	
Escaños	34	18		6	3	3	2	
Representación	51.52	27.27		9.09	4.55	4.55	3.03	
Desviación	87.94	12.88		-42.86	-67.56	-48.46	-60.13	
1991								
Votos	45.79	19.65	12.02	3.13	8.61		2.1	
Escaños	40	11	7	2	5		1	
Representación	60.61	16.67	10.61	3.03	7.58		1.52	
Desviación	32.36	-15.18	-11.76	-3.19	-12.01		-27.85	
1994								
Votos	40.54	27.01	21.15				0.63	0.44
Escaños	38	14	10				2	2
Representación	57.58	21.21	15.15				3.03	3.03
Desviación	42.02	-21.47	-28.36				381	588.71

Fuente: Banamex, *El México electoral*, Fomento Cultural Banamex, México, 2001.

entre 1988 y 1994. En 1988, la aplicación de la cláusula de gobernabilidad premió con diez curules al partido más votado. En la elección de 1991 aun sin la aplicación de la cláusula se produjo el efecto de sobrerrepresentación del partido mayoritario, ya que con 45.79 del voto conquistó 60 por ciento de los escaños de la ARDF dejando para la oposición sólo el reparto de las curules de representación proporcional. En la elección de 1994 la desproporción entre votos y escaños benefició al PRI al alcanzar, con 40 por ciento de votos, 57.6 por ciento de asientos.

Por otro lado, la demarcación de los distritos uninominales utilizada en la elección de los asambleístas en los comicios de 1988, 1991 y 1994 fue idéntica a la de los distritos electorales federales, de tal forma que su trazo no reflejaba la distribución y representatividad de los electores de las 16 delegaciones.

Las tendencias electorales descritas y el marco institucional de la competencia se modificaron sustancialmente en los comicios de 1997 y 2000. Por un lado, en 1997 los partidos compitieron bajo una nueva estructura de oportunidades políticas en la que por primera vez se eligió al jefe de gobierno, y en forma concurrente, a los

diputados federales, los senadores y los diputados a la ALDF. Por otro, el desempeño electoral del Partido de la Revolución Democrática superó las expectativas al ganar por un amplio margen la Jefatura de Gobierno y conquistar 38 de los 40 distritos de mayoría en la Asamblea Legislativa.

En la elección de 2000 los votantes eligieron por primera ocasión a los jefes delegacionales, al jefe de gobierno y a los diputados locales de la ALDF. La alianza encabezada por el PRD triunfó por un pequeño margen en la elección para jefe de gobierno, pero

**Cuadro 2**  
**Integración de la Asamblea Legislativa**  
**del Distrito Federal 2000-2003**

	PAN-PVEM	PRI	PRD-PSN	DS	PT	CD-PAS
Votos	35.2	22.1	31.04	4.9	1.7	0.46
Escaños	25	16	19	3	1	2
Representación	37.8	24.24	28.79	4.55	1.52	3.03
Desviación	7.61	9.64	-7.26	-6.66	-12.46	558.76

Fuente: *Estadísticas de las elecciones locales del DF*, página del IEDF, 2000.

no conquistó la mayoría en la Asamblea Legislativa (véase Cuadro 2).

La Alianza por el cambio PAN-PVEM triunfó en 21 distritos de mayoría, mientras que la Alianza por la Ciudad de México obtuvo 19 distritos. Aunque los dos partidos punteros de la contienda esperaban beneficiarse de la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le dio un giro singular a la contienda por las curules de representación proporcional. 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 le asignaron al PRI 16 escaños de representación proporcional sin haber obtenido victorias distritales, el PRD obtuvo 19 diputados, el PAN 17, el PVEM ocho y los escaños restantes se repartieron entre tres partidos minoritarios.

## La productividad legislativa

De acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1997), las facultades legislativas de la Asamblea están acotadas a ciertas materias dentro de la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales. La ALDF

posee facultades para legislar en materia de su propio régimen interior, para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de egresos del Distrito Federal. Cuenta con la atribución de supervisar y aprobar la cuenta pública del gobierno local y de expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, mientras que los poderes legislativos del jefe de gobierno incluyen la facultad para iniciar leyes o decretos, y en particular, para iniciar de manera exclusiva la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Además el jefe de gobierno está autorizado para hacer observaciones en un plazo no mayor a diez días hábiles a las leyes aprobadas por la ALDF.

Dada esa distribución de facultades, es pertinente preguntarse en qué medida los cambios en la composición partidista de la ALDF incidieron sobre la productividad legislativa. Suponemos que la productividad o eficiencia de una legislatura se refiere al conjunto de asuntos desahogados durante los periodos de sesiones. Dichos asuntos incluyen las iniciativas presentadas, las rechazadas y las que se encuentran en proceso. Una forma de medición complementaria es el grado de influencia de la Asamblea, proporcionada por la cantidad de iniciativas propias de los diputados y la capacidad para enmendar la legislación enviada por el ejecutivo.

Desde otro punto de vista, la productividad de una legislatura no radica en cuántas leyes reforma o cuántas iniciativas aprueba, sino en la importancia y la calidad de las mismas. Diversos estudios destacan que cuando existe incertidumbre para lograr apoyo parlamentario a las políticas del ejecutivo, se reduce la eficacia y se corre el riesgo de generar políticas incoherentes. Michael Mezey (1995:129), por ejemplo, argumenta que el sistema de poderes separados dificulta la elaboración de una política pública coherente, informada, oportuna y eficaz. La fragmentación del poder obliga a negociar la aprobación de cualquier tipo de políticas en la legislatura, con la consecuencia de producir políticas incoherentes. Adicionalmente, el estancamiento es muy probable en un sistema en el cual cada rama del gobierno opera por su cuenta y es capaz de impedir que el otro actúe.

Durante el trienio 1997-2000, correspondiente a la I Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno contó con el respaldo de la bancada mayoritaria. Naturalmente esta circunstancia facilitó la aprobación de iniciativas y las propuestas de nombramiento de delegados sometidas a la consideración de la Asamblea por el entonces jefe de gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

La I ALDF recibió 265 iniciativas, de las cuales fueron dictaminadas 219. Los principales iniciadores de proyectos fueron la Jefatura de Gobierno (con 80 iniciativas) y la fracción parlamentaria del PRD (con 81 iniciativas) quienes presentaron 60 por ciento de las iniciativas recibidas por la Asamblea. El PAN presentó quince por ciento de los proyectos, mientras el PRI sólo presentó 18 iniciativas (6.79%) y catorce (5.28%) fueron presentadas de manera conjunta por más de dos grupos parlamentarios.

Los temas de las iniciativas y decretos se centraron principalmente en el desarrollo urbano y transporte con 64 proyectos (24.15%); justicia, 50, (18.87%); finanzas públicas, 34 (12.83%); problemática social, 30 (11.32%); administración pública local, 28 (10.57%); régimen interno de la ALDF, 23 (8.68%); participación ciudadana y electoral, 19 (7.17%); ecología, once (4.15%); y cultura y educación, seis (2.26%).

En contraste, durante la II ALDF (2000-2003) en la que ningún partido detentó la mayoría legislativa, distintos actores iniciaron piezas de legislación. La bancada del PAN fue la más activa en cuanto a la cantidad de iniciativas presentadas, superando la marca del PRD. Cabe destacar que en conjunto, los diputados locales propusieron más iniciativas que el jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, quien sólo inició 19 proyectos, principalmente relacionados con iniciativas presupuestales y modificaciones al Código Financiero del Distrito Federal. En términos absolutos el éxito legislativo del PAN fue mayor que el de los legisladores del PRD y el PRI. No obstante, las cifras relativas sugieren que la tasa de éxito legislativo del jefe de gobierno (63%) superó al conjunto de las bancadas, ya que un buen número de proyectos archivados y desechados fueron iniciados por los diputados integrantes de la ALDF (véase Cuadro 3).

Los datos sobre los proyectos votados en el pleno indican que la II ALDF votó 145

**Cuadro 3**  
**Leyes y decretos presentados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**  
**II Legislatura, septiembre de 2000 a enero de 2003**

<i>Iniciador</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>%</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>%</i>	<i>Pendientes</i>	<i>%</i>
PAN	79	19	24	2	3	58	73
PRI	28	5	18	3	11	20	71
PRD	69	9	13	6	9	54	78
PCD	2	0	0	0	0	2	100
PDS	2	0	0	0	0	2	100
PT	2	1	50	0	0	1	50
PVEM	20	8	40	0	0	12	60
PSPPN	5	1	20	0	0	4	80
CDPPN	3	1	33	0	0	2	67
DSPPN	7	1	14	0	0	6	86
Jefe de Gobierno	19	12	63	0	0	7	37
Jefa de Gobierno	3	2	67	0	0	1	33
Diputados en coalición	4	4	100	0	0	0	0
Independientes	2	0	0	0	0	2	100
<b>Total</b>	<b>245</b>	<b>63</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>171</b>	

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*, versiones estenográficas.

proyectos de ley y 19 programas delegacionales de desarrollo urbano. La agenda de los temas de la votación nominal en el pleno se centró en las leyes y los decretos relacionados con la reforma del aparato de Justicia y la Seguridad Pública con 20.7 por ciento de los proyectos, en segundo sitio se ubicaron los decretos sobre el Presupuesto y las Finanzas Públicas del DF con 20.1 por ciento de los proyectos, y en tercero las iniciativas de Desarrollo Urbano con 11.6 por ciento de los proyectos (véase Cuadro 4).

Las piezas de legislación en las que hubo mayores desacuerdos entre los partidos y el ejecutivo local, se situaron en el rubro presupuestal. De 33 proyectos votados, nueve se aprobaron por mayoría absoluta, catorce por unanimidad y diez fueron desechados por la Asamblea. Entre los decretos desechados figuran cinco con adiciones a diversos artículos del Código Financiero del DF y tres con modificaciones financieras a programas prioritarios del DF propuestos por el jefe de gobierno (véase Cuadro 5).

Aun cuando la II ALDF tuvo la típica composición de un gobierno dividido y de que hubo iniciativas desechadas y desacuerdos sobre el contenido de algunas leyes, es de subrayarse el amplio consenso observado en la votación nominal. La gráfica 1 ilustra que 63.4 por ciento de la aprobación de proyectos fue por unanimidad, y sólo 26 por ciento se basó en coaliciones de mayoría absoluta. Esta pauta se ha identificado también en otros contextos de la política legislativa nacional, en donde la pluralidad

**Cuadro 4**  
**Temas de los proyectos votados en el pleno de la Asamblea Legislativa del DF,**  
**II Legislatura, septiembre de 2000 a abril de 2003**

<i>Tema</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Justicia y seguridad pública	34	20.7
Reglamento parlamentario	7	4.3
Presupuesto y Cuenta Pública	33	20.1
Desarrollo Urbano	16	9.8
Administración Pública	13	7.9
Derechos humanos	5	3.0
Vialidad y tránsito	2	1.2
Desarrollo social	14	8.5
Reforma político-electoral	8	4.9
Ecología y medio ambiente	5	3.0
Ceremonial	4	2.4
Asuntos fiscales	4	2.4
Programas delegacionales	19	11.6
Total	164	100.0

Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de la votación nominal en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*, versiones estenográficas.

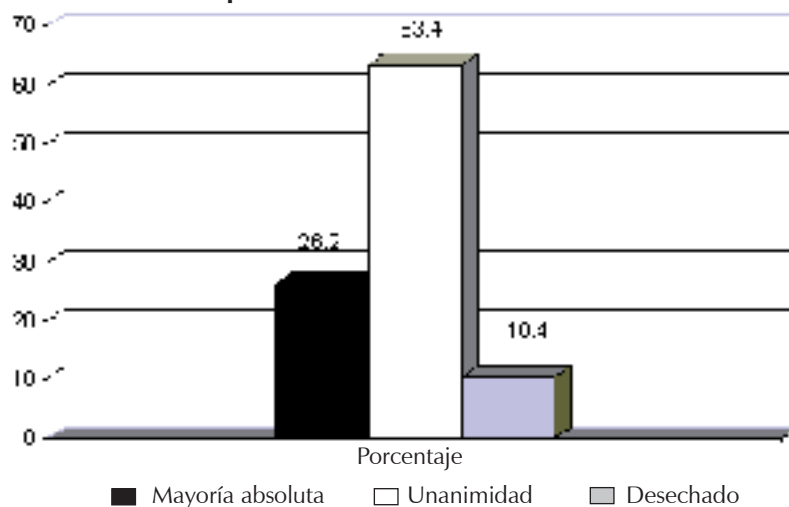


**Cuadro 5**  
**Temas de los proyectos y resultados de la votación nominal**  
**en el pleno de la Asamblea Legislativa del DF, II Legislatura,**  
**septiembre de 2000 a abril de 2003**

<i>Temas</i>	<i>Resultado de las votaciones</i>			<i>Total</i>
	<i>Aprobado por mayoría absoluta</i>	<i>Aprobado por unanimidad</i>	<i>Desechado</i>	
Justicia y seguridad pública	12 35.3%	21 61.8%	1 2.9%	34 100%
Reglamento parlamentario	1 14.3%	5 71.4%	1 14.3%	7 100%
Presupuesto y cuenta pública	9 27.3%	14 42.4%	10 30.3%	33 100%
Desarrollo urbano	6 37.5%	9 56.3%	1 6.3%	16 100%
Administración pública	4 30.8%	8 61.5%	1 7.7%	13 100%
Derechos humanos	1 20%	4 80.0%		5 100%
Vialidad y tránsito	1 50%	1 50.0%		2 100%
Desarrollo social	2 14.3%	11 78.6%	1 7.1%	14 100%
Reforma político-electoral	1 12.5%	6 75.0%	1 12.5%	8 100%
Ecología y medio ambiente	2 40%	3 60.0%		5 100%
Ceremonial		4 100.0%		4 100%
Asuntos fiscales	1 25%	2 50%	1 25%	4 100%
Programas delegacionales	3 15.8%	16 84.2%		19 100%
	43 <b>26.2%</b>	104 <b>63.4%</b>	17 <b>10.4%</b>	164 <b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de la votación nominal en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*, versiones estenográficas.

**Gráfica 1**  
**Resultados de las votaciones en el pleno de la II Asamblea Legislativa del DF,**  
**septiembre de 2000 a abril de 2003**



Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de la votación nominal en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*, versiones estenográficas.

y la ausencia de mayorías estables ha traído consigo la construcción de coaliciones de más de tres partidos.

Sin embargo, el amplio consenso observado no es suficiente para determinar que una legislatura sea productiva. Considerando el número de iniciativas aprobadas, la productividad de la II ALDF fue cuantitativamente menor a la legislatura anterior, ya que sólo se aprobaron 145 leyes y decretos. Además el número de proyectos desechados superó la marca de la legislatura anterior. La aprobación de algunas iniciativas –entre las que destacan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Código Financiero y la de Establecimientos mercantiles– agudizó el conflicto Ejecutivo-Asamblea. El comportamiento de la productividad revela que el jefe de gobierno disminuyó su actividad legislativa y vio pospuesta la aprobación de iniciativas esenciales en su agenda como el proyecto para implementar la pensión universal para los adultos mayores.

## Partidos y coaliciones legislativas

Uno de los factores a observar en el funcionamiento de los gobiernos divididos es la construcción de coaliciones ganadoras. En esta sección se analiza el comportamiento de la votación nominal con la finalidad de conocer la frecuencia con la cual las coaliciones ganadoras incluyeron al gobernante PRD y el comportamiento de la cohesión legislativa de las bancadas. Más específicamente, el análisis se realizó considerando las siguientes variables:

- a) Tamaño de la coalición, medida por el número de partidos incluidos.
- b) Ocasiones en que dos o más partidos construyen coaliciones ganadoras en lo general y en lo particular.
- c) Cohesión legislativa. Frecuencia con que los miembros de un partido votan en el mismo sentido.

En la I ALDF (1997-2000), cada uno de los 66 legisladores capitalinos ejerció la votación nominal en 216 ocasiones, sumando 11 595 votos; de ellos, 9 402 fueron votos a favor, 1 443 en contra, 722 abstenciones y 28 votos anulados.

Se sometieron a votación 209 dictámenes, aprobándose 201 (188 en votación nominal y trece en votación económica); seis, correspondientes a nombramientos, programas delegacionales y a otros como las reformas a la Ley Ambiental, se desecharon por el procedimiento de votación nominal, además de las mociones suspensivas que recayeron sobre los dictámenes de la Ley de Mercados y del Código Penal en materia de delitos electorales.

De los 201 dictámenes aprobados, 77 (38.31%) alcanzaron la unanimidad y 124 (61.69%) por mayoría de votos; 20 de los unánimes contaron sólo con la participación de las fracciones del PRD y del PT. Dada su amplia mayoría, el PRD recurrió de forma limitada a las coaliciones con otros partidos: votó conjuntamente con el PRI en 40.5 por ciento de las ocasiones, con el PAN en 37.7 por ciento, con el PVEM en 47.1 por ciento y en 71 por ciento de las ocasiones con su principal aliado legislativo, el PT.

Por otra parte, de los 209 dictámenes votados, 41 (19.62%) correspondieron a nuevos ordenamientos, 53 (25.36%) a decretos de reformas y adiciones a leyes ya existentes; 68 (32.54%) a nombramientos (no se consideraron diez casos producto de acuerdos específicos porque no fueron dictámenes), renunciias de funcionarios públicos o para hacer entrega de las tres medallas al Mérito Ciudadano 1998, 1999 y 2000; 17 (8.13%) a programas delegacionales de desarrollo urbano, parciales o de modificación; tres (1.44%) relacionados con la cuenta pública y cuatro (1.91%) sobre otros temas; 23 (11%) dictámenes restantes se refirieron a distintos puntos de acuerdo y propuestas. De los 209 dictámenes presentados a la consideración del pleno, las comisiones que en lo individual aportaron el mayor número a esta cifra fueron las de Administración y Procuración de Justicia con 55, Administración Pública Local 34, y

de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales con 21.

En el periodo de ejercicio de la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2000) el peso del ausentismo de los legisladores fue significativo, pues 2 082 votos no se produjeron por ausencia de los diputados en el momento de la votación, 557 por haberse retirado del recinto un grupo parlamentario, en señal de protesta y 22 por no haber asistido una fracción partidista a sesión convocada, previo anuncio de su inasistencia.

En el análisis de la votación nominal de las asambleas legislativas en México las abstenciones tienen un peso significativo y plantean dificultades metodológicas, ya que el registro de la votación nominal debe considerar al menos tres alternativas: voto a favor, en contra y abstención. Estas dificultades afloraron al construir la base de datos sobre votaciones nominales de la II ALDF, pues es claro que el ausentismo es una conducta que afecta los resultados de las votaciones. Como se ilustra en el Cuadro 6, considerando las 164 votaciones nominales del periodo de ejercicio de la II ALDF (2000-2003), es significativo que el promedio de ocasiones en que los legisladores de las bancadas integrantes de la ALDF estuvieron ausentes en las votaciones nominales superó, incluso, al promedio de los votos en contra y la abstención de los diputados.

Del mismo cuadro es posible interpretar el comportamiento de las bancadas ante los 164 proyectos votados en el pleno. Agregando el voto individual de los legisladores y determinando el promedio, encontramos que el voto de la bancada del PAN fue a favor de 129 proyectos, mientras la bancada del PRD registra el promedio más alto de votos nominales en contra.

Observados desde otro ángulo, estos datos ofrecen una pista para interpretar las consecuencias del ausentismo legislativo, puesto que en los casos del PRD y PT se deduce

**Cuadro 6**  
**Promedios de la votación nominal de los diputados,**  
**II ALDF 2000-2003**

	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>Abstención</i>	<i>Ausentismo</i>
PRD	105	21	2	36
PRI	123	8	5	28
PAN	129	5	3	28
PVEM	115	5	5	39
DS	110	8	7	41
CD	120	6	3	36
PT	80	16	16	54

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*.

que el rechazo a algunos proyectos se realizó mediante la ausencia de sus legisladores, más que con la emisión de votos en contra durante las sesiones plenarias.

Ahora bien, si consideramos el voto de partido, es decir, el sentido de la votación de 50 por ciento + 1 de sus integrantes, es evidente que hubo una marcada tendencia hacia el voto a favor de los proyectos; tanto el PAN, el PRI y el PVEM votaron como bancada cohesionada en más de 90 por ciento de las ocasiones. El PRD, CD, DS y PT,

**Cuadro 7**  
**Votación nominal por partido en la Asamblea Legislativa del DF, II Legislatura 2000-2003**

Partido	A favor		En contra	
	Votaciones	%	Votaciones	%
PAN	153	93.3	7	4.3
PRD	130	79.3	27	16.5
PRI	149	90.9	9	5.5
PVEM	155	94.5	7	4.3
DS	138	84.1	13	7.9
CD	135	82.3	11	6.7
PT	83	50.6	21	12.8

Fuente: elaboración propia con base en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*.

registraron un porcentaje menor de ocasiones en que como bancada emitieron el voto a favor de los proyectos discutidos en el pleno de la II ALDF (véase Cuadro 7).

En relación con las otras bancadas, la cohesión del PRD fue ligeramente más baja de la esperada, ya que durante el ejercicio de la legislatura se dividió en tres grupos que mantuvieron posiciones encontradas hacia la coordinación parlamentaria presidida por Alejandro Sánchez Camacho. Por un lado, los nueve legisladores de la Corriente de Izquierda Democrática se adhirieron al liderazgo parlamentario, el grupo de 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 decidieron separarse de la fracción parlamentaria (*Reforma*, 04/07/2002).

Durante el primer trienio de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2003), la aprobación de proyectos de decreto se basó en la construcción de coaliciones que incluyeron a más de tres partidos.

Como se desprende del Cuadro 8, las ocasiones en que el PRI y el PAN votaron juntos, tienen una frecuencia más alta que las ocasiones en que el PRD votó del lado ganador. Esto significa que aproximadamente 20 por ciento de las coaliciones ganadoras en

**Cuadro 8**  
**Coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**  
**II Legislatura (septiembre de 2000-abril de 2003)**

	PAN	PRI	PRD	PVEM	DS	CD	PT
PAN	—	95.4 %	79.1%	98.7%	86.9%	83.0%	51.0%
PRI	146	—	79.7	97.3%			
PRD	121	122	—	81.6%	77.7%	76.4%	49.6%
PVEM	151	149	125	—	88.2%	85.6%	51.6%
DS	133	132	119	135	—	79.08%	45.75%
CD	127	128	117	131	121	—	47.05%
PT	78	75	76	79	70	72	—

Fuente: elaboración propia con base en el seguimiento de la votación nominal en el *Diario de los debates de la II Asamblea Legislativa del DF*, versiones estenográficas.

las votaciones nominales del pleno excluyeron al PRD. El PVEM actuó como un *partido pivote* al votar sistemáticamente del lado ganador. Los tres partidos más pequeños—DS, CD y el PT— desempeñaron un papel marginal en la construcción de coaliciones ya que sus votos no fueron decisivos para inclinar la balanza del lado ganador.

### El jefe de gobierno y la facultad de veto

Otra variable pertinente para conocer el desempeño legislativo es la frecuencia con la que el Ejecutivo Local recurrió a alguna modalidad de veto legislativo. Durante el periodo de ejercicio de la II ALDF, el jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, utilizó el veto en once ocasiones a disposiciones aprobadas por la Asamblea. Las leyes vetadas fueron la de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Fomento Cultural, la ley para el Manejo de Residuos Sólidos, 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).

En periodos anteriores, interpuso el veto 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.

Aunque la ALDF aprobó por mayoría de votos (el 26 de septiembre de 2002), que incluyeron a legisladores perredistas, las reformas y adiciones al Código Electoral, el jefe de gobierno se negó a publicarlo (*La Crónica*, 08/10/2002). Las observaciones del Ejecutivo Local insistieron en que las reformas harían más pesada y onerosa la burocracia del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Asimismo, la Asamblea citó a comparecer al jefe de gobierno para el 15 de octubre de 2002, pero la cita no fue atendida por el ejecutivo; bajo esa condición, el pleno de la Asamblea Legislativa determinó hacer un extrañamiento al jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, por el desacato a comparecer para que explicara los motivos por los que no publicó a tiempo el Código Electoral local (*La Crónica*, 17/10/2002).

El conflicto del Ejecutivo Local con la ALDF se ha planteado en torno a algunos proyectos aprobados en coaliciones que incluyeron a la bancada del PRD. Como se puede apreciar en el Cuadro 9, se ejerció el veto en cuatro proyectos en cuya aprobación participó la bancada del sol azteca.

Sin embargo, la conflictividad Ejecutivo-Legislativo no parece haber influido en las percepciones públicas sobre el desempeño del gobierno. Según una encuesta trimes-

**Cuadro 9**  
**Vetos interpuestos por el jefe de gobierno**  
**a decisiones de la ALDF, 2000-2003**

<i>Ley vetada</i>	<i>Tamaño de la coalición que aprueba</i>	<i>Fecha de aprobación</i>
Ley de Transparencia y Acceso a la Información	PAN-PRD-PRI-PVEM-DS-CD-PT (55 votos)	17 /12/ 2002
Ley de Transporte	PAN-PRI-PVEM-DS-CD-PT (43 votos)	4 / 07/ 2002
Ley de Fomento Cultural	PAN-PRD-PRI-PVEM-DS-CD (54 votos)	23 /12/ 2002
Ley de Manejo de Residuos Sólidos	PAN-PRI-PVEM-DS-CD (40 votos)	19 /12/ 2002
Ley de Atención a Víctimas del Delito	PAN-PRD-PRI-PVEM-DS-CD (54 votos)	26 /12/ 2002
Código Financiero		
Ley que regula la Venta de Dispositivos anticontaminantes	PAN-PRI-PVEM-CD (35 votos)	23 /12/ 2002
Ley de establecimientos mercantiles	PAN-PRI-PVEM-DS (41 votos)	29 /11/ 2001
Código Electoral	56 votos	26 /09/ 2002
Ley de Obras y Servicios	PAN-PRD-PRI-PVEM-DS-CD (56 votos)	3 /07/ 2002
Programas de Desarrollo Urbano		18 /04/ 2002

tral de evaluación a la gestión del jefe de gobierno en febrero de 2003, éste alcanzó 77 por ciento de aprobación, además el porcentaje de personas que opinaron que la relación entre López Obrador y la Asamblea era muy buena o buena se elevó de 43 a 49 por ciento (*Reforma*, 04/02/2003).

## Controversias constitucionales

Ante los conflictos por la aprobación de leyes, la II ALDF promovió controversias constitucionales contra el jefe de gobierno por no acatar la Ley de Transporte, por la publicación parcial del Código Financiero y contra la decisión de crear un organismo regulador del agua.

El recurso de la controversia constitucional se utilizó también en el proceso de discusión y aprobación de la reforma política del Distrito Federal. En dicha reforma se pusieron en evidencia las limitadas facultades constitucionales de la ALDF para incidir en la esfera pública y en la democratización del gobierno de la ciudad. El pleno de la ALDF aprobó el 8 de noviembre de 2001 por unanimidad un proyecto de decreto que modificaría diversos artículos de la Constitución para restringir las facultades de los poderes federales sobre el DF y dotar de autonomía a su gobierno. La iniciativa se turnó a la Cámara de Diputados en donde también fue aprobada por mayoría de votos. No obstante, el Senado en su papel de cámara revisora determinó rechazar la minuta y declararla improcedente bajo el argumento de la falta de atribuciones de la ALDF para iniciar reformas a la Constitución.

Después de conocer la decisión del Senado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó un punto de acuerdo para presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra del Senado de la República por considerar que “invade la esfera de competencia constitucional del órgano legislativo” y obstaculiza la Reforma Política para el Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal acordó presentar una demanda de controversia constitucional ante la SCJN, en la que se promueva la invalidez constitucional de los actos recaídos en el dictamen presentado por las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, de fecha primero de octubre de 2002 de la Cámara de Senadores, en virtud de que invaden la esfera de competencia constitucional de este órgano legislativo.

## A manera de conclusión

La evidencia expuesta en este trabajo constituye una aproximación preliminar a una



evaluación más rigurosa del desempeño de la II Asamblea Legislativa en el periodo 2000-2003. El funcionamiento de la Asamblea en este periodo ilustra el funcionamiento de un caso de gobierno dividido, en cuanto a la productividad, el comportamiento de la votación nominal y las coaliciones legislativas.

El balance de la productividad legislativa de la II ALDF, refuerza la percepción de que el gobierno dividido se asocia a una declinación en la cantidad de iniciativas aprobadas. No obstante, es conveniente tomar otros indicadores para medir la productividad, en los que se destaque la calidad de las leyes aprobadas, el impacto de la legislación y la capacidad para enmendar la legislación enviada por el ejecutivo.

Por otro lado, la base de datos sobre las votaciones nominales nos ha permitido identificar las coaliciones partidistas, pues sorprende y suscita varias preguntas el hecho de que en una Asamblea sin mayoría haya prevalecido el consenso en las iniciativas aprobadas. Falta explicar qué significa que más de 60 por ciento de las leyes y los decretos se aprobaran por unanimidad y 26 por ciento por mayoría absoluta. Esta pauta se ha identificado también en otros contextos de la política legislativa nacional, en donde la pluralidad y la ausencia de mayorías estables ha traído consigo la construcción de coaliciones de más de tres partidos.

En el caso de la II ALDF, las coaliciones incluyeron como partidos principales al PAN y al PRI, los cuales basaron la cooperación legislativa tanto en la proximidad ideológica como en su papel de fuerzas opositoras al gobierno perredista encabezado por Andrés Manuel López Obrador. El PRD no logró establecer las bases para ser el eje de coaliciones estables: ahí radicó una de las fuentes de conflicto entre el jefe de gobierno y la ALDF.

## Bibliografía

- Banamex (2001). *El México electoral*, Fomento Cultural Banamex, México.
- Casillas, Carlos (1998). "Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política", *Nexos*, núm. 250, octubre, México.
- Carrillo, Ulises, Carla Humphrey y Alonso Lujambio (1998). "Competencia política y responsabilidad pública. Hacia un sistema de partidos en el Distrito Federal", *Diálogo y Debate*, año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre.
- De Remes, Alain (2001). *La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección presidencial del 2 de julio de 2000*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, núm. 138, México.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2001). "Las elecciones del 6 de julio de 1997 en el Dis-

- trito Federal”, en Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, UAM-Iztapalapa, México.
- González, Marco A. (2000). “El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal”, *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual*, año 17, núm. 104, noviembre-diciembre.
- Laver, Michael (1999). “Divided Parties, Divided Government”, *Legislative Studies Quarterly*, xxiv, núm. 1, febrero.
- Loeza, Soledad (1995). “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo xx”, *Historia Mexicana*, vol. xlv, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México.
- Marván, Ignacio (2000). *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal*, Documento de trabajo, núm. 130, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Políticos.
- Mayhew, David (1991). *Divided we Govern: 1946-1990*, Yale University Press, New Haven.
- Mezey, Michael (1995). “La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso”, en James Thurber, *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Heliasta, Buenos Aires.
- Molinar Horcasitas, Juan y Arturo Sánchez (1997). “Partidos políticos y cambio institucional en el DF”, en Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, CIIH-UNAM, México.
- Pechard, Jacqueline (1995). “1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Flacso / Miguel Ángel Porrúa, México.

### Documentos

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura (2000- 2003), *Diario de debates*, México, DF, <http://www.asambleadf.gob.mx/>
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (1997). Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, México.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de noviembre de 2002.

### Periódicos