

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LOS SISTEMAS DE COMISIONES: UN ANÁLISIS TEMPORAL DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL (1988-2012)

*The institutional change in the commissions systems. A temporal analysis
of the Assembly of the Federal District 1988-2012*

Gabriela Magdalena del Río

Resumen

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un importante espacio de toma de decisiones que ha evolucionado normativamente de una forma gradual. De 1988 al 2012, a grandes rasgos, se crearon nuevas comisiones, se institucionalizó el número de miembros que puede tener cada comisión, se modificó la normatividad para seleccionar los miembros y presidentes y la forma de definición de agenda de las comisiones. En esta investigación, el principal objetivo es mostrar las características de los escenarios bajo los cuáles se han impulsado estos cambios formales y los intereses a los que respondieron. A grandes rasgos, son tres los factores que han entrado en contradicción (conflicto) y producido distintos escenarios de cambios institucionales formales: los intereses de los partidos políticos, la conformación de la legislatura y el contexto institucional. Más concretamente, cuando los partidos de oposición adquirieran fuerza numérica en la legislatura (mayor porcentaje de curules) y las normas del sistema de comisiones no les beneficiaban, propusieron importantes cambios en la legislatura, los cuales fueron aprobados, con la intención de restar poder al partido mayoritario y tener una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones.

Palabras clave: sistema de comisiones, cambio institucional, instituciones, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fecha de recepción: 31 de marzo de 2014

Fecha de aceptación: 2 de julio de 2014

Abstract

The Legislative Assembly of the Federal District is an important area of decision-making that has normatively evolved gradually. From 1988 to 2012, new committees were created, the number of members can have each committee was institutionalized, the regulation to select the members and how to define the commissions agenda were changed. In this research, the main objective is to show the characteristics of the scenarios under which have driven these formal changes and interest to respondents. There are three factors that have come into conflict (conflict) and produced different scenarios of formal institutional changes: the interests of political parties, the formation of the legislature and the institutional context. More specifically, when the opposition parties acquire numerical strength in the legislature (higher percentage of seats) and the rules of the committee system did not benefit them, they proposed changes to the legislature, which was approved with the intention to disempower the party majority and have greater influence in the decision making process.

Key words: committee system, committees, institutional change, institutions, Legislative Assembly of the Federal District.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) es una institución dónde se han tomado importantes decisiones que afectan la vida cotidiana de sus habitantes. En el proceso de toma de estas decisiones han participado un conjunto de comisiones legislativas en las que los partidos políticos discuten, analizan, modifican y aprueban o desaprueban las leyes que pasarán al pleno. Después de 1988, el sistema de comisiones de la ALDF comenzó a cambiar gradualmente. En estos escenarios de cambio, se modificaron el número, tamaño, jurisdicciones, la forma de selección de los miembros y presidentes, y la forma de definición de agenda de las comisiones. En este estudio, el principal objetivo es describir y explicar los escenarios políticos¹ bajo los cuales se suscitaron estos cambios institucionales formales y los intereses partidistas² a los que respondieron.

Para desarrollar los objetivos de investigación se construyó un modelo de análisis basado en los postulados teóricos de Thelen y Mahoney, pero se adecuó a las particularidades de las legislaturas como instituciones. En este modelo, las principales variables de análisis son: intereses de los partidos políticos (argumentos a favor o en contra del cambio institucional), conformación de la legislatura (si tiene mayoría absoluta o mayoría relativa) y contexto institucional (si las reglas benefician a las mayorías o las minorías). Se consideran estas variables para el análisis ya que se parte del supuesto de que los cambios institucionales graduales en las legislaturas, que proponen e implementan los legisladores, suceden cuando el contexto institucional no beneficia a los partidos políticos que tienen la mayoría en la legislatura (ya sea varios partidos o un solo partido político). En otras palabras, es más probable que los legisladores propongan cambios normativos en las legislaturas cuando las reglas que regulan el ejercicio de poder no benefician la posición de su partido político (ya sea mayoritario o minoritario). Y para que se aprueben estos cambios, éstos tienen que favorecer la conformación de la legislatura que predomina (mayoría absoluta o mayoría relativa).

En la Asamblea del Distrito Federal,³ se identificaron dos escenarios de cambio institucional, los cuales están relacionados con el cambio en la conformación de la legislatura y la intención de los partidos considerados como minoritarios, en suprimir el contexto institucional que beneficiaba al partido hegemónico. El primer periodo de cambio institucional se suscitó durante la II legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) (1991-1994), en el cual los partidos de oposición al PRI, en su conjunto, adquirieron un alto porcentaje de representación en la ARDF. El segundo periodo se llevó a cabo durante la II legislatura de la ALDF (2000-2003), en el cual se transitó de una mayoría absoluta del PRD a mayoría relativa, en la que juntos el PAN y el PRI obtuvieron más el

¹ Escenarios políticos se refiere a la conformación de las legislaturas y los partidos políticos que fungían como mayoría y oposición.

² Cuando se hable de intereses partidistas se refiere a los argumentos que dieron los partidos políticos para llevar a cabo u oponerse al cambio.

³ Cuando en el texto se mencione Asamblea del Distrito Federal, es porque nos estamos refiriendo tanto a la Asamblea de Representantes como a la Asamblea Legislativa.

49% de representación, y el PRD el 28%. Al igual, que en el periodo anterior los partidos de oposición al PRD, propusieron e implementaron cambios en el sistema de comisiones.

La estructura del texto es la siguiente: en el primer apartado se expone lo que se entiende por cambio institucional, los tipos de cambio institucional, las propuestas teóricas para explicar el cambio institucional, y el modelo de análisis que se construyó para analizar los cambios institucionales en los sistemas de comisiones. En el segundo apartado se hace una descripción de los cambios en el sistema de comisiones de la ALDF. En el siguiente apartado se describen los escenarios bajo los cuales se implementaron los cambios normativos por parte de los legisladores. Por último, las conclusiones, en las cuales se hace énfasis en las aportaciones de este análisis de caso al estudio de las legislaturas subnacionales en México.

MODELO PARA EXPLICAR Y ANALIZAR EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LAS LEGISLATURAS Y SUS SISTEMAS DE COMISIONES

El cambio institucional, menciona Campbell (2009), es un esfuerzo deliberado para reorganizarse o modificar las instituciones existentes, como las reglas formales e informales, los mecanismos de supervisión y ejecución, y los sistemas de significado que definen el contexto en el cual operan los actores e interactúan entre sí. Los elementos planteados en la definición de este autor son de suma importancia; sin embargo, en esta investigación, nos centraremos sólo en analizar los cambios en las instituciones formales. Las instituciones formales son las reglas establecidas formalmente en las constituciones políticas, las leyes y los ordenamientos normativos o programáticos que están respaldados por la autoridad del estado (Carey, 2000).

Las instituciones formales son acuerdos forjados mediante la lucha y la negociación. En consecuencia, reflejan los recursos y el poder de las personas que las han creado. Una vez creadas, afectan la distribución de recursos y poder entre las personas vinculadas con la institución. El cambio institucional está determinado en buena medida por las luchas para conseguir recursos y poder (Campbell, 2009).

Los cambios institucionales pueden describirse considerando su nivel de intensidad (Hay, 2001; Pierson 1994; Campbell, 2007; Mark Blyth, 2002). Estos autores proponen que hay tres tipos de cambio institucional considerando su intensidad: evolutivo, adaptativo y revolucionario. Un cambio institucional evolutivo, supone cambios sólo en algunas dimensiones de una institución a lo largo de un periodo de tiempo. Este proceso implica una combinación y recombinación de elementos institucionales ya existentes, a esto se le conoce como bricolaje (Campbell, 2007; Douglas, 1986). Sin embargo, en ocasiones se pueden incluir nuevos elementos al repertorio institucional a través de una difusión que se origina fuera del contexto. Son muy raras las ocasiones en las cuales se adopta un elemento o una idea recientemente introducida de manera plena y sin cambios. Es decir, una vez que un nuevo elemento institucional llega a una institución local, es modificado para que se ajuste a los arreglos institucionales ya existentes. A este proceso se le denomina adaptación. Por otro lado, el cambio revolucionario supone cambios simultáneos en la mayor parte de sus dimensiones. La estabilidad supondría la ausencia

de cambio en la mayoría, si no es que en ninguna de sus dimensiones. En esta investigación se pondrá énfasis en los cambios evolutivos en las instituciones, particularmente en los sistemas de comisiones en las legislaturas. Thelen y Mahoney plantean que este tipo de cambios, al que ellos llaman graduales, pueden ser de gran importancia (en sí mismos), y las instituciones normalmente evolucionan en forma incremental.

FACTORES QUE EXPLICAN EL CAMBIO INSTITUCIONAL: UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DEL CAMBIO GRADUAL INSTITUCIONAL EN LAS LEGISLATURAS.

Campbell (2007) menciona que el cambio institucional puede ser provocado tanto por factores exógenos como por factores endógenos. Los factores exógenos incluyen asuntos como la guerra, catástrofes económicas y otros desastres, así como cambios abruptos de precios, costos de transacción y políticas estatales, presiones de organizaciones y otros factores similares. Para Mahoney y Thelen (2010), los cambios graduales institucionales, que son los que se observan en nuestro objeto de estudio (la ALDF), están más relacionados con factores endógenos. Es decir, son las mismas instituciones las que contienen las posibilidades de cambio.

Para entender a los factores endógenos, es necesario saber que las instituciones son entidades multidimensionales compuestas por diferentes principios institucionales y lógicas que guían la acción, entre los cuales se presentan innumerables inconsistencias. Tales inconsistencias podrían generar suficiente tensión, fricción y otros problemas que obliguen a los actores a buscar nuevos arreglos institucionales. Así es como las mismas instituciones podrían generar presiones para el cambio. Algunas de estas presiones pueden ser la amenaza a la distribución de recursos o el poder de los actores que operan dentro de las instituciones. De esto se deduce que cualquier cosa que pudiera desestabilizar estos acuerdos, alterar la distribución de los recursos y el poder, podría desencadenar una lucha por las propias instituciones.

En las legislaturas hay tres factores endógenos que pueden entrar en contradicción y motivar a los legisladores de los partidos políticos a presentar propuestas de cambio institucional: *A)* los intereses de los legisladores, los cuales están definidos por la posición política que tiene el partido político al que pertenece. Es decir, los legisladores que pertenecen a partidos mayoritarios preferirán reglas exclusivas. Los legisladores que pertenecen a partidos minoritarios preferirán reglas inclusivas. *B)* La conformación de la legislatura, lo cual quiere decir si hay mayoría absoluta o mayoría relativa. *C)* El contexto institucional que predomina en la legislatura, es decir si las reglas benefician a las mayorías o a las minorías.

Considerando estos factores, se pueden establecer los siguientes supuestos de investigación:

1) es probable que los legisladores propongan cambios normativos, en las legislaturas, cuando las reglas que regulan el ejercicio de poder no beneficia la posición de su partido político, ya sea como partido mayoritario o minoritario.

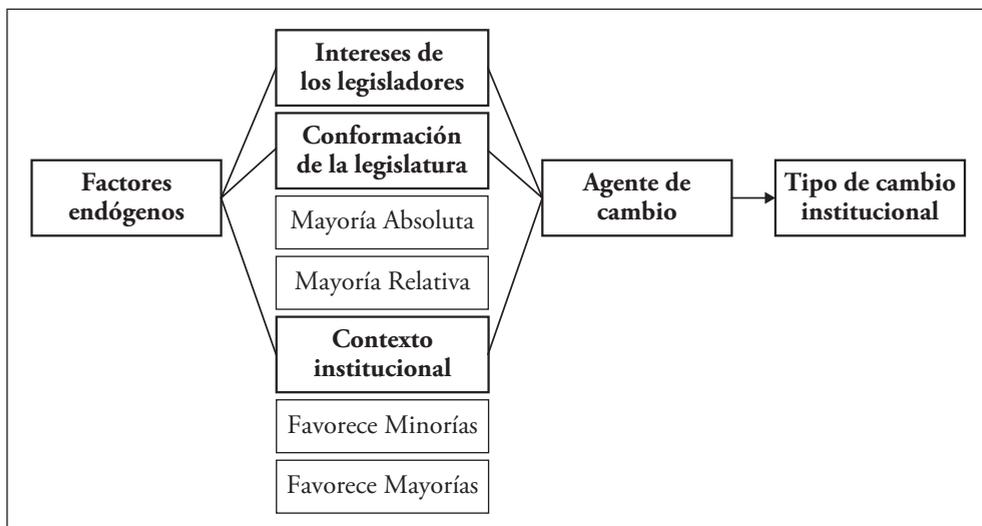


FIGURA 1. MODELO PARA EL ANÁLISIS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LOS SISTEMAS DE COMISIONES

Fuente: Elaboración propia.

Conformación de la legislatura

		Mayorías Absolutas	Mayorías relativas
Contexto	Reglas que favorecen Mayorías	No propuestas de cambio	Propuestas de reforma
	Reglas que favorecen Minorías	Propuestas de reforma	No propuestas de cambio

FIGURA 2. PROPUESTAS DE CAMBIO INSTITUCIONAL

Fuente: Elaboración propia.

- 2) El hecho de que se proponga una reforma a las reglas de la legislatura, no significa que se implemente. Para ello, la mayoría de los legisladores tienen que votar a favor de la propuesta, y para que voten a favor esta propuesta tiene que beneficiarles. Considerando esto, el segundo supuesto de esta investigación es: es probable que se apruebe

una reforma si ésta beneficia la conformación de la legislatura que predomina o a la mayoría de los partidos políticos. Si las reformas favorecen al partido mayoritario, y en la legislatura está establecida una mayoría absoluta (50% más uno) es más probable que se suscite un cambio institucional. O por el contrario, si las propuestas de reforma favorecen a los partidos minoritarios, y en la legislatura los partidos minoritarios en su conjunto tienen un alto porcentaje de representación es probable que se lleve a cabo un cambio institucional.

		<i>Conformación legislatura</i>	
		Mayorías Absolutas	Mayorías relativas
<i>Contexto</i>	Reformas que favorecen P. Mayoritarios	Cambio institucional	No cambio
	Reformas que favorecen P. Minoritarios	No cambio	Cambio institucional

FIGURA 3. CAMBIO INSTITUCIONAL EN LOS SISTEMAS DE COMISIONES
Fuente: Elaboración propia.

Considerando los supuestos de investigación sobre los factores que influyen en el cambio institucional, se puede plantear que hay dos escenarios de cambio institucional y uno de no cambio institucional en las legislaturas. En el escenario A (Figura 4), suponemos que en la legislatura están instauradas reglas que benefician a las mayorías, pero en un determinado momento la conformación de la legislatura cambia, y se da una transición de mayorías absolutas a mayorías relativas. Entonces, es probable que los legisladores de los partidos minoritarios, al percatarse que las reglas instauradas no les benefician y que la conformación de la legislatura favorece la posibilidad de aprobación del cambio, propongan reformas a las reglas de las legislaturas.

En el escenario B (Figura 5), suponemos que en la legislatura están instauradas reglas que benefician a las minorías, pero en un determinado momento la conformación de la legislatura cambia y se da una transición de mayorías relativas a mayorías absolutas. Entonces, es probable que los legisladores del partido mayoritario, al percatarse que las reglas instauradas no les permiten maximizar sus beneficios, y que la conformación de

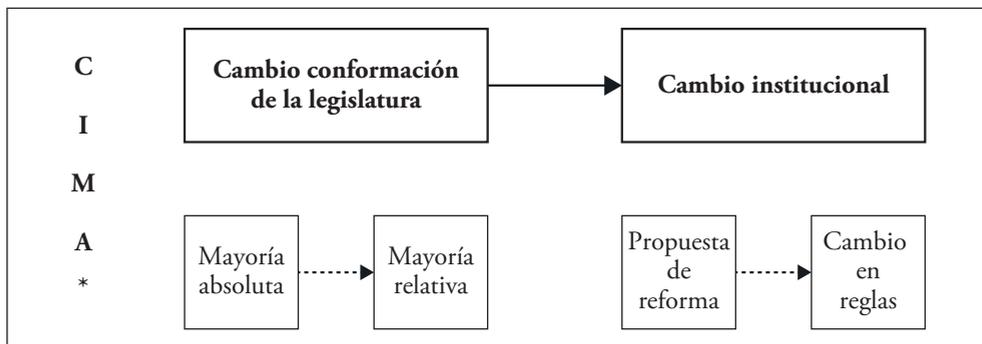


FIGURA 4. ESCENARIO DE CAMBIO INSTITUCIONAL A

Fuente: Elaboración propia. *CIMA: Contexto Institucional que favorece al partido mayoritario

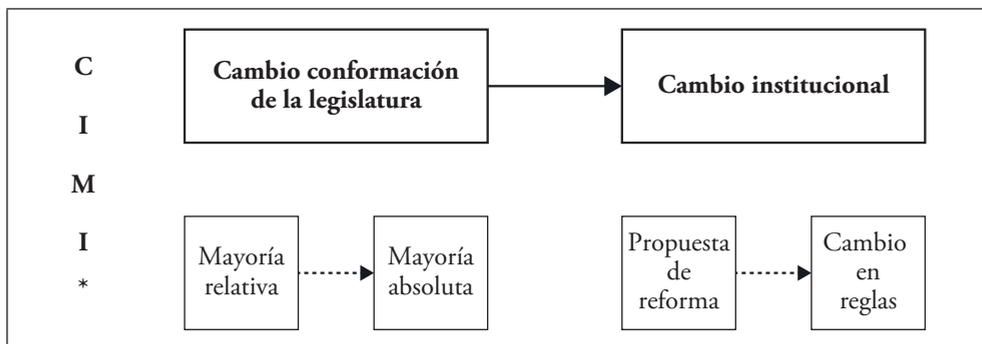


FIGURA 5. ESCENARIO DE CAMBIO INSTITUCIONAL B

Fuente: Elaboración propia. *CIMI: Contexto Institucional que favorece a los partidos minoritarios.

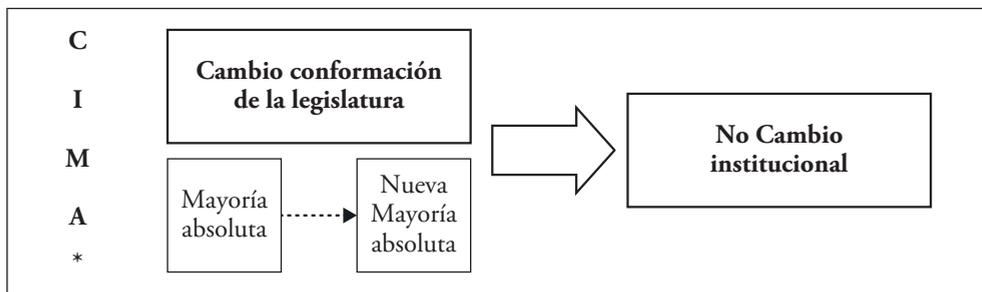


FIGURA 6. ESCENARIO DE NO CAMBIO INSTITUCIONAL B

Fuente: Elaboración propia. *CIMA: Contexto Institucional que favorece al partido mayoritario.

la legislatura favorecerá la posibilidad de aprobación del cambio, propongan reformas a las reglas de las legislaturas.

En el escenario B, suponemos que en la legislatura están instauradas reglas que benefician a los partidos mayoritarios, se suscita un cambio en la conformación legislativa, pero sólo porque un partido político distinto gana la mayoría absoluta en la legislatura. Entonces es probable que los legisladores del partido mayoritario, al percatarse que las reglas instauradas maximizan sus beneficios, no propongan cambios y los minoritarios, al ver sus posibilidades de influencia restringidas, tampoco los propongan. Aunque, debe considerarse que es probable que el nuevo partido mayoritario busque permanecer en el poder, por ende puede buscar hacer cambios que refuercen su predominio a largo plazo.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA DE COMISIONES DE LA ALDF

El objetivo de este apartado es demostrar que en la ALDF se ha presentado una serie de cambios institucionales graduales en su sistema de comisiones. Para ello, se analizarán las variables: número, tamaño, permanencia, paralelismos con la estructura de gobierno y selección de miembros y presidentes de las comisiones. Este análisis permitirá observar cómo ha cambiado el sistema de comisiones en el D. F., a lo largo del tiempo, e identificar los periodos de cambio más importantes.

Número

Actualmente la ALDF cuenta con 36 comisiones que tratan diferentes temáticas, las cuales están enfocadas en analizar, discutir y aprobar propuestas de leyes presentadas por diputados, jefes de gobierno y ciudadanos.⁴ A partir de 1988, el número de comisiones se ha incrementado, pero esta tendencia ha variado. De 1988 a 1991, se aumentaron 4 comisiones, de 1991 a 1994 se aumentaron 16 comisiones, de 1994 al 1997 se aumentó una comisión, de 1997 al 2000 se aumentó una comisión más, del 2000 al 2003 no se crearon más comisiones, del 2003 al 2006 se crearon sólo dos comisiones más, y después de ese año no habido más cambios.

Con respecto a la normatividad que regula el número de comisiones en la ALDF, a grandes rasgos, se podría decir que no ha cambiado del todo. Desde 1988, se establece que la Asamblea contará con las comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. En 1995, se establece un apartado en el que se agrega que los tipos de comisiones ordinarias deben estar relacionadas con las materias legislativas de la Asamblea previstas en el Estatuto de Gobierno del D. F., con excepción de la de

⁴ En el artículo 88, apartado III, de la Ley Orgánica de la ALDF, se establece que los ciudadanos del Distrito Federal a través de la iniciativa popular, quienes podrán presentar proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las bases que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las prevenciones de la Ley de Participación Ciudadana, salvo en las siguientes materias: Tributario fiscal así como de Egresos del Distrito Federal; Régimen interno de la Administración Pública del D.F.; Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del D. F.

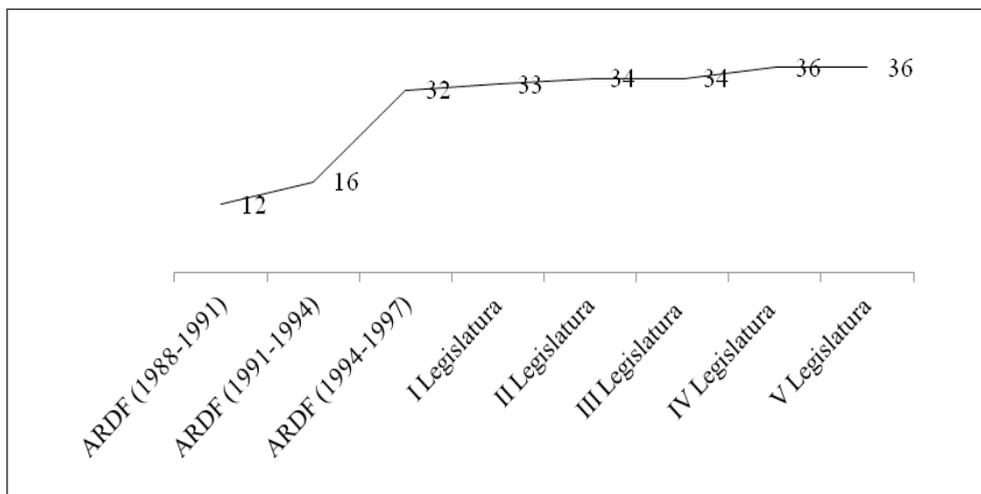


GRÁFICO I. NÚMERO DE COMISIONES EN LA ALDF (1988-2012)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx.

Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias a la que corresponderá estudiar y dictaminar las propuestas de iniciativas de leyes o decretos que no sean materia exclusiva de alguna comisión ordinaria.

Tamaño

El tamaño de las comisiones en la ALDF, desde la segunda legislatura (2000-2003)⁵, es sumamente variable, y es que la norma planteaba, antes del 2002, que los legisladores podían formar parte de una o varias comisiones; y que las comisiones se integrarían de una forma que reflejarán la integración plural de la Asamblea y permitan la participación de los partidos minoritarios en el estudio y resolución de las iniciativas, así como de los asuntos que remitan a las mismas. Este ordenamiento normativo cambia en la Ley Orgánica de la ALDF, presentada en el 2002, ya que se establece que las comisiones se integrarán proporcionalmente al número de diputados que acuerde la Comisión de Gobierno sin que pueda exceder de nueve el número de sus integrantes y menor que 5, salvo que la Comisión de Gobierno acuerde por excepción y de manera justificada una integración diferente. Antes de la IV legislatura (2003-2006), se puede observar que había comisiones que tenían hasta trece integrantes (Cuadro 3).

El promedio en el número de integrantes, desde la segunda hasta la quinta legislatura, en cada una de las comisiones es muy variable. Están las comisiones que tienen en promedio diez integrantes que son: Presupuesto y Cuenta Pública, Administración y Procuración de Justicia, Seguridad Pública, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, Administración Pública Local y Participación Ciudadana.

⁵ Antes de esa fecha no fue posible conseguir la información.

CUADRO 3. NÚMERO DE INTEGRANTES EN LAS COMISIONES POR LEGISLATURA (2000-2012)

Comisiones	II	III	IV	V
Abasto y Distribución de alimentos	8	5	5	8
S Administración Pública Local	13	9	8	8
Administración y Procuración de Justicia	13	8	9	9
Asuntos Indígenas	—	5	5	6
Asuntos laborales y prevención social	—	5	5	5
Asuntos político electorales	—	9	9	9
Asuntos a grupos vulnerables	6	7	6	8
Ciencia y tecnología	3	5	5	5
Cultura	—	5	6	9
Derechos humanos	12	8	8	9
Desarrollo e infraestructura urbana	—	9	8	8
Desarrollo metropolitano	7	9	8	7
Desarrollo rural	6	5	8	8
Desarrollo social	10	9	8	9
Educación	9	5	7	7
Equidad y género	3	8	5	9
Fomento Económico	7	5	6	9
Hacienda	12	7	9	9
Juventud	6	7	5	6
Normatividad legislativa , estudios y prácticas parlamentarias	12	7	9	9
Notariado	5	5	5	7
Participación Ciudadana	11	9	9	9
Población y Desarrollo	4	7	5	6
Preservación del medio ambiente	13	7	8	9
Presupuesto y cuenta públicas	13	9	9	10
Protección civil	5	5	5	7
Salud y Asistencia Social	5	5	8	9
Seguridad Pública	13	9	8	9
Transporte y Vialidad	—	10	7	9
Turismo	9	5	7	7
Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	5	5	5	5
Vivienda	10	6	9	7
Vigilancia de la Contaduría mayor de Hacienda del Distrito Federal	13	9	9	8

Elaboración propia con información proporcionada por la ALDF vía infomexdf.mx.

Las comisiones que tienen en promedio nueve integrantes son: Derechos Humanos, Hacienda, Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, Preservación del Medio Ambiente y Desarrollo Social.

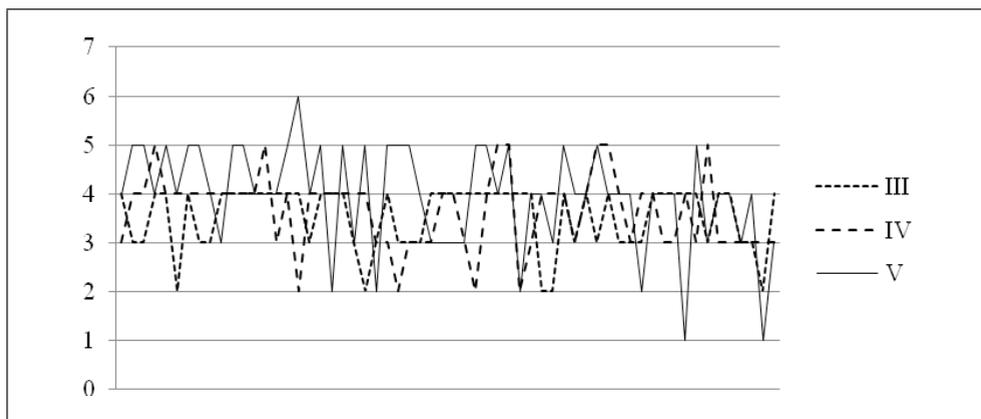


GRÁFICO 2. NÚMERO DE COMISIONES POR DIPUTADO DE LA III A LA V LEGISLATURA

Fuente: Elaboración propia con información con información proporcionada por infomexdf.mx.

Las comisiones que tienen en promedio siete u ocho integrantes son: Vivienda, Desarrollo Metropolitano, Educación, Turismo, Asuntos Político Electorales, Asuntos a Grupos Vulnerables, Desarrollo Rural, Fomento Económico, Salud y Asistencia Social, Abasto y Distribución de Alimentos y Transporte y Vialidad. Las comisiones que han tenido, en promedio, entre cuatro y cinco integrantes son: Desarrollo e Infraestructura Urbana, Equidad y Género, Juventud, Población y Desarrollo, Notariado, Protección Civil, Cultura, Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos. Las comisiones que han tenido entre tres y cuatro integrantes son: Ciencia y Tecnología, Asuntos Indígenas y Asuntos Laborales y Prevención Social.

En promedio, a partir de la III hasta la V, un diputado ha ocupado 3.6 comisiones. En la tercera legislatura, el promedio fue de tres comisiones por diputado; en la cuarta legislatura fue de tres y media comisiones por diputado y en la quinta legislatura fue de cuatro comisiones por diputado. Como se observa en el Gráfico 5, un diputado puede pertenecer hasta seis comisiones y otros sólo a una comisión.

Permanencia y relación con las agencias administrativas

De las comisiones que se han instaurado en la ALDF, el 88% han permanecido y sólo el 12% han sido derogadas. Estas últimas comisiones sólo funcionaron en la I y II legislatura de la ALDF y ya estaban instituidas en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representes que entro en vigor en 1995. Entonces, las comisiones que permanecieron dos legislaturas (ver gráfico 3), son las que se derogaron, con excepción de la Comisión de Transparencia

de la Gestión que comenzó a funcionar en la V legislatura y está ahora en la VI legislatura. Las comisiones que han estado en cuatro y tres legislaturas son porque comenzaron a funcionar en la III o en la IV legislatura.

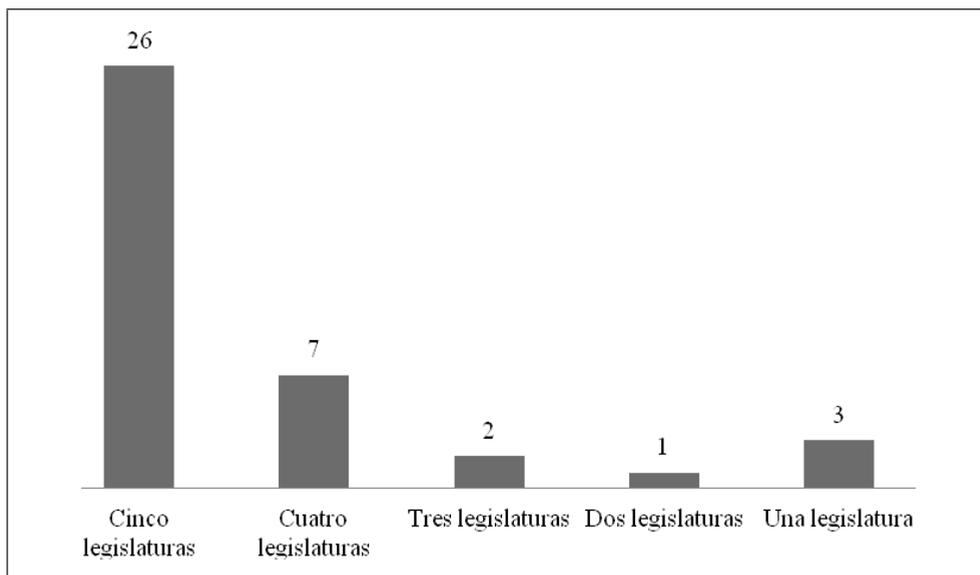


GRÁFICO 3. PERMANENCIA DE LAS COMISIONES EN LA ALDF (1988-2012)
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mxç

En la siguiente tabla se observan las comisiones que han funcionado en seis legislaturas, y que incluso ya estaban en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.⁶ Como ya se planteaba, el mayor porcentaje que se han instituido en la ALDF han permanecido de la I (1997-2000) hasta la VI (2012-2015). La mayoría de las estas comisiones tienen conexiones institucionales con los órganos del Gobierno del Distrito Federal y las que no las tienen son porque están relacionadas con las funciones de fiscalización al ejecutivo y de la administración pública de la ALDF.

CUADRO 4. COMISIONES Y SUS CONEXIONES INSTITUCIONALES

	Legislaturas						Conexiones			Organizaciones gubernamentales
	I	II	III	IV	V	VI	1	2	+3	
Abasto y Distribución de alimentos	×	×	×	×	×	×		*		Desarrollo Social/Desarrollo Económico

⁶ No se sabe cómo fue su composición y si funcionaron ya que esa información no se pudo obtener vía infomexdf.

Administración y Justicia	×	×	×	×	×	×		*	Procuraduría General de Justicia del D.F./ Consejería Jurídica y de Servicios Legales
Ciencia y Tecnología	×	×	×	×	×	×	*		Secretaría de Educación
Deporte y Recreación	×	×	×	×			*		Instituto del Deporte del D. F.
Derechos Humanos	×	×	×	×	×	×	*		Comisión de Derechos Humanos del D. F.
Desarrollo Metropolitano	×	×	×	×	×	×		*	Desarrollo Urbano y Vivienda/ Obras y Servicios
Desarrollo rural	×	×	×	×	×	×	*		Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
Desarrollo social	×	×	×	×	×	×	*		Desarrollo Social
Educación	×	×	×	×	×	×	*		Secretaría de Educación
Equidad y Género	×	×	×	×	×	×	*		Instituto de las Mujeres en el D.F.
Fomento Cultural	×	×					*		Secretaría de Cultura
Fomento Económico	×	×	×	×	×	×	*		Desarrollo Económico
Hacienda	×	×	×	×	×	×	*		Finanzas
Juventud	×	×	×	×	×	×	*		Instituto de la Juventud del D. F.
Notariado	×	×	×	×	×	×		*	Consejería Jurídica y de Servicios Legales/Procuraduría General de la Justicia.
Población y Desarrollo	×	×	×	×	×	×		*	Desarrollo Urbano/ Desarrollo Social
Presupuesto y Cuenta Pública	×	×	×	×	×	×	*		Finanzas
Protección civil	×	×	×	×	×	×	*		Protección Civil
Salud y Asistencia Social	×	×	×	×	×	×	*		Secretaría de Salud
Seguridad Pública	×	×	×	×	×	×	*		Seguridad Pública
Turismo	×	×	×	×	×	×	*		Turismo
Vivienda	×	×	×	×	×	×	*		Desarrollo urbano y vivienda/Desarrollo Social.
Participación ciudadana	×	×	×	×	×	×			Subsecretaría de Participación Ciudadana en el Distrito Federal
Uso y aprovechamiento de bienes	×	×	×	×	×	×			Registro Público de la Propiedad y Comercio
Vigilancia de la Contaduría	×	×	×	×	×	×			Relacionada con la función de fiscalización de la ALDF
Administración Pública	×	×	×	×	×	×			Relacionada con la función de fiscalización de la ALDF
Estudios legislativos	×	×	×	×	×	×			Para la regulación y funcionamiento de la ALDF

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx

Las comisiones que se instauraron en la I legislatura y que comenzaron a funcionar en la II, fueron las de Atención a grupos vulnerables y preservación del medio ambiente. Estas comisiones tienen conexiones institucionales directas con la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

CUADRO 5. COMISIONES Y SUS CONEXIONES INSTITUCIONALES

	Legislaturas						Conexiones			Organizaciones gubernamentales
	I	II	III	IV	V	VI	1	2	+3	
Preservación del medio ambiente		×	×	×	×	×	*			Secretaría del Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx

En la Asamblea, ya como legislativa, fue en la II legislatura (2000-2003), cuando se crearon y derogaron más comisiones. Como se observa, en el cuadro 6, en la III legislatura comenzaron a funcionar seis nuevas comisiones sobre distintos temas y todas vinculadas con algunas de las instituciones del Distrito Federal.

CUADRO 6. COMISIONES Y SUS CONEXIONES INSTITUCIONALES

	Legislaturas						Conexiones			Organizaciones gubernamentales
	I	II	III	IV	V	VI	1	2	+3	
Asuntos Indígenas			×	×	×	×	*			Desarrollo rural y comunidades/ Secretaría de Desarrollo Social.
Asuntos laborales			×	×	×	×	*			Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F.
Asuntos Políticos Electorales			×	×	×	×	*			Instituto Electoral del Distrito Federal
Cultura			×	×	×	×	*			Secretaría de Cultura
Desarrollo e Infraestructura			×	×	×	×	*			Obras y Servicios/ Desarrollo Urbano y Vivienda
Transporte y Vialidad			×	×	×	×	*			Transporte y vialidad
Atención a grupos vulnerables			×	×	×	×	*			Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx

En cuanto a las comisiones que se derogaron fueron la de desarrollo urbano y establecimiento de reservas territoriales, la comisión por los derechos e integración de las personas con discapacidad, y la de atención a grupos de la tercera edad. Las comisiones de protección al empleo y previsión social, sólo cambiaron de nombres. En el apartado sobre número de comisiones se observa que hay un incremento de comisiones en la III legislatura de la Asamblea de Representantes (1994-1997) y en la II (1997-2000) legisla-

tura de la Asamblea Legislativa, esto quiere decir que fue en la II legislatura de la ARDF (1991-1994) y en la I Legislatura (1997-2000) cuando se crearon nuevas comisiones, en la primera se crearon doce nuevas comisiones y en la segunda seis nuevas comisiones. De la II (2000-2003) a la III (2003-2006), no se observa ningún incremento o decremento (ver gráfico 1), pero si se llevaron a cabo cambios que implicaron que se derogaran algunas comisiones y se establecieron nuevas comisiones, por ello permaneció el mismo número que en la legislatura anterior. En la II legislatura se estableció el Reglamento de las Comisiones de la ALDF, entonces esta legislatura fue un periodo de cambios importantes en el sistema de comisiones que analizaremos en el apartado de análisis de escenarios de cambio institucional en la ALDF. Después de este año, durante cuatro legislaturas se han establecido tres nuevas legislatura: Gestión integral del agua, Comisión de transparencia de la gestión y Vigilancia y evaluación de Políticas y Programas sociales.

CUADRO 7. COMISIONES Y SUS CONEXIONES INSTITUCIONALES

	Legislaturas						Conexiones			Organizaciones gubernamentales
	I	II	III	IV	V	VI	1	2	+3	
Desarrollo Urbano y establecimiento de reservas territoriales.	×	×					*			Desarrollo Urbano.
Por los derechos e integración de las personas con discapacidad	×	×					*			Secretaría de Desarrollo Social
Protección al empleo y previsión social	×	×					*			Junta de Conciliación y Arbitraje del D. F.
Vialidad y tránsitos urbanos	×	×					*			Transporte y vialidad
Atención a grupos de la tercera edad	×	×					*			Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx.

SELECCIÓN DE LOS MIEMBROS Y DE PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES

En este apartado se analizarán los criterios de selección de miembros de las comisiones y de los presidentes de las comisiones, así como también los criterios para establecer su agenda legislativa. En cuanto a los criterios de selección, en la norma, no se han dado cambios importantes. En la Ley Orgánica de la ARDF, de 1988, se estableció que la conformación de las comisiones debería reflejar la integración plural de la Asamblea, y que permitiera la participación de los partidos minoritarios en el estudio y resolución de las iniciativas. A partir del reglamento instituido para la ARDF, en 1995, y hasta ahora, las Comisiones se integran a propuesta de la Comisión de Gobierno. En el reglamento de

la ARDF, de 1988, este órgano legislativo tiene amplias facultades en la Asamblea, particularmente en la conformación de las comisiones legislativas, aunque la Comisión de Gobierno no tenía la facultad de proponer a los integrantes de las comisiones, si podía designar a los Presidentes de las Comisiones. A partir de 1995, comenzó a tener facultades tanto para la selección de los miembros como para la selección de los presidentes en las comisiones.

A partir de 1995, normativamente la Comisión de Gobierno es el órgano central de la Asamblea, ya que para que se tomen la mayor parte de las decisiones al interior de la ALDF, los legisladores tienen que recurrir a este órgano legislativo. En la Ley Orgánica de la ARDF, aprobada en 1995, la Comisión de Gobierno era definida como un órgano de gobierno encargado de optimizar las funciones legislativas, políticas y administrativas.⁷ Se planteaba que debía estar integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, más otros tantos representantes del grupo mayoritario.

En la Ley Orgánica de la ALDF, publicada en 1999, la Comisión de Gobierno adquiere el carácter de permanente, y se estableció que los votos de cada grupo parlamentario, en esta comisión, serían ponderados con relación al número de integrantes que tuvieran en la ALDF.

Esta comisión, que regula la mayor parte de las funciones de la ALDF, ha estado conformada en su mayoría por diputados del PRD. Esto se puede suponer⁸ por la norma que regula su integración, además porque el PRD es el que ha obtenido la mayoría absoluta desde 1997. Este hecho ha sido posible debido a que en la ALDF sigue funcionando la cláusula de gobernabilidad, en la cual se establece que el partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30% de la votación en el D. F., le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

El hecho de que el PRD, hasta ahora, haya obtenido la mayoría absoluta, ha permitido que obtenga el mayor porcentaje de presidencias de las comisiones. Sólo en la II legislatura, en la cual el PRD no gana la mayoría absoluta, su porcentaje de presidencias en las comisiones es mucho menor que en los años subsecuentes (ver Gráfico 4).

Así como también le ha permitido tener el mayor promedio de representación⁹ en las comisiones. En la Gráfica 5, podemos observar que el promedio de representación en las comisiones en cada una de las legislaturas es superior a la del PAN y del PRI. Por ejemplo, en la segunda legislatura la diferencia entre el PRI y el PRD es de 49% y con relación al PAN es de 39%. Las diferencias de representación entre los tres principales partidos políticos se mantienen constantes hasta la quinta legislatura.

⁷ Artículo 42 de la ARDF publicada en abril de 1995 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁸ La integración de la Comisión de Gobierno se plantea como una suposición porque esta información no fue proporcionada por infomexdf.mx.

⁹ El promedio de representación por partido político y legislatura se calculó sumando el porcentaje de representación de cada uno de los partidos políticos en cada una de las comisiones y se dividió entre el número de comisiones que había en la legislatura.

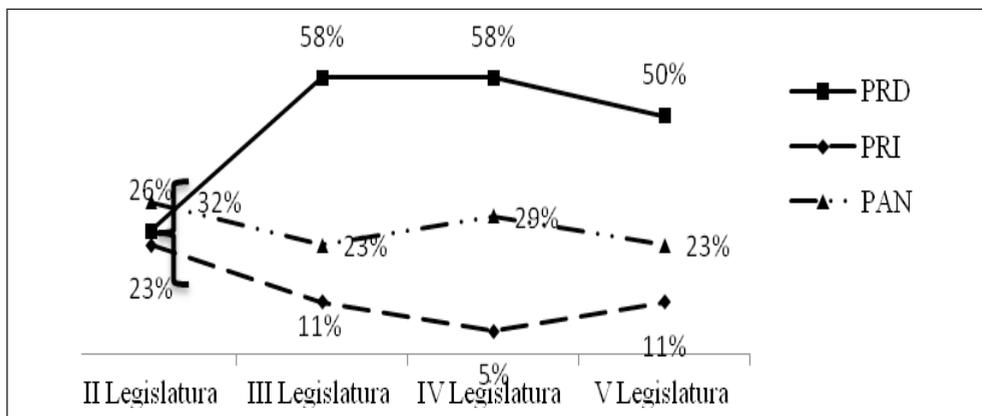


GRÁFICO 4. PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES EN LA ALDF (1997-2000)
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx.

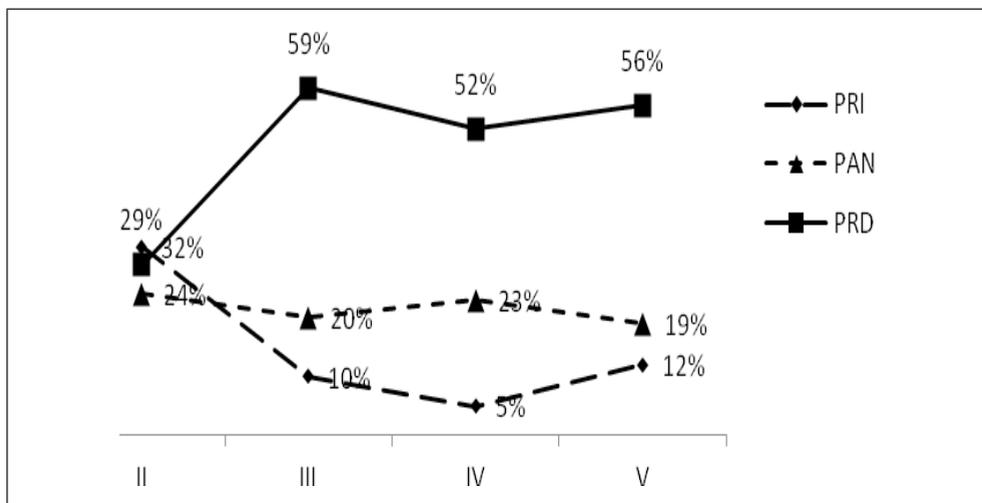


GRÁFICO 5. PROMEDIO DE REPRESENTACIÓN DE LAS COMISIONES EN LA ALDF (1997-2000)
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx.

ESCENARIOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ALDF

A partir del análisis de las dimensiones del sistema de comisiones, se identificaron dos periodos de cambio institucional en la Asamblea del Distrito Federal. En estos dos periodos los cambios más importantes fueron: el incremento de 16 comisiones legislativas en la II legislatura de la ARDF (1991-1994), y la derogación y establecimiento de comisiones en la II legislatura de la ALDF (2000-2003). En general, las nuevas comisiones que se crearon están enfocadas a atender diferentes temáticas: asuntos indígenas, asuntos

laborales, electorales, de cultura, infraestructura y transporte público. En cuanto al criterio para establecer el número de comisiones, desde 1988, sigue siendo el mismo: “La Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones”. En cuanto al tamaño de las comisiones, en el 2000, se estableció el número máximo y mínimo de comisiones al que podrían pertenecer los legisladores. Antes de este año, los legisladores podían pertenecer al número de comisiones que ellos decidieran ya que la norma estipulaba que podían pertenecer a una o varias comisiones.

La normatividad para seleccionar a los miembros y presidentes de las comisiones cambio en el periodo 1991-1994 de la ARDF. En este periodo se le dieron más facultades a la Comisión de Gobierno, órgano que se conforma en su mayoría por miembros del partido mayoritario. Considerando la tipología sobre cambio institucional, se puede plantear que el tipo de cambio institucional que predomina en la ALDF es el *layering*, es decir la adición de nuevas normas sobre la parte superior o al lado de las ya existentes. Este tipo de cambio supone modificaciones, revisiones o adiciones a las reglas existentes. Se suscitó principalmente en dos legislaturas, la II de la ARDF (1991-1994) y la II de la ALDF (2000-2003). En el siguiente apartado se analizara qué sucedió en estos dos periodos legislativos, concretamente con la conformación de la legislatura, las características de la institución y los intereses partidistas.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ESCENARIOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ALDF. LA OPOSICIÓN A LOS PARTIDOS MAYORITARIOS.

La oposición al partido mayoritario, tanto en la II legislatura de la ARDF como en la II legislatura de la ALDF, ha jugado un papel importante en el impulso al cambio legislativo. Las características de la conformación de la legislatura y del contexto institucional fueron distintas en cada una de estas legislaturas. Sin embargo, una de las semejanzas más importantes es que los partidos minoritarios impulsaron cambios en las reglas del sistema de comisiones. El cambio legislativo, en ambos periodos, estuvo dirigido a restar poder e influencia al partido mayoritario, sólo que en la legislatura de la ARDF el partido mayoritario era el PRI y en la legislatura de la ALDF era el PRD.

Con respecto a las características institucionales de la II legislatura de la ARDF, una de las principales particularidades era que el Distrito Federal, tenía un diseño de gobierno a nivel político y administrativo que era muy funcional en el contexto del régimen autoritario mexicano. Larrosa (2006) menciona que fue un espacio geográfico desde donde operaba sin obstáculo alguno el sistema presidencial y el sistema de partido hegemónico. El diseño institucional del entonces Departamento del D.F., se estructuró jerárquicamente desde el regente hasta los funcionarios menores. Al respecto, este autor dice que el D.F. no era un órgano de gobierno ya que no desempeñaba funciones gubernativas básicas, no era un poder local y el Jefe de Departamento estaba relegado a un segundo plano por las presencia del poder presidencial en las decisiones locales. Además el Congreso de la Unión era el responsable de legislar en todo lo relativo a esta entidad.

El 10 de agosto de 1987, la ARDF se creó como órgano colegiado de representación democrática y popular para el ejercicio de la facultad reglamentaria en la Ciudad de México. Reconoció entonces algunas facultades reglamentarias pero no legislativas, ya que la principal función que desempeñarían los asambleístas sería la de representación y gestión comunitaria. Aunque podrían participar en el proceso de fiscalización del gobierno local, no contaban con instrumentos de sanción al procedimiento realizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (Puente, 2010; Ziccardi, 1998). Las facultades de la Asamblea de Representantes quedaron instituidas en la Constitución y en la Ley Orgánica en 60 artículos referentes a su naturaleza y atribuciones, el tipo de elección e instalación, su organización y facultad de elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y sus funciones de gestoría ciudadana. Las facultades de esta Asamblea, dice Becerra (2005), eran una mezcla de atribuciones de un ayuntamiento, pero no lo era porque tenía facultades administrativas, y de un poder legislativo, pero tampoco porque no tenía la facultad de elaborar leyes.

A mediados de los setenta comenzaban a conformarse grupos de oposición y en el campo electoral el D.F. se conformaba como uno de los territorios mayormente opositores al PRI. La integración de la I legislatura de la Asamblea de Representantes fue plural, a pesar de que el PRI obtuvo el 51,5%, ya que la oposición obtuvo el 48,5% de los curules. En la II legislatura, el PRI obtuvo nuevamente la mayoría absoluta. En estas legislaturas no se produjo un cambio en la conformación de la legislatura, el PRI controló la mayoría de los curules, pero la oposición en su conjunto tenía un alto porcentaje de representación, y estaban de acuerdo en que las condiciones institucionales del Distrito Federal, particularmente de la Asamblea tenían que cambiar. Por ello, Puente (2010), plantea que el reto de la segunda ARDF, instalada en 1991 con una amplia mayoría del partido en el gobierno, fue avanzar en el proceso de institucionalización legislativa. En esta legislatura se buscó promover la ampliación de las facultades de la Asamblea. Los principales objetivos de los partidos de oposición fueron convertir al Distrito Federal en una entidad más, que se llevaran a cabo elecciones. Por su parte, el gobierno federal y su partido buscaron ampliar la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, pero no crear un Estado (Puente, 2010; Becerra, 2001). Justamente, en este periodo la ciudadanía también jugó un papel importante para promover el cambio institucional, por ejemplo se realizaron una gran cantidad de foros de análisis sobre los temas prioritarios para los habitantes de la ciudad de México y en 1993 se llevó a cabo un plebiscito que presionó al gobierno federal para que se asumieran algunas de las propuestas y que se expresaron en el decreto de reforma constitucional publicado en 1993.

Las nuevas facultades que adquiere la ALDF con esta reforma son las siguientes: examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y Presupuestos del D.F., expedir las disposiciones que regirán las elecciones locales de 1998 en adelante. A la par, surge la figura del Jefe de Gobierno, el cual sería electo por medio del sufragio universal, libre y secreto. Sin embargo, como menciona Becerra (2005), se mantuvo una previsión introducida en 1993, en la cual se le otorga a la Cámara de Senadores la facultad de re-

mover al Jefe de Gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o en el Orden Público en el Distrito Federal”. De ser el caso, el Senado nombraría a un sustituto a propuesta del Presidente. Además, esta reforma mantuvo en manos del Congreso de la Unión la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno y la cláusula de gobernabilidad que establece que:

Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso.

Cuando Cárdenas llegó a la Jefatura de Gobierno, narra Becerra (2005), una de sus primeras acciones fue promover una reforma política electoral a la Ciudad de México, para lo cual presentó en la Asamblea un proyecto de reforma al Estatuto de Gobierno. La reforma a este Estatuto, se publicó el 4 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación y constituyó el marco para elaborar la nueva normatividad electoral por la ALDF. Con esta reforma, el Presidente de la República deja de tener la facultad de iniciar leyes y decretos en la Asamblea, y las facultades de este recinto se incrementan de nueve a veintisiete, entre las que sobresalen la de designar al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, expedir elecciones extraordinarias y disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública y la Contaduría Mayor.¹⁰

En cuanto a la integración de la Asamblea Legislativa se estableció que los diputados serían electos por dos principios de representación: 40 diputados de mayoría relativa, electos en igual número de distritos uninominales, y 26 diputados de representación proporcional electos mediante el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal. Esta disposición permanece y dice que para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, debe registrar candidatos a diputados por el principio de mayoría en todos los distritos, registrar la lista completa de candidatos a diputados por representación proporcional, así como obtener el 2% del total de la votación emitida. Una vez satisfecho estos requisitos se aplican las reglas establecidas en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- a) Limite al partido mayoritario. En este se menciona que ningún partido puede tener más del 63% del total de diputados electos por ambos principios, es decir, 41.
- b) La cláusula de gobernabilidad. Menciona que al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30% de la votación en el D. F.,

¹⁰Otros de los cambios que se ampliaron con esta reforma al artículo 122 fueron el desarrollo al nuevo estatuto jurídico y político al Jefe de Gobierno: requisitos de elegibilidad, sustitución, licencia, remoción, etc.; se crean las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal y los elementos fundamentales para la organización de las elecciones.

le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

A partir de estas transformaciones en el régimen político del D. F., se establecieron nuevas instituciones políticas y bases normativas más democráticas. La Asamblea adquirió facultades legislativas importantes y mecanismos para la elección de sus representantes. Se puede plantear que estas modificaciones al marco normativo del poder legislativo del Distrito Federal fueron graduales, pero contribuyeron, en gran medida, a que se convirtiera en un órgano central en el proceso de toma de decisiones, lo cual lleva a resaltar la importancia de su estudio como institución política. Es decir, conocer los mecanismos institucionales que funcionan al interior de esta Asamblea, que influyen en el proceso de elaboración de políticas y en la vida democrática de la ciudad de México. Otro aspecto que hay que resaltar, a partir de lo dicho en este apartado, es que con las facultades instituidas en la Asamblea de Representantes, con la reformas suscitadas entre 1986 y 1996, se dan los primeros indicios de fortalecimiento del poder legislativo en el Distrito Federal. Esto porque ya tenía la facultad de citar funcionarios, aprobar nombramiento de algunos funcionarios públicos, etc. Sin embargo, eran demasiado débiles y pesaba más el hecho de que era un órgano sin facultades legislativas, subordinado al partido mayoritario, el PRI, y a los poderes federales. Con respecto a los dos últimos factores mencionados, se puede decir que persisten normas relacionadas con estas condiciones institucionales.

La instauración de la Asamblea como legislativa fue un proceso que duró aproximadamente tres años porque comenzó desde que se instauraron las primeras facultades legislativas en 1993, hasta la publicación de la primera Ley Orgánica de la ALDF en 1999. A lo largo de este periodo, se instituyeron muchas de las características del marco normativo que, hasta este momento, son determinantes para el fortalecimiento de la Asamblea. Por ejemplo, se instituyó el carácter plural de las comisiones, se creó la Contraloría General (órgano de fiscalización interna),¹¹ se estableció el Comité de Comunicación Social, se creó el Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Igualmente en esta Ley Orgánica se refuerzan las facultades de la Comisión de Gobierno, ya que se le da la facultad de proponer a los Presidentes y Consejeros del Instituto Electoral del D. F. Es importante decir que en este periodo, una de las prioridades fue la reforma a la Ley Orgánica, sin embargo no fue una reforma integral ya que algunas de las normas y reglas que se instituyeron en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes no se modificaron.¹²

DE UN CONTEXTO DE MAYORÍA ABSOLUTA A UN CONTEXTO DE MAYORÍA RELATIVA

El panorama político y electoral en el 2000, en el Distrito Federal, cambia y observamos a una ALDF más fragmentada y en la cual se establece un gobierno sin mayoría. El PAN,

¹¹ Diario de Debates, 30 de abril de 1999.

¹² Ver Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes publicada en 1995 y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa publicada en 1999.

en alianza con el PVEM, obtuvo el mayor porcentaje de votación, tomando en cuenta este hecho, mencionan Emmerich y Medina (2003), el Instituto Electoral del D. F. determinó aplicar la cláusula de gobernabilidad a la Alianza por el Cambio, la cual había obtenido el mayor número de constancias de mayoría relativa (21, de las cuales dieciséis para el PAN y cinco para el PVEM) y más del 30% de votación. A esta alianza le correspondían 13 diputaciones de representación proporcional para que alcanzara la mayoría absoluta de escaños. Sin embargo, esta cláusula no se aplicó ya que el PRD presentó una impugnación ante el Tribunal Electoral del D. F. Este órgano electoral resolvió que ni a candidaturas comunes ni a coaliciones se les podían dar diputaciones por cláusula de gobernabilidad. Al final, al PAN se le asignaron 3 diputaciones de representación proporcional, una al PVEM, tres al PRD, 16 al PRI y tres al PDM. Entonces, en esta ocasión ningún partido obtiene la mayoría absoluta; se establece el primer gobierno dividido; es la legislatura en la que el PAN y el PRI han obtenido el mayor porcentaje de representación y la más plural con respecto a las otras cuatro legislaturas que se han constituido.

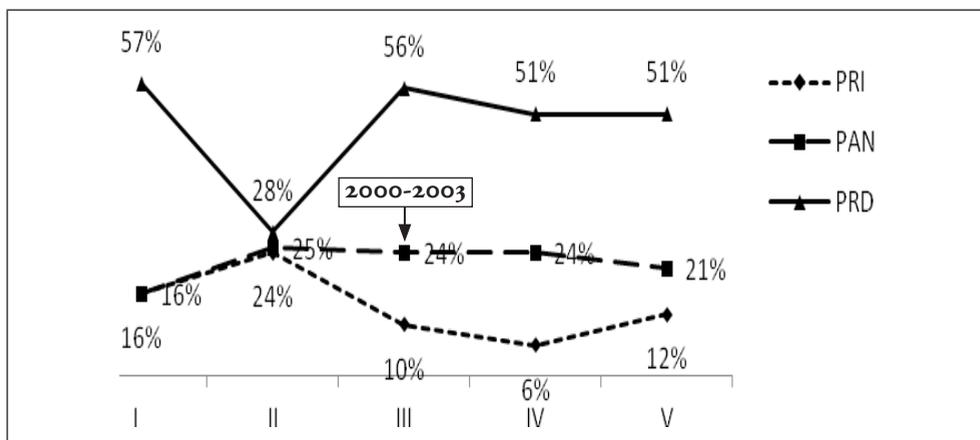


GRÁFICO 6. REPRESENTACIÓN PARTIDISTA EN LA ALDF (1997-2012)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx.

Del 2000 al 2003, en la ALDF, se hicieron revisiones y modificaciones significativas al marco normativo. Algunas de éstas fueron: las reformas integrales a la Ley Orgánica de la Comisión de Hacienda Mayor y al sistema de comisiones, la aprobación de la rotación de la Presidencia de la Comisión de Gobierno cada año,¹³ la implementación de los concursos de oposición para la elección de los titulares de las unidades administrativas¹⁴

¹³Diario de Debates, 30, abril, 2000

¹⁴Las unidades administrativas son la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría Interna, la Coordinación General de Comunicación, la Coordinación de Servicios Parlamentarios, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias y la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas.

de la ALDF. Fue un periodo importante porque en la agenda legislativa de los partidos políticos, estuvo el interés por presentar propuestas de reforma al marco institucional, esto se puede decir porque tanto el PAN, el PRD y el PRI presentaron reformas al marco institucional de la Asamblea. En este apartado sólo nos enfocaremos a los cambios en el sistema de comisiones.

La reforma más sustancial al sistema de comisiones fue la del 2003, ésta se suscitó en un contexto de mayor pluralidad en la ALDF. Las modificaciones fueron propuestas por el PAN, el PRI y el PVEM. En esta reforma propuso un sistema de comisiones más definido y especializa y el resultado fue la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de mayo del 2003, el Reglamento Interior de las Comisiones. En la iniciativa de reglamento se revisaron ocho puntos importantes: 1) Disposiciones generales;¹⁵ la naturaleza, integración, competencia y atribuciones de las comisiones, precisándose desde su denominación en correlación a la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la ALDF, hasta las atribuciones de las comisiones y su forma de integración; 3) el ámbito de competencia de la Mesa Directiva de la Comisión; las facultades del presidente de la comisión, y su relación con los demás miembros de la comisión y la secretaría técnica; 4) Reuniones de trabajo, el orden del día y las deliberaciones y votaciones; 5) Forma e integración de los dictámenes y aquellos principios de la teoría de las resoluciones que se deban incorporar en las comisiones con carácter de ley o de decreto; 6) se regula el trabajo de las comisiones, desde su forma de integración, quórum y el trabajo común, con el fin de clarificar las funciones que se deberán desarrollar conjuntamente relativos a los asuntos sometidos a la consideración de dos o más comisiones; 7) información que se genera con el trabajo, así como la forma de recopilación, circulación y difusión externa e interna.¹⁶

En el Reglamento Interior de las Comisiones, quedaron definidos varios puntos que no estaban claros en las Ley Orgánica y en el Reglamento de la ALDF. Como, por ejemplo, las funciones de la Mesa Directiva, del Presidente, del Vicepresidente de la Comisión y de la Secretaría Técnica. También se instituyeron las obligaciones de los diputados como miembros de las comisiones, el número máximo y mínimo a las comisiones a las que pueden pertenecer, los procedimientos de trabajo de las comisiones, la votación al interior de las comisiones, principalmente. Esta reforma implicó la institución de procedimientos que no estaban reglamentados, la derogación e implementación de comisiones (como se planteó en el apartado sobre cambio institucional en la ALDF), pero también la reafirmación de las facultades de la Comisión de Gobierno y de la Mesa Directiva sobre la integración y la agenda de trabajo de las comisiones. La única diferencia en esta legislatura, es que la Comisión de Gobierno¹⁷ no estuvo conformada en su mayoría por miembros de un solo partido político, fue más plural. Además la Presidencia de la Comisión de Gobierno, por única ocasión, fue rotativa. Tomando en

¹⁵ Las disposiciones generales se refieren al glosario de conceptos, y suplencia del régimen jurídico aplicable a las actividades parlamentarias.

¹⁶ Diario de Debates 19 de noviembre 2003.

¹⁷ Memoria Legislativa II de la ALDF

cuenta la definición normativa de este órgano y sus facultades, la propuesta del PAN significó otorgar mayor pluralidad al funcionamiento de este órgano. Este partido político planteó la importancia de que los grupos parlamentarios mayoritarios pudieran participar en el gobierno interno de los órganos de la Asamblea y que en ellos se expresara el voto ponderado de cada grupo.¹⁸ Por ello la Presidencia y la Secretaria de la Comisión de Gobierno deberían rotarse entre estos grupos parlamentarios. Específicamente en la Ley Orgánica de la Asamblea se estableció que “en caso de que no se cumpliera el supuesto que le otorga a un Grupo Parlamentario la mayoría absoluta, cada uno de los tres Grupos Parlamentarios con mayor número de integrantes en la Asamblea, ocupará la Presidencia y la Secretaria de la Comisión de Gobierno por el periodo de un año. El orden en que ocuparán la Presidencia y la Secretaria será decidido entre ellos” (Artículo 42 de la Ley Orgánica de la ALDF). Esta modificación fue relevante, sin embargo, no se cuestionaron las amplias facultades de la Comisión de Gobierno y sólo se realizó una excepción a la regla para que en ese momento el PAN y el PRI pudieran ocupar la Presidencia de la Comisión de Gobierno por un año, ya que claramente se estableció que la rotación sería entre los partidos mayoritarios.

Este cambio en la conformación de la Comisión de Gobierno y su pluralidad impacto en la distribución de los miembros y presidentes de las comisiones. Hasta ahora se puede plantear, que fue la única legislatura en la que el PRD obtuvo el menor porcentaje de presidencias y porcentaje de representación al interior de las comisiones (ver Gráfico 8).

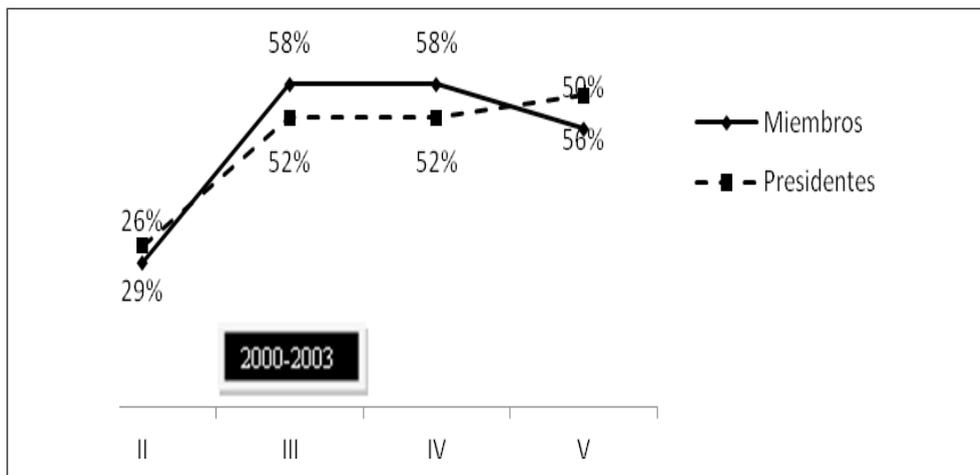


GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE MIEMBROS Y PRESIDENTES DEL PRD (2000-2012)
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por infomexdf.mx

¹⁸Diario de Debates, 12 de octubre del 2000.

En este periodo legislativo, el PAN, el PRI y el PRD presentaron iniciativas que impulsaron los procesos de fiscalización y la definición del sistema de comisiones, así como también la pluralidad y profesionalización en los órganos internos de este recinto. Sin embargo, algunas de las modificaciones que se implementaron durante esta legislatura no permanecieron en el diseño institucional de la Asamblea. La rotación de la presidencia de la comisión de gobierno y los concursos de oposición fueron mecanismos que una vez que el PRD obtuvo nuevamente la mayoría absoluta desaparecieron.

Con respecto a los concursos de oposición y al nombramiento de los titulares de las unidades administrativas en el 2003 se dio una amplia discusión entre el PRD, el PRI y el PVEM.¹⁹ El PRD planteaba que dado que la composición de la Asamblea era de mayoría absoluta era innecesario que hubiera concurso de oposición en la elección de los funcionarios y consideraban innecesarias e inoperantes estas disposiciones de selección de los titulares de las unidades administrativas ya que desde su perspectiva existía la posibilidad de lograr el consenso para su designación. La justificación que daban los diputados perredistas es que obviarían tiempos y podrían funcionar en un tiempo menor las áreas de apoyo a la ALDF. Frente a la argumentación de este partido político se podría decir que se estaba eliminando un mecanismo que daba más calidad al proceso de selección de los directores de las unidades administrativas de la Asamblea. Por otro lado, el PRI reafirmó la necesidad de la permanencia de este tipo de mecanismos, ya que desde su perspectiva garantizan que los órganos tengan capacidad y sean de un alto nivel profesional y académico. En una misma postura el PVEM dijo que en la ALDF no existiría ningún filtro para proteger a este recinto de funcionarios poco preparados. Por último, la iniciativa del PRD fue aceptada con cincuenta y cuatro votos a favor y once en contra, y este punto no ha vuelto a ser retomado en las siguientes legislaturas.

CONCLUSIONES: APORTACIONES DEL ESTUDIO SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL A LA LITERATURA SOBRE CONGRESOS SUBNACIONALES EN MÉXICO

El tema del cambio institucional en las legislaturas subnacionales en México ha sido poco abordado, si bien existen textos que evalúan las condiciones institucionales de las legislaturas, poco sabemos sobre cómo han evolucionado a lo largo del tiempo. En este trabajo se propone un modelo para analizar el cambio institucional en los sistemas de comisiones legislativas. Para poner a prueba este modelo se realizó un estudio de caso: el de la ALDF, de 1988 al 2012. El modelo sirvió para conocer los principales factores que influyeron en el cambio en este recinto, ya que lo que se pudo observar fue que el cambio institucional estuvo impulsado por partidos políticos, considerados como oposición, a los cuales las reglas instauradas no les beneficiaban y no les permitían tener influencia en el proceso de toma de decisiones, ya que estas reglas maximizaban los beneficios del partido mayoritario.

¹⁹Diario de Debates, 23 de septiembre del 2003

Hasta ahora, se puede plantear que el modelo es útil para analizar el cambio, desde una perspectiva comparada, en las legislaturas estatales en México. Sin embargo, hay diversos factores que no están considerados en el modelo y que pueden ser parte importante de la explicación del cambio institucional en las legislaturas. Por ejemplo, en el Distrito Federal, en el primer periodo de cambio la participación de la ciudadanía y la presión que ejerció al gobierno federal jugó un papel importante en la aceptación e implementación del cambio en el diseño institucional de la ciudad de México, pero también de la Asamblea. El contexto del Distrito Federal tiene sus particularidades, ya que los cambios en las legislaturas en un primer momento estuvieron relacionados con los cambios en el sistema electoral y, en general, en el sistema de gobierno del Distrito Federal. Además se dio una transición de mayoría absoluta a nueva mayoría absoluta, por lo cual un breve momento de pluralidad puede influir en gran medida. Con respecto a este punto, hay estados que tienen condiciones similares y representan el 28% de las entidades en México, algunos de estos casos son Puebla, Hidalgo, Coahuila, etc. Pero hay estados con condiciones políticas sumamente diferentes, donde la pluralidad se ha instaurado casi en un 100% y estados en los cuales nunca se ha sucedido este tipo de cambios. Por lo cual, para en un estudio comparado deben considerarse otros factores en el modelo de análisis espacio-temporal.

En cuanto a las aportaciones del estudio a la literatura sobre congresos subnacionales en México se debe considerar que las primeras preguntas que se plantearon algunos investigadores, principalmente Aziz (2002) y Lujambio (2002), giraban en torno al tema de la productividad y eficiencia legislativa en gobiernos divididos (Reveles, 2011). Más precisamente, se cuestionaban si los gobiernos divididos a nivel local generaban parálisis legislativa e inestabilidad política.²⁰ Posteriormente, en el 2004, los estudios de Caroline Beer y Robert Balkin hicieron aportaciones importantes.

En el 2004, Robert Balkin junto con un grupo de investigadores publicó un trabajo sobre congresos locales en México que produjo por primera vez un panorama sobre: la composición de congresos locales, los periodos constitucionales legislativos, la experiencia parlamentaria de los diputados, el número de comisiones, los integrantes de comisiones, las atribuciones legales de control de políticas públicas, el presupuesto de los congresos locales y el marco jurídico de los congresos.

Por su parte, en el mismo año, Caroline Beer realizó un estudio comparado explicativo de las 32 legislaturas subnacionales en el que mostraba la relación entre el incremento de la competitividad electoral y el incremento en la institucionalización de las legislaturas. En ese mismo año, y en respuesta a Beer, Solt establecía que no es la competitividad electoral la que determina el nivel de institucionalización legislativa de las legislaturas, sino el pluralismo determinado por las leyes electorales que transforman

²⁰ Aziz (2002), mencionó que en los gobiernos divididos había paralización y se detectaban bajos niveles de calidad o profundidad de las reformas. Lujambio (2002), por su parte, planteó que los gobiernos divididos no generaban parálisis legislativa y explicaba su funcionalidad. Lujambio, a diferencia de Aziz, no se introdujo en el trabajo de los congresos, sino en la formación de coaliciones para la aprobación de las reformas.

los votos en escaños. En otras palabras, para este autor la competencia electoral produce más institucionalización legislativa, sólo en la medida en que se traduce en legislaturas más plurales. Aunque la competencia electoral conforma el pluralismo legislativo,²¹ las diferencias en las leyes electorales de los estados, que se encargan de transformar los votos en escaños son importantes para determinar el nivel de pluralismo en los estados y por lo tanto el nivel de presión para su institucionalización.

En el 2009, Pérez Vega responde a estos estudios en los que se plantea que tanto la competitividad como la pluralidad han sido factores que han institucionalizado a las legislaturas. Para Pérez Vega (2009), a pesar de la pluralidad en algunas legislaturas subnacionales, persisten una serie de debilidades institucionales en las 32 legislaturas, a pesar de los avances que ha habido en la institucionalización de las legislaturas. Estas debilidades son propiciadas por una serie de características en las legislaturas subnacionales: la no reelección inmediata; la centralización en la toma de decisiones por parte de los líderes parlamentarios; la debilidad del trabajo en el sistema de comisiones y la carencia de los órganos de asesoría y apoyo parlamentario.

En el 2007, López Lara (2007) retoma la discusión sobre la eficacia de los gobiernos sin mayoría. Para ello, estudia la “tasa de éxito legislativo” y “tasa de contribución de cada legislador” en tres entidades federativas: Morelos, Estado de México y D.F. La conclusión del autor es que en los gobiernos sin mayoría pueden ser eficaces y no necesariamente que terminen en parálisis legislativa (Reveles, 2011).

Hasta ahora se podría decir que las discusiones sobre las legislaturas subnacionales se dividen en dos temas: los efectos de la pluralidad sobre el desempeño de las legislaturas subnacionales (Aziz, 2002; Lujambio; 2002; López, 2007); y los efectos de la pluralidad sobre las reglas formales que regulan el comportamiento de los legisladores (Beer, 2003; Solt, 2004; Pérez, 2009).

En estos estudios, los sistemas de comisiones han sido retomados como una variable de análisis, lo cual implica que no se estudien y analicen a profundidad. A partir de estos estudios, lo único que podemos deducir es que estos órganos legislativos, en algunos estados, a partir del proceso de democratización a nivel subnacional, han empezado a cobrar un papel importante en el proceso de toma de decisiones al interior de la legislatura y que tienen un impacto político, social y económico en las entidades federativas (Beer, 2003; Solt, 2004; Pérez, 2009). Así como también, que hay diferencias sustanciales entre las características de los sistemas de comisiones de cada una de las legislaturas (Córdoba y Hurtado, 2004). Si analizamos los congresos subnacionales a partir de la teoría del cambio institucional, se podrá conocer con más profundidad cómo ha impactado el proceso de democratización en el diseño institucional formal de los congresos. Saber qué tanto en este proceso, las instituciones formales han sido consideradas por los actores políticos y a cuáles intereses responden las reglas. Si analizamos

²¹Solt observa el pluralismo legislativo por medio del número efectivo de partidos. El número efectivo de partidos es un indicador que permite ponderar el peso de los partidos y qué tan disperso o concentrado se encuentra el poder político.

el cambio institucional de las legislaturas desde una perspectiva comparada, es decir entre una legislatura y otra, se podrá saber qué factores son los que impulsan reglas más democráticas e inclusivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John (2006), *Elecciones y ciudadanía del Distrito Federal*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Balkin, Robert (coord.) (2004), *El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*. Nueva York: Universidad Estatal de Nueva York.
- Bassols Mario (1993), “La Asamblea de Representantes del D. F., ¿Una reforma que nadie quería?” en Ángel Bassols y Gloria González (coord.), *Zona metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socio-económico y político*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM-Departamento del Distrito Federal.
- Beer, Caroline (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Calvo, Ernesto y Sagarzazu, Iñaki (2011). “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. No. 4, enero 2011.
- Carey, John M. (2000). “Parchment, Equilibria and Institutions”, *Comparative Politics Studies*, no. 6/7, vol. 33.
- _____. (2006), “Legislative Organization”, en R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (editors), *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Clemens S. Elizabeth & Cook James M (1999). “Politics and Institutionalism: explaining durability and change”, *Annual Review of Sociology*, 25.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales en el mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa, Barcelona.
- Córdova González, Juan Carlos y Cisneros Hurtado, Mauricio (2004). “Las comisiones legislativas en los congresos locales en México”, en Robert Balkin *El poder legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*. New York: Universidad Estatal de New York.
- Cox, W. Gary y McCubbins D. Mathew (2007). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

- Dimaggio P. and Powell, W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.
- Fish, Steven M. (2006), “Stronger Legislatures, Stronger Democracies”. *Journal of Democracy*, vol.17, núm. 1.
- Freeman, Patricia K y Hedlund, Ronald (1993). “The Functions of Committee Change in State Legislatures.” *Political Research Quarterly*; Dec 93, Vol. 46 Issue 4
- Hamm, Keith, Hedlund, Ronald y Martorano, Nancy. “Structuring Decision-Making: Rules and Procedures in US State Legislatures”. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, No. 2, Summer 2001, pp. 13-34.
- Katznelson, Ira y Barry R. Weingast (2005), “Intersections between historical and rational choice institutionalism”, en Ira Katznelson y Barry R. Weingast (coords.), *Preferences and Situations*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Larrosa Haro, Manuel (2006), “Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal” en John Ackerman, *Elecciones y ciudadanía del Distrito Federal*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Larrosa Haro, Manuel (2006). “Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal. De la liberalización política a la democratización: 1977-2004” en Attili, Antonella (Coord.), *Treinta años de cambios políticos*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa.
- Lees, John y Shaw, Malcolm (1979). *Committee in Legislature, a comparative analysis*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 1979, pp. xii, 449.
- Levitsky, Steven & María Victoria Murillo (2009), “Variations in Institutional Strength”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp.115-133.
- López Lara, A. y Loza Otero (2003), “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, en *Polis*, vol.1. México: UAM-Iztapalapa.
- Lujambio Alonso (editor) (1996), *Poder Legislativo, Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*. México: Universidad Autónoma de México-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública,
- _____. (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Mahoney, James (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Latin America*, Baltimore and Londres, John Hopkins University Press.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010), “A Theory of Gradual Institutional Change”, en James Mahoney & Kathleen Thelen (coords.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-38

- March, J. G. and Olsen, J. (1984). "The New Institutionalism: organizational factors in political life" en *American Political Science Review*, No. 78.
- Mattson, Ingvar y Strom, Kaare (1998). "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (ed). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Moe, Terry (2005), "Power and political institutions", *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 215-233.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2010). "¿Qué significa 'democratizar' la democracia? Expectativas normativas, modelos políticos y cambio institucional." *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 3., núm. 6, julio-diciembre, 2010.
- Montero, García Mercedes y López, Sánchez Francisco (2002). "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica". *Working paper 212* Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Morgenstern, Scott (2006), "Towards a Model of Latin America Legislatures" en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Nava Gomar, S. (2004), "Servicios de apoyo parlamentarios en los congresos mexicanos", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York.
- North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Norton, Philip (1994). "The legislative powers of parliament" en Fliterman, A., Heringa, A. W and Waddington, L. *The evolving role of parliaments in Europe*, Maklu.
- Olson, David y Crowther, William (1998). Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization. *Midwest Political Science Association*, Chicago, April 22-26, 1998.
- Olson, David y Crowther, William (2002). *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Ohio State University Press.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, núm. 94, pp. 251-267
- Paul Pierson (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pérez Vega, Moisés (2009), "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo." *Revista Andamios*. Vol. 5, núm. 10.

- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Painter.
- _____. (1992): "The policy process: an institutionalist perspective" en *Canadian Public Administration*, Vol. 35. N. 2 (summer 1992).
- Rivera Sánchez, Abel (1998), "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas". *Política y Gobierno*, vol. V, núm.2, segundo semestre 1998.
- Sartori, G. y Morlino, L. (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. España: Alianza Editorial.
- Solt, F. (2004), "Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", en *Latin America Research Review*, vol. 39, núm.1. pp. 155-167.

GABRIELA MAGDALENO DEL RÍO

Licenciada en Sociología por la UAM, Maestra en Sociología Política por el Instituto Mora y Candidata a Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Ha publicado sobre poder legislativo, cambio institucional, representación parlamentaria, comportamiento de los legisladores, análisis organizacional y elecciones locales. Ha participado en proyectos sobre ciudadanía, derechos sexuales y reproductivos, violencia de género, calidad de la democracia, calidad de las elecciones, desempeño gubernamental, trata de personas y megaproyectos y ciudadanía. Esto en instituciones como la UAM, Instituto Nacional de las Mujeres, FLACSO, PNUD, Instituto Mora y con consultores independientes. Correo electrónico: gaby-adel@hotmail.com

