

INTRODUCCIÓN

Khemvirg Puente Martínez*

La actividad legislativa es fundamental en las democracias nacientes. Una legislatura es responsable de dar consentimiento a las normas que tendrán carácter obligatorio en una comunidad determinada. Los congresos y parlamentos son testigos de las transformaciones y la evolución de las sociedades, pero también son agentes de cambio institucional. Particularmente en las transiciones democráticas, la legislatura juega una función dual. Por un lado, permite la incorporación de nuevos liderazgos e ideologías que refrescan al sistema político y contribuyen a dotar de mayor pluralidad a los órganos legislativos; mientras que por el otro permite que aquellas élites políticas y económicas tradicionalmente sobrerrepresentadas en los procesos políticos cuenten con participación moderada en las decisiones políticas de una democracia en transición. Este papel dual hace que la legislatura sea un espacio de equilibrio donde confluyen el pasado y el futuro sin tensiones que pongan en riesgo el proceso de transición ni la consolidación democrática.

El papel que juegan los congresos como agencia transformadora sí ha sido un tema recurrente en el estudio de las instituciones legislativas; sin embargo, no ha tenido ese mismo énfasis el análisis de su vida interna y de cómo las propias legislaturas se han adaptado a los nuevos contextos. Estas dos primeras décadas del siglo XXI han sido de gran intensidad por el surgimiento de movimientos políticos y sociales, crisis económicas e inseguridad, y una pandemia global que puso en riesgo a comunidades enteras. Este libro busca contribuir a comprender una transformación institucional que va más allá de la denominación de una

* Profesor titular definitivo de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México; maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Inglaterra; y politólogo por la UNAM. Coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Khemvirg Puente Martínez

legislatura, sino que tiene implicaciones en diversos ámbitos: el proceso de transformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Congreso de la Ciudad de México como consecuencia del cambio constitucional que derivó en la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017.

En 2016 se instaló la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como consecuencia de la reforma política aprobada para la ciudad un año antes. Dicha reforma no sólo modificó el nombre del Distrito Federal por el de Ciudad de México, sino que también incluyó una serie de cambios al interior de su organización política como la creación de alcaldías en lo que previamente fueron las jefaturas delegacionales o la atribución para que el nuevo Congreso de la Ciudad de México que sustituiría a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pudiera aprobar el presupuesto de la ciudad.

La Asamblea Constituyente estuvo compuesta por 100 diputadas y diputados constituyentes cuya representatividad y legitimidad fue *sui generis*, pues de ellos solamente 60 fueron electos mediante el principio de representación proporcional, mientras que el resto eran representantes de distintas instancias como la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo federal y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Dicha asamblea fungió como Poder Constituyente y aprobó la Constitución Política que hoy rige en la Ciudad de México.

Esta publicación es un esfuerzo por comprender dicho proceso de cambio desde una perspectiva amplia y no sólo desde la particularidad del procedimiento interno. Por un lado, se busca comprender los factores contextuales y externos que propiciaron la transformación institucional, con particular énfasis en la representación política y el papel de la ciudadanía; por el otro, analizar los efectos del cambio en la inercia institucional interna y en las relaciones institucionales con otros actores y dependencias.

El texto se divide en tres apartados con la finalidad de describir de forma integral el proceso de transformación institucional de la legislatura de la ciudad. La primera parte denominada “Marco jurídico” reconstruye el proceso de cambios en el ámbito del Constituyente y la construcción del Congreso de la Ciudad de México. La segunda parte titulada “Elecciones, partidos y participación ciudadana” analiza los factores externos e internos que se expresan a través del ejercicio de la representación parlamentaria mediante los partidos políticos.

Introducción

Finalmente, la tercera parte, “Relaciones con otros poderes”, explora cómo el Congreso de la Ciudad de México asume un nuevo rol con mayor protagonismo en las relaciones entre actores políticos y al mismo tiempo se enfrenta al riesgo de su debilitamiento si no asume el rol que constitucionalmente está obligado a asumir.

El artículo de Jaime Cárdenas Gracia, quien no sólo es un experto constitucionalista sino que también ha fungido como legislador federal y diputado constituyente en la Ciudad de México, describe la transición jurídica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México. Presenta los principales debates sobre el origen jurídico de la Constitución Política de la Ciudad de México y la vanguardia que representa frente a otras legislaciones locales; y describe la integración, la organización y el funcionamiento de la Asamblea Constituyente y su relación con otros poderes.

Por su parte, María del Carmen Nava Polina, quien es experta en procesos parlamentarios y rendición de cuentas y durante el proceso de aprobación de la Constitución fungió como coordinadora de Transparencia y Parlamento Abierto en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, evalúa el trabajo de dicha Asamblea en términos de parlamento abierto y su impacto en la propia actividad de dicha legislatura. Un análisis de este tipo siempre es necesario para poner en contexto los alcances de la apertura institucional de un proceso tan relevante como la aprobación de la Constitución capitalina.

Finalmente, Jacob Villagómez, politólogo especialista en procesos de institucionalización legislativa en congresos subnacionales, describe cómo se ha transformado el sistema de comisiones en la legislatura local, desde su creación en 1988 con la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal hasta el actual Congreso de la Ciudad de México. A lo largo de más de dos décadas se puede observar cómo las comisiones son un reflejo del papel central que ha adquirido este tipo de órganos en la actividad parlamentaria local.

En la segunda parte del libro Karolina M. Gilas, reconocida politóloga especialista en representación política y género, presenta la evolución de la representación política de las mujeres en la Ciudad de México después de una revisión teórica de la representación y el análisis de las nociones de representación sustantiva y descriptiva; analiza la evolución de la normatividad que en la

Khemvirg Puente Martínez

materia se ha adoptado en esta urbe y cómo se ha modificado hacia un mayor protagonismo de las mujeres en la política de la capital del país.

En el mismo sentido, Luz María Cruz Parceró, coordinadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), analiza la diversidad de prácticas participativas en la Ciudad de México a lo largo del tiempo, clasifica las formas de participación y explora sus rutas de formalización e institucionalización.

En la misma sección dos autores se ocupan de cómo se construyeron los consensos al interior de la legislatura de la ciudad. Álvaro F. López Lara, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, estudia el efecto de la distancia ideológica, la cohesión de las bancadas y el número de partidos sobre la formación de coaliciones dentro del Congreso de la Ciudad de México en comparación con otros Congresos locales. Basado en el enfoque de la distancia ideológica a través de la votación de sus plenos, sostiene que la formación de coaliciones depende primordialmente de la posición estratégica del partido con mayor número de escaños, su grado de cohesión/faccionalismo y la distancia ideológica con otros partidos.

Por su parte, Lisandro M. Devoto, especialista en las elecciones y partidos en América Latina, presenta un análisis sobre la formación de coaliciones electorales que dieron forma a la contienda que derivó en la primera legislatura. Explora la existencia de coaliciones legislativas en los primeros meses de actividad parlamentaria y para comprenderlo se apoya en el diseño del sistema electoral y la conformación de coaliciones electorales en la Ciudad de México desde 2000.

Finalmente, en la tercera parte del libro Mauricio Augusto Calcano Monts, quien cuenta con larga experiencia en el ámbito legislativo, expone cómo ha sido la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Ciudad de México bajo distintos arreglos institucionales a partir del análisis de la producción legislativa en distintos periodos de gobierno.

Con un interés similar, José Said Sánchez Martínez, investigador de El Colegio de Jalisco y experto en procesos presupuestarios locales, explica el intercambio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de la aprobación de los ingresos y egresos. Y finalmente Josafat Cortes Salinas y Camilo Saavedra Herrera, especialistas en el Poder Judicial e investigadores de la UNAM, analizan los retos que presenta la nueva legislación de la Ciudad de México para los órga-

Introducción

nos de impartición de justicia, la reestructuración de la relación de los poderes Legislativo y Judicial y de los poder judiciales local y federal.

El Congreso de la Ciudad de México enfrenta desafíos de diversa índole en su largo proceso de institucionalización. Uno muy importante en tiempos de incertidumbre es que ejerza sus funciones a cabalidad y no abdique, pues independientemente de que un partido cuente con mayoría en el gobierno y en la legislatura, es su responsabilidad vigilar el desempeño de la autoridad y legislar con autonomía. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial siempre deben darse en un marco de respeto a sus respectivas competencias y sin subordinación entre ellos. Sólo así puede avanzar la agenda de consolidación institucional.