

El sistema de partidos en el Distrito Federal: reparto de poder y dinámica en la ALDF, 1997-2012

José Guadalupe Chávez López y Jorge Gerardo Flores Díaz¹

Introducción

Tras el proceso electoral de 2012, resaltaron los resultados en dos entidades federativas: Chiapas y el Distrito Federal. Tanto en una como en otra, el partido político vencedor obtuvo más del 60% de la votación, mientras que su más cercano competidor no alcanzó el 20%. En el primer caso se manifestó un proceso de alternancia, mientras que el segundo reluce aún más porque era la cuarta ocasión en que el PRD se asentaba en el gobierno, de manera sostenida y a la alza en cuanto a las preferencias electorales. A partir de lo anterior, en la prensa se comenzó a calificar de hegemónico a dicho partido.

Sin embargo, el que un partido esté en el poder no significa que se garantice una de sus funciones: la orientación de políticas. Para ello, el partido debe tener la suficiente fuerza y capacidad de negociación para construir mayorías parlamentarias que le permitan plasmar la agenda política que le conviene. Por lo tanto, no bastan con los resultados electorales para calificar el tipo de sistema de partidos, ni el número de representante en la institución parlamentaria, sino cómo ha manifestado esa fuerza electoral y parlamentaria en el control del entramado legislativo, y cómo es que ese control se explica por bases y hechos sociales.

De esta forma es como suscita importancia el estudio de los sistemas de partidos. De acuerdo con Duverger y Sartori, se debe partir desde una perspectiva dinámica y no estática; es decir, de cómo es que dicho sistema se fundamenta en elementos institucionales y ambientales, pero también de cómo logra fincarse en los órganos del Estado. Conforme a lo anterior, se tienen las bases para poder contar partidos y, por ende, adjetivar el conjunto de alguna manera.

Con el objetivo de analizar el sistema de partidos en el Distrito Federal, este trabajo se divide en dos partes. En la primera se describe el reparto de poder entre los partidos de

¹FCPyS-UNAM

1997 a 2012 y se intentan explicar las razones del peculiar sistema de partidos a través del entramado institucional, contexto político y fundamentos sociales. En la segunda se analiza cómo el PRD se asienta en la ALDF al controlar, en número e importancia, las comisiones para la administración de la Asamblea, así como para la postulación y aprobación de políticas. El objetivo es evaluar la manera en que el predominio del PRD en el ámbito electoral se expresa en el poder legislativo local.

El origen de poder. Bases institucionales y ambientales

El Distrito Federal es una entidad federativa con características muy distintas a las de cualquier otra entidad de la república mexicana. A diferencia de los estados, las autoridades locales (jefe de gobierno y Congreso) comenzaron a ser electas mediante el voto directo de la ciudadanía hasta fechas muy recientes.

En efecto, desde su creación (1824), el jefe del ejecutivo era nombrado directamente por el presidente de la república y no existía un Congreso Local. Sin embargo, después de una serie de presiones políticas provenientes de distintas fuentes y como parte del proceso de transición política del país, en las últimas décadas del siglo pasado se altera la forma de elegir autoridades locales.

En 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), órgano que en estricto sentido no era un Congreso Local, pues sólo tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos. No obstante, sus miembros (40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional) se elegían mediante el voto directo de la ciudadanía, por lo que su creación constituyó un avance importante.

La reforma de 1996, empero, es la que establece el diseño institucional vigente hasta la actualidad. A partir de esta fecha, la cabeza del ejecutivo local (el jefe de gobierno del Distrito Federal) es electo mediante el voto directo de los ciudadanos residentes en el territorio; la ARDF se transforma en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y aumentan sus facultades; además, los jefes delegacionales serían electos mediante votación directa a partir del año 2000.

Es necesario señalar que el DF aún no tiene el mismo status que un Congreso como el de cualquier otro estado pues, entre otras cosas, es el Congreso de la Unión el órgano que crea y modifica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (una especie de constitución local); sin embargo, las autoridades locales tienen suficientes facultades para decidir el destino del territorio en un buen número de aspectos, por lo que el avance en materia de representación y autonomía política de sus habitantes, no es menor (Hurtado y Arellano, 2011).

Mientras funcionó la ARDF (de 1988 a 1997), el PRI fue el partido que gozó de la mayoría absoluta de escaños (ver cuadro 1). No obstante, a partir de 1997 es el PRD el partido que domina, pasando el PRI a un lejano tercer lugar y ocupando el PAN el segundo (ver tabla 1). Cabe señalar que además de la mayoría en el órgano legislativo, el PRD ha ganado sin interrupción la jefatura de gobierno y la mayoría de las delegaciones políticas, el PAN ha ganado unas cuantas delegaciones y el PRI apenas dos.

Cuadro 1: Distribución de curules en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: 1988-1997

	1988-1991		1991-1994		1994-1997	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP
PRI	24	10	40	0	38	0
PAN	13	5	0	11	2	12
PRD	-	-	0	7	0	10
Otros ^A	3	11	0	8	0	4
Totales	40	26	40	26	40	26

A: En 1988 los “otros” partidos que obtuvieron curules en la ARDF fueron: 3 curules de MR mediante una candidatura común del PPS y el PFCRN; 3 curules de RP del PPS; 3 de RP del PFCRN; 2 curules de RP del PMS; y 2 del PARM. En las de 1991: 2 de RP del PPS; 5 de RP del PFCRN y uno de RP del PARM. En las de 1994: 2 de RP del PT; y 2 de RP del PVEM.

Fuente: Reyes García, Luis (2011), “El Distrito Federal: reformas político-electorales, cambios en la representación legislativa y ocaso de la hegemonía priísta 1997-2009”, en: Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances estancamientos y retrocesos*, México: Gernika/UNAM.

Tabla 1. Integrantes por grupo parlamentario
Asamblea Legislativa del Distrito Federal I-VI Legislatura (1997-2015)

	I		II		III		IV		V		VI	
	<i>Escaños</i>	<i>%</i>	<i>Escaños</i>	<i>%</i>	<i>Escaños</i>	<i>%</i>	<i>Escaños</i>	<i>%</i>	<i>Escaños</i>	<i>%</i>	<i>Escaños</i>	<i>%</i>
PRD	38	57	19	29	37	56	34	52	34	52	34	52
PAN	11	17	17	26	16	24	17	26	15	23	13	20
PRI	11	17	16	24	7	11	4	6	8	12	9	14
PVEM	3	5	8	12	5	8	2	3	3	5	2	3
PT	3	5	1	2			1	2	5	8	3	5
PNA							4	6	1	2	1	2
MC			2	3			1	2			3	5
DS			2	3								
PASC							1	2				
Total	66	100	66	100	66	100	66	100	66	100	66	100

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos sobre la ALDF (2011). Proyecto: “Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario”: México, FCPyS-UNAM; y <http://www.aldf.gob.mx/>

1997 representa, pues, un hito en la historia electoral de la capital. En este año el PRD logró arrebatárle el poder al PRI debido a las siguientes razones:

- 1) La reforma política de 1996, además de transformar la ARDF en ALDF y de permitir la elección directa del jefe de gobierno y de los jefes delegacionales, creó las condiciones para contar con comicios más limpios y equitativos. Cabe señalar los siguientes aspectos:
 - a) Eliminó la representación del poder ejecutivo federal en el Consejo General del IFE, órgano que organizó las elecciones en el DF en 1997 debido a que el código electoral local y el Instituto Electoral del Distrito Federal se crearon hasta 1999.
 - b) El Tribunal Electoral adquirió plenas facultades jurisdiccionales, para la resolución de controversias.
 - c) Los recursos públicos destinados a los partidos políticos aumentaron y se equipararon, además de que se establecieron mayores restricciones a las aportaciones privadas. Si en 1994 el PRI concentraba el 49.3% del

financiamiento público, en 1997 bajó a 44.3; el PAN contaba con el 14.3% y aumento al 26.4%, y el PRD pasó del 10.2% al 19.7%. Lo mismo se observó en relación al reparto de tiempo en los medios. El partido con mayor tiempo obtuvo el 18.5% del total y el que obtuvo menos, 10.58%;

- d) El padrón electoral se depuró para hacerlo más confiable y los funcionarios de casilla se eligieron por sorteo (antes eran designados por la Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación) (Becerra y Salazar, 1998).
- 2) El DF se había caracterizado por ser la entidad con la mayor proporción de votos en contra del PRI. Entre 1946 y 1991 la votación de este partido fue 23% menor al promedio de su votación nacional; y, en contraste, la votación de la oposición fue 21% mayor a la que obtuvo, en promedio, en todo el país (Peschard, 1993).
- 3) En el DF existía, particularmente desde los años 80, un buen número de organizaciones del Movimiento Urbano Popular que, aunque históricamente habían sido renuentes a participar en las elecciones, muchas de ellas decidieron sumarse al PRD (Reveles, 2011)

El último de los elementos enumerados resulta particularmente importante porque constituye la base que ha permitido que el PRD mantenga el predominio en el territorio. Veamos este asunto con mayor detalle:

El rápido crecimiento demográfico observado en la capital desde mediados del siglo pasado –debido sobre todo a inmigraciones provenientes de los estados del país– generó una creciente demanda de servicios urbanos (vivienda, electrificado, agua potable, etc.). Con el objetivo de luchar por estos servicios, en el territorio florecieron una gran cantidad de organizaciones conocidas como Movimiento Urbano Popular. La mayoría de ellas ostentaba una ideología socialista de corte maoísta y, con ésta como guía, se apropiaban de zonas territoriales en donde autoconstruían sus viviendas “como estrategia revolucionaria de control territorial para la transformación social” (Méndez Santa Cruz, 2013: 93). Estas organizaciones escaparon al control corporativo del PRI y rechazaron cualquier tipo de participación electoral, aun con partidos de izquierda.

Después de los sismos de 1985 surge otro tipo de movimientos, aglutinados en la Coordinadora Única de Damnificados. La fuerza de esta segunda corriente (menos

ideológica) debilitó a la corriente tradicional (maoísta en su mayoría) y facilitó la incursión de los demandantes de vivienda en la arena electoral (Tavera Fenollosa, 2013: 120). La lucha por el poder institucional lo llevaron a cabo primero al lado del FDN y luego al lado del PRD. Los líderes de los movimientos mencionados encontraron en este partido cierta convergencia ideológica y una enorme gama de incentivos selectivos (candidaturas) disponibles para ellos. Y si bien no todas las organizaciones se unieron al PRD en un principio, con el tiempo –y una vez que ganó el gobierno- el número fue creciendo.

Las cuatro organizaciones más grandes, cuya característica común es provenir de movimientos de demandantes de vivienda y además ser aliados del PRD en el DF, son: La Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ); El Frente Popular Francisco Villa (FPFV); La Unión Popular Nueva Tenochtitlán (UPNT); y la Asamblea de Barrios (AB). Las dos primeras tienen su origen en las organizaciones maoístas y las dos últimas en los movimientos de damnificados de los sismos de 1985.

Como resultado de la crisis económica iniciada en 1982, una gran cantidad de trabajadores perdió su empleo² y se vio en la necesidad de buscar empleo o autoemplearse en el sector informal de la economía. El gobierno, sabedor de su incapacidad para ofrecer empleos formales, no pudo más que consentir el crecimiento de la informalidad (Bustamante Lemus, 2012: 86).

Ante tal panorama, las organizaciones de demandantes de vivienda “expandieron” sus actividades, aglutinando, además, a vendedores ambulantes, taxistas pirata y otras formas de empleo informal, con la consigna de “proteger el derecho al trabajo” (Hilgers, 2005: 15).

Las organizaciones resultantes, que tienen su origen en demandantes de vivienda pero que con el tiempo se diversificaron, son el sustento del PRD en la capital. Entre éstas, el partido y el gobierno, existe una asociación mutuamente beneficiosa que se basa en prácticas clientelares.

El PRD gana apoyo político y económico, y las organizaciones cierta tolerancia para llevar a cabo actividades ilegales (como los taxis piratas), y otras posiciones ventajosas en la

² Tan sólo en los dos primeros años el desempleo se triplicó, creció del 5 al 15 por ciento de la fuerza de trabajo (Bustamante Lemus, 2012: 85)

implementación de políticas sociales. Los líderes obtienen, además, candidaturas y posiciones en el aparato del partido.

Como ejemplo de las ventajas de afiliarse a alguna organización ligada al PRD cabe señalar que “mientras un comerciante establecido debe realizar entre 15 y 28 trámites diferentes ante las autoridades para poder funcionar, los comerciantes informales de vía pública o puesteros realizan uno sólo ante las autoridades locales por intermedio de sus líderes que los representan ante cualquier gestión o trámite” (Bustamante Lemus, 2012: 94).

Los líderes, por su parte, además de exigir fidelidad, cobran cuantiosas cuotas. Por ejemplo, Izquierda Democrática Nacional (corriente que agrupa a organizaciones como la UPNT), cobra a los ambulantes del centro histórico 50 pesos diarios, “mismos que dan una cifra aproximada de cinco millones de pesos, de esa cantidad, 10% (medio millón) va para la corriente” (Argüelles Chávez, 2010: 85), sumas que no son declaradas ante las autoridades hacendarias.

Como acertadamente señala Cruz Arzate, para el PRD-gobierno, esta relación es muy ventajosa, “ya que las organizaciones le son necesarias para movilizar fácilmente ciudadanos y no sólo para votar, sino para cualquier evento distinto al electoral. Es decir, los partidos pueden contar con el apoyo condicionado de las organizaciones sociales con facilidad y ante ciertas contingencias. No necesitan convencer a los ciudadanos, ni hacer uso de principios ideológicos, únicamente dirigir programas de gobierno a ciertos sectores sociales” (Cruz Arzate, 2011: 84).

Sobra decir que el principal beneficio que obtiene el PRD es el caudal de votos de los que dispone, pues es en buena medida gracias a éstos que ha logrado mantenerse como la principal fuerza política en la capital.

El reparto del poder en el plano legislativo

Hemos tratado de los fundamentos institucionales y las bases sociales que sustentan el sistema de partidos, basándonos en la variable electoral; sin embargo, falta explorar cómo ese sistema de partidos se asienta en la lucha cotidiana entre las fuerzas políticas. El mejor lugar para observar ello es la institución parlamentaria, pues permite comprender cómo las

fuerzas políticas interactúan entre sí a partir de la organización y proceso legislativo que influyen en la construcción de acuerdos.

Para observar lo anterior, nos basamos en dos vertientes: el afincamiento tanto del partido en el poder como de la oposición en el entramado organizativo de la ALDF, y si esta posición permite explicar su desempeño parlamentario.

El primero es fundamental porque se relaciona con la capacidad de los partidos políticos para presidir órganos directivos, tales como las comisiones parlamentarias, las cuales son importantes porque determinan la agenda política; de ahí la importancia de presidirlas. Además, porque ante el proceso de negociación de las presidencias de comisiones, se infiere que es un tema que le preocupa al partido político para orientar sus políticas. Respecto a la segunda vertiente, se analizará si es importante el tamaño del grupo parlamentario para el desempeño, es decir de la aprobación de sus políticas. Puede que haya obtenido buenos resultados electorales, controle importantes puestos administrativos, y presida comisiones de gran envergadura, pero ello no se plasme en su desempeño.

El sistema de partidos en la organización de la ALDF

Uno de los marcos teóricos más utilizados actualmente en el estudio de la institución parlamentaria es la teoría del cartel legislativo de Cox & McCubbins (2005) a partir de la relación entre Ejecutivo-Partido-Legislativo. Dichos autores analizan la influencia de los partidos en la arena parlamentaria por su capacidad para controlar la agenda ya sea en sentido positivo (impulsar temas que le interesan) o negativo (vetar temas que no le benefician). De este modo, los partidos utilizan el entramado institucional para controlar espacios como los órganos de gobierno y las comisiones parlamentarias, lo que permite controlar las fuentes de financiamiento y la agenda, es decir, la distribución de incentivos. Así, por cartelización de los partidos, se comprende no sólo el monopolio colectivo sobre la agenda, con tal de restringir dicho recurso a otros partidos o actores parlamentarios, sino también asegurar la disciplina y cohesión al interior de los grupos parlamentarios. Estos últimos son una organización de miembros de una institución representativa que pertenecen al mismo partido político (Heidar y Koole, 2000). Son producto del enlace entre el

electorado, los partidos y los parlamentos, además de ser los instrumentos aceptados y necesarios para la producción de acuerdos en la democracia.

Resumiendo, no se concibe la conformación de grupos parlamentarios sin el apoyo de un partido político. Entre una y otra figura se complementan para desarrollar las funciones que Gunther y Diamond (2001) le atribuyen a los partidos políticos: postulación de candidatos; movilización electoral; postulación de temas públicos; representación social; agregación de intereses; formación y mantenimiento del gobierno; integración social, destacando que la función central es el reclutamiento de élites.

Si los grupos parlamentarios son los brazos legislativos de los partidos políticos, se necesitan de espacios donde se lleven a cabo sus funciones, sobre todo dos de las cuales aglutinan a las demás: la representación y la formación del liderazgo instituido. Dichos espacios los proporciona la organización de la institución parlamentaria, para nuestro caso, la ALDF. El mejor espacio para observar cómo se plasman el programa del partido (representación) y el reclutamiento de elites (liderazgo instituido) es en las comisiones parlamentarias, que son definidas por Strom (1989) como un subgrupo de legisladores encargados de tareas específicas. No obstante, ¿de qué manera son importantes las comisiones para los partidos? Considerando los tipos de conducta sugeridos por Strom (1990), lo son para fungir como receptoras y medios de carrera parlamentaria a los principales cuadros partidistas (partidos como agentes del Estado: *office seeking*); también para definir su política con relación a los temas que enarbola y grupos de interés afines (representación y legislación: *policy seeking*); así como el espacio donde las tendencias electorales inciden en la organización y desempeño parlamentario (*vote seeking*). El mismo autor considera la relación entre organización legislativa y comisiones se dirime a partir de dos formas de diferenciación, la jerárquica o vertical, y la especialización funcional y horizontal, asociadas a las funciones de las comisiones: elaboración del dictamen, revisión y control legislativo, y adquisición de información.

En cuanto a la primera diferenciación, la búsqueda de cargos se relaciona con una de las funciones de los partidos: el reclutamiento de elites, pues obedece a la natural concepción de mando en cualquier organización, de la necesidad de un líder o de un cuerpo colegiado

que dirija, ya que la jerarquización tiene un fin: hacer eficiente la organización. Por ende, el fundamento de la organización legislativa a partir de jerarquías incentiva la búsqueda del cargo público para la formación de la élite gobernante que encuentra cabida a través del reconocimiento del liderazgo instituido. En el caso de la organización de las comisiones, se notan prerrogativas económicas y facultades políticas que incentivan el reconocimiento de líderes y su papel al desempeñarse como presidentes de las mismas; de ahí que se les considere como élite del partido, pues desempeñan un doble papel como legisladores. Se supondría que por tal importancia, los presidentes de las comisiones son perfiles con una amplia trayectoria legislativa o en la estructura del partido; sin embargo, Langston (2009) indica que el perfil de legislador para presidir las comisiones mexicanas, aunque en el plano federal, cuenta con mayor experiencia burocrática y niveles de preparación académica. Esto nos habla, posiblemente, de que los partidos reservan a sus cuadros con mayor experiencia legislativa o en el partido a otros cargos en el Congreso o en los procesos electorales.

La importancia de los cargos públicos siempre ha sido un tema de importancia para escudriñar la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Para Richard Katz y Peter Mair (1995) hay tres facetas de la organización de tales actores: el partido como organización de afiliados, el de organización central y el de las instituciones públicas. A ellos los relacionan con cuatro modelos de organización partidista, dispuestos en orden cronológico a través de su aparición en el siglo XIX: el partido de élites, partido de masas, el *catch all* y el que llaman partido cartel. Al relacionar las facetas y el modelo de organización, plantean que a la fase más reciente de los partidos “supremacía del partido en las instituciones públicas” es paralela al surgimiento del modo de organización del partido cartel.

Respecto a la especialización funcional y horizontal, incide en la organización de las comisiones, sobre todo porque permiten tener el control de un tema de la agenda nacional. Además, los presidentes de comisión son los portavoces de las mismas por lo que adquieren relevancia mediáticas, son los principales enlaces con la administración pública, y porque se apoyan por la junta directiva (secretarios de la comisión) para determinar la agenda de trabajo. Por lo que se observa, las comisiones tienen un papel fundamental en la organización y el proceso legislativo, pues al ser pequeños grupos de discusión, son el

primer filtro por el que la legislación tendrá que pasar. Y al ser presididas por un grupo parlamentario nos indica que hay un interés particular o colectivo para coordinar sus tareas, sea para orientar políticas o cumplir con la función del control legislativo.

En cuanto a la relación entre partidos políticos (grupos parlamentarios) y comisiones legislativas en la ALDF, baste decir que históricamente el número de comisiones ha crecido levemente. La primera Asamblea se integraba por 27 comisiones, aumentada a 35 para la segunda, manteniéndose en 36 durante tres legislaturas, y alcanzando 37 para la última. El aumento de comisiones puede responder a que los temas trabajados deban ser más desglosados con tal de que no haya interferencia jurisdiccional, pero también se argumenta que con mayor número de comisiones, los legisladores tienen mayor espacio para especializarse en un tema de la agenda política. Por otra parte, también puede decirse que el aumento obedece a la intención de ofrecer más cargos públicos para los partidos políticos en donde colocar a sus cuadros, es decir, obtener mayor financiamiento del Estado.

Independientemente de si representan recursos públicos adicionales, y prerrogativas económicas, insistimos que las comisiones son un espacio para orientar políticas, es decir, para que los intereses que representan los partidos como el programa que presentaron a sus electores, sean llevados a cabo. De ahí que se deba destacar cuales son las comisiones más importantes en la ALDF. Primero, basándonos en el sistema actual de comisiones, advertimos que en el primer grupo se encuentran Gobierno, Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Asuntos Político-Electorales, Administración Pública Local. La primera se encarga de la dirección de la ALDF así como de impulsar la construcción de acuerdos, pues aglutina a los coordinadores parlamentarios. Es decir, es a que ostenta mayor poder de agenda positiva y negativa. Las segundas tienen que ver con la función del fisco del Estado así como de los asuntos del gobierno. Un segundo grupo se conforma por las comisiones temáticas, tales como Educación, Salud, Seguridad Pública, Medio Ambiente, entre otros. Baste decir que la importancia es fija para el primer grupo, pero variará en el segundo conforme al contexto político. Es decir, puede que un tema sea más importante temporalmente por tener eco en la opinión pública, y por ende la necesidad de presidir la comisión es fundamental. Ahora, también la importancia depende de los intereses representados, pues para un partido tal vez prefiera omitir su participación en una comisión

donde se laboren temas que no son propios de su electorado o donde no tenga cuadros que desempeñen un papel que le imprima recursos y votos al partido.

Por lo tanto, observaremos qué tanto se ha impuesto el PRD en la organización de la ALDF, considerando el número, importancia y frecuencia de las comisiones presididas. Misma lógica que seguiremos para el análisis de la oposición, representada por los demás partidos políticos, sobre todo del PAN, PRI y PVEM.

**Tabla 2. Distribución de comisiones parlamentarias
Asamblea Legislativa del Distrito Federal I-VI Legislatura (1997-2015)**

	I		II		III		IV		V		VI	
	Comisiones	#	Comisiones	#	Comisiones	#	Comisiones	#	Comisiones	#	Comisiones	#
		27		35		36		36		36		37
PRD	Gobierno	15	Atención a la tercera	10	Gobierno	21	Gobierno	20	Gobierno	20	Abasto y distribución	18
	Abasto y distribución	56%	edad, jubilados y	29%	Administración pública	58%	Administración y	56%	Administración	56%	de alimentos	49%
	de alimentos		pensionados		local		procuración de justicia		pública local		Administración pública	
	Deporte, juventud y		Desarrollo rural		Administración y		Asuntos indígenas		Administración y		local	
	recreación		Educación		procuración de justicia		Cultura		procuración de		Administración y	
	Desarrollo Rural		Equidad de género		Asuntos indígenas		Deporte		justicia		procuración de justicia	
	Desarrollo urbano y		Notariado		Cultura		Derechos humanos		Asuntos indígenas,		Asuntos político	
	establecimiento de		Participación ciudadana		Deporte		Desarrollo e		pueblos y barrios		electorales	
	reservas territoriales		Presupuesto y cuenta		Derechos humanos		infraestructura urbana		originarios y		Atención a grupos	
	Educación y cultura		pública		Desarrollo e		Desarrollo rural		atención a		vulnerables	
	Estudios legislativos y		Uso y aprovechamiento		infraestructura urbana		Desarrollo social		migrantes		Derechos humanos	
	prácticas		de bienes y servicios		Desarrollo rural		Educación		Asuntos político		Desarrollo e	
	parlamentarias		públicos		Desarrollo social		Equidad de género		electorales		infraestructura urbana	
	Fomento económico		Vialidad y tránsito		Educación		Gestión integral del		Cultura		Desarrollo	
	Hacienda		urbano		Equidad de género		agua		Derechos humanos		metropolitano	
	Notario		Vivienda		Hacienda		Hacienda		Desarrollo e		Desarrollo rural	
	Participación				Notario		Notariado		infraestructura		Desarrollo social	
	ciudadana				Participación		Participación		urbana		Educación	
	Presupuesto y cuenta				ciudadana		ciudadana		Desarrollo		Gestión integral del	
	pública				Presupuesto y cuenta		Presupuesto y cuenta		metropolitano		agua	
	Salud y asistencia				pública		pública		Desarrollo social		Gobierno	
	social				Protección civil		Transporte y vialidad		Equidad y género		Transporte y vialidad	
	Uso y				Salud y asistencia		Turismo		Gestión integral		Participación ciudadana	

	aprovechamiento de bienes y servicios públicos Vialidad y tránsito urbanos				social Turismo Vivienda Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda		Vivienda Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda		del agua Hacienda Normatividad legislativa, estudios y prácticas parlamentarias Notariado Participación ciudadana Presupuesto y cuenta pública Salud y asistencia social Transporte y vialidad Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda		Población y desarrollo Presupuesto y cuenta pública Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	
PAN	Administración pública local Ciencia, tecnología e informática Desarrollo metropolitano Protección civil Seguridad pública Turismo	6 22%	Gobierno Administración pública local Ciencia y tecnología Desarrollo metropolitano Estudios legislativos y practicas parlamentarias Fomento económico Hacienda	10 29%	Asuntos políticos-electorales Ciencia y tecnología Desarrollo metropolitano Juventud Estudios legislativos y prácticas parlamentarias Población y desarrollo Seguridad pública	8 22%	Abasto y distribución de alimentos Administración pública local Asuntos político-electorales Juventud Normatividad legislativa, estudios y prácticas	9 25%	Abasto y distribución de alimentos Ciencia y tecnología Juventud y deporte Población y desarrollo Protección civil Seguridad pública	8 24%	Ciencia y tecnología Hacienda Juventud y deporte Protección civil Seguridad pública Transparencia a la gestión Turismo Igualdad de género	8 22%

			Derechos e integración de las personas con discapacidad Protección civil Seguridad pública		Transporte y vialidad		parlamentarias Población y desarrollo Protección civil Seguridad pública Vigilancia y evaluación de políticas y programas sociales Seguridad pública		Transparencia a la gestión Turismo			
PRI	Atención a grupos vulnerables Derechos humanos Población y desarrollo Vivienda	4 15%	Abasto y distribución de alimentos Administración y procuración de justicia Atención a grupos vulnerables Desarrollo social Desarrollo urbano y establecimiento de reservas territoriales Fomento Cultural Población y Desarrollo Salud y Asistencia Social Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	9 26%		3 8%	Asuntos internacionales Uso y aprovechamiento de bienes y servicios públicos Salud y asistencia social	3 9%	Desarrollo rural Educación Uso y aprovechamiento de bienes y servicios públicos Vigilancia y evaluación de políticas y programas sociales	4 12%	Asuntos indígenas, pueblos y barrios originarios y atención a migrantes Cultura Fomento económico Uso y aprovechamiento de bienes y servicios públicos Vigilancia y evaluación de políticas y programas sociales	5 14%
PVEM	Preservación del medio ambiente y protección ecológica	1 4%	Deporte y recreación Juventud Preservación del medio ambiente y protección	4 11%	Atención a grupos vulnerables Fomento económico Preservación del medio	3 8%	Preservación del medio ambiente y protección ecológica	1 3%	Preservación del medio ambiente y protección ecológica	1 3%	Preservación del medio ambiente y protección ecológica	1 3%

			ecológica Protección al empleo y previsión social		ambiente y protección ecológica							
PT	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	1 4%					Atención a grupos vulnerables	1 3%	Asuntos laborales y previsión social Fomento económico Vivienda	3 9%	Salud y asistencia social Vivienda	2 5%
PNA							Asuntos laborales y previsión social	1 3%			Asuntos laborales y previsión social	1 3%
MC			Turismo	1 3%							Normatividad legislativa, estudios y prácticas parlamentarias Registral y notarial	2 5%
DS			Derechos Humanos	1 3%								

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos sobre la ALDF (2011). Proyecto: “Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario”, México: FCPyS-UNAM; y <http://www.aldf.gob.mx/>

En cuanto al número de comisiones presididas a lo largo de las seis legislaturas, obtenemos el PRD ha controlado por lo menos la mitad del total, a excepción de de la II ALDF, donde dirigió una tercera parte. Ello se explica porque esa legislatura fue producto de los resultados electorales del año 2000, donde la diferencia de votos entre los principales partidos no fue extensa, a diferencia de las siguientes, donde se ha fincado un predominio electoral. Por su parte, el PAN, el segundo partido con mayor representación a lo largo de las legislaturas, regularmente controla la cuarta parte de las comisiones. En cuanto al PRI, fue en la II ALDF cuando presidió el mayor número de comisiones. Para los partidos minoritarios, las posibilidades de dirigir no son nulas, pero sí muy escasas.

Por lo que se refiere al grupo de las comisiones más importantes, notamos que han sido dirigidas por dos partidos: el PRD y el PAN, es decir, el partido en el gobierno y la principal oposición. El segundo las ha controlado en menor medida, tales son Administración Pública Local (I), Gobierno, Hacienda, y Administración Pública Local (II), Asuntos Político-Electorales (III), Administración Pública Local y Asuntos Político-Electorales (IV), y Hacienda (VI). Obsérvese que en la quinta legislatura no dirigió ninguna de las comisiones importantes, aun cuando no ha sido su peor resultado electoral, mientras que en la segunda legislatura, fue donde, otra vez producto del reñido proceso electoral, logró imponerse en la comisión más importante: Gobierno. Para no extendernos en la descripción, asumimos que al enunciar las controladas por el segundo, se infiera las que el primero ha ostentado, asumiendo que el PRD ha controlado netamente la administración de la ALDF.

En cuanto a la frecuencia para presidir comisiones en algún tema, lo que indica el interés de los partidos por controlar cierta agenda, el partido en el gobierno ha dirigido Gobierno en cinco de las seis legislaturas, y en más de tres ocasiones: Administración y Procuración de Justicia, Cultura, Derechos Humanos, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Educación, Género, Gestión Integral del Agua, Gobierno, Hacienda, Indígenas, Participación Ciudadana, Presupuesto y Cuenta Pública, Transporte y Vialidad, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PAN: Administración Pública Local, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Metropolitano, Juventud y Deporte, Protección Civil, Seguridad

Pública, Transparencia a la Gestión, Turismo. El PRI: Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos, así como Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales. De entre los minoritarios, destaca el PVEM, quien siempre han presidido la comisión del medio ambiente, o Nueva Alianza que en dos ocasiones presidió aquella concerniente a los asuntos laborales y previsión social.

En general, se observa como el control de las comisiones por tema en los asuntos concernientes al fisco, y algunos muy acorde a lo que representa la izquierda como lo es el género, indígenas, o la participación, permite inferir que le permiten al partido en el gobierno procesar con mayor facilidad las demandas de los grupos que representan o mantener una mayor dirección del gobierno en asuntos fiscales. El PAN se ha centrado en su papel como oposición, pues dirigir en temas de administración pública, seguridad y transparencia es sinónimo de contrapeso a la directriz del gobierno. Los demás partidos de oposición, no han perseverado demasiado en monopolizar un tema, ni siquiera el PRI, a excepción del PVEM que no se ha retirado de los asuntos ambientales.

El desempeño del sistema de partidos en la ALDF

En cuanto al desempeño, se observa que el monto de iniciativas aprobadas es proporcional al tamaño de los grupos parlamentarios, hecho que es normal en casi cualquier institución parlamentaria, porque se entiende que entre más integrantes tenga un grupo, mayores recursos tiene. En este punto, se mantiene el predominio del partido con mejores resultados electorales. En donde cambia un poco es en la eficiencia, es decir, en el monto de iniciativas aprobadas respecto a las que presentó. Este es un dato un poco más fiel que la tasa de contribución legislativa, ya que la última basa sus estimaciones sobre el total de las presentadas, mientras que la eficiencia se mide de acuerdo a la labor del grupo como tal. En este punto se observa que no siempre el partido mayoritario es el más eficiente, e incluso se advierte que algunos minoritarios tuvieron una cifra más alta. Baste aclarar que, aunque usada la tasa de eficiencia, sólo es un dato que nos da una imagen parcial del desempeño parlamentario, pero aceptada porque permite observar que la eficiencia no depende del tamaño del grupo.

**Tabla 3. Iniciativas presentadas (P), aprobadas (A) y eficiencia parlamentaria (Te)
Asamblea Legislativa del Distrito Federal I-V Legislatura**

	I			II			III			IV			V		
	<i>P</i>	<i>A</i>	<i>Te</i>	<i>P</i>	<i>A</i>	<i>Te</i>	<i>P</i>	<i>A</i>	<i>Te</i>	<i>P</i>	<i>A</i>	<i>Te</i>	<i>P</i>	<i>A</i>	<i>Te</i>
PRD	82	28	34	65	10	15	210	61	29	139	40	29	133	99	74
PAN	34	9	26	83	20	24	241	36	15	231	44	19	78	45	58
PRI	18	6	33	40	4	10	69	8	12	54	2	4	44	16	36
PVEM	10	8	80	19	4	21	107	12	11	5	2	40	23	16	69
PT	20	6	30	1									17	11	64
MC				5	1	20									
NA										56	22	39	5	4	80
PDS				10	1	10									
PSD										37	6	16			
Total	164	57	35	223	40	18	627	117	19	522	116	22	300	191	63

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos sobre la ALDF (2011). Proyecto: “Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario”, México: FCPyS-UNAM; y <http://www.aldf.gob.mx/>

Ahora, para demostrar si hay relación entre las comisiones presididas y la aprobación de iniciativas, es preciso basarnos en los estudios que toman en cuenta un desarrollo cualitativo de este tema. El PRD propuso los siguientes temas, en orden del monto de iniciativas: justicia, administración de la asamblea, gobierno, transporte, finanzas, vivienda, electoral, salud y educación. Y fueron exitosos en los siguientes: desarrollo social, educación, derechos humanos, participación ciudadana, vivienda, cultura, justicia, y presupuesto (Reveles, 2013). Los partidos de oposición, como el PAN tratan de contrarrestar las políticas sociales de los Jefes de Gobierno, así como apoyar las funciones de control en el nombramiento de cargos públicos, y ha atendido temas como el de la administración de la asamblea, ciencia y tecnología, turismo, desarrollo urbano, seguridad y procuración de justicia, y jóvenes (Cortez Salinas, 2013). Al PRI le han sido aprobadas iniciativas en torno a la salud, administración de la ALDF, juventud, género, adultos mayores y participación ciudadana (Arellano Toledo, 2013). Los partidos minoritarios, postulan y les aprueban políticas acordes a su ideología (Espejel Espinoza y Flores Díaz, 2013). La relación es evidente, las comisiones les han permitido a los partidos orientar políticas de su programa (agenda positiva), aunque no tanto desde su agenda negativa

porque la mayoría de las iniciativas de los Jefes de Gobierno han sido aprobadas y por mayoría.

Consideraciones

El sistema de partidos en el Distrito Federal a partir del primer proceso electoral para elegir Jefe de gobierno así como para integrar la ALDF hasta hoy es uno predominante, apoyado por partidos de menor envergadura como Movimiento Ciudadano y el PT, y donde la oposición política es representada por el PAN, y por partidos minoritarios como el PRI, PVEM, PANAL.

A partir de los últimos 15 años, se demuestra que el PRD no sólo es partido predominante en el ámbito electoral, o por ser el único que ha ostentado la Jefatura de Gobierno, sino también, y más importante, porque se manifiesta como tal en la organización de la ALDF, ya que ha dirigido el mayor número de comisiones a lo largo de las seis legislaturas; controla las más importantes, como Gobierno o Hacienda; y sostiene con frecuencia aquellas que procesan políticas acordes a su oferta electoral, tales como Género, Indígenas, o Desarrollo Social.

Si bien controlar los órganos directivos de una institución parlamentaria no garantiza la aprobación de políticas, pues depende de la construcción de mayorías por parte del liderazgo, en el caso del PRD se observa que la mayoría de sus iniciativas aprobadas versan o tienen relación con las comisiones que ha presidido. En el caso de la oposición, no es tan clara la relación, ya que han presidido comisiones de manera aleatoria a lo largo de las legislaturas, salvo el PAN o el PVEM, quienes sí han monopolizado algunas comisiones, y han aprobado políticas referentes a las mismas.

Aunque parece claro que hay un sistema de partidos predominante, a futuro habrá que observar no sólo el papel de los partidos políticos en la aprobación de políticas, es decir, su capacidad de agenda positiva, sino también en función de su capacidad de agenda negativa, o sea para rechazar propuestas de sus similares. Este complemento servirá para profundizar en acciones como la posibilidad de coalición y chantaje de los partidos, así como a

contarlos de mejor manera a partir de su relevancia, y a calificar con mayores argumentos y ejemplos el sistema de partidos en el Distrito Federal.

Bibliografía

- <http://www.aldf.gob.mx/>
- Base de Datos sobre la ALDF (2011). Proyecto: “Partidos políticos en el DF: vida interna, gestión gubernamental y trabajo parlamentario”, México: FCPyS-UNAM.
- Arellano Toledo, Marco (2013), “El PRI en la ALDF: el agotamiento del partido dominante” en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México: UNAM-FCPyS/Plaza y Valdés.
- Arguelles Chávez, Píndaro, *La vinculación de las organizaciones sociales y las corrientes del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, 2000-2010*, México, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, 2010.
- Becerra, Ricardo y Pedro Salazar (1998), “La elección federal de 1997: una descripción general”, en: Salazar, Luis (Coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, México: Cal y Arena/ IETD.
- Bustamante Lemus, Carlos (2012), “El comercio informal en la estructura económica de la Ciudad de México. Realidades y perspectivas”, en De Alba, Felipe y Frederic Lesemann (Coords.), *Informalidad Urbana e incertidumbre. ¿Cómo estudiar la informalización en las metrópolis?*, México: UNAM.
- Cortez Salinas, Josafat (2013), “El trabajo parlamentario de Accion Nacional en la Asamblea del Distrito Federal, 1997-2009”, en en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México: UNAM-FCPyS/Plaza y Valdés.
- Cox, Gary and Matthew McCubbins (2005), *Setting the Agenda. Responsible party government in the US House of Representatives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice, ([1951] 2005), *Los partidos políticos*, México: FCE.

- Espejel Espinoza, Alberto y Jorge Gerardo Flores Díaz (2013), “Los partidos políticos minoritarios en la ALDF (1997-2009): desempeño legislativo y sello ideológico-programático”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México: UNAM-FCPyS/Plaza y Valdés.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica Miguel Fuentes (2007), “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: UAM-I/ Universidad de Colima/ M.A. Porrúa/ Cámara de Diputados, pp. 209-230.
- Gunther, Richard and Larry Diamond (2001), “Types and functions of Parties”, Gunther, Richard and Larry Diamond (ed.) *Political Parties and democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Heidar, Knut and Ruud Koole, eds. (2000), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, London: Routledge.
- Hilgers, Tina (2005), “The Nature of Clientelism in Mexico City”, Paper prepared for the Canadian Political Science association Annual Conference, Ontario.
- Hurtado, Javier y Alberto Arellano Ríos (2011), *La ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México: IJ-UNAM.
- Katz, Richard and Peter Mair (1995), “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, Vol.1, N.1.
- Langston, Joy (2009), “Instituciones políticas y reclutamiento político en México”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XLIX, Núm. 2, abril-junio, pp. 237-270.
- Méndez Santa Cruz, Mauricio (2013), “Los movimientos urbanos de personas de bajos recursos y el PRD” en: Cadena-Roa, Jorge y Miguel López (Comp.), *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*, México: UNAM.
- Peschard, Jacqueline (1993), “Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991), en: Emmerich, Gustavo (Coord.), *Votos y Mapas. Estudios de geografía electoral en México*, México: UAEM.
- Reveles Vázquez, Francisco (2011), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances estancamientos y retrocesos*, México: Gernika/UNAM.
- Reveles Vázquez, Francisco (2013), “El partido mayoritario: el Jefe de Gobierno y el PRD”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los*

partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009), México: UNAM-FCPyS/Plaza y Valdés.

- Reyes García. Luis (2011), “El Distrito Federal: reformas político-electorales, cambios en la representación legislativa y ocaso de la hegemonía priísta 1997-2009”, en: Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances estancamientos y retrocesos*, México: Gernika/UNAM.
- Sartori, Giovanni ([1976] 2005), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Alianza.
- Strom, Kaare (1990), “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science*, Vol. 34, May, pp. 565-598.
- -----(1998), “Parliamentary Committees in European Democracies”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 4, Issue 1.
- Tavera, ligia (2013), “El movimiento urbano popular y el Frente Democrático Nacional: campo organizacional y liderazgos” en: Cadena-Roa, Jorge y Miguel López (Comp.), *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*, México: UNAM.