

Apéndice metodológico

Marco conceptual

Para elaborar el Reporte Legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países. Con base en ello, el Reporte se construye a partir de las tres funciones básicas de cualquier Poder Legislativo: a) representar, b) legislar y c) controlar y Fiscalizar al Poder Ejecutivo.

1) Las funciones legislativas

Representar significa cumplir el mandato que los electores delegan en los legisladores. Aunque ese mandato suele ser impreciso y diluido, la función de representar implica que el legislador no actúa por cuenta propia sino con base en los intereses de sus representados. Algunos indicadores para medir la función de representar son: la percepción ciudadana de la ALDF, la gestión de las demandas ciudadanas, el cumplimiento de la plataforma electoral de cada grupo parlamentario, así como el perfil y la composición de la ALDF.

La segunda función básica de la asamblea es *legislar*, que significa convertir el mandato de los votantes en leyes y normas jurídicas y administrativas. Legislar es el poder que un Congreso tiene para crear y promulgar leyes que satisfagan las demandas del electorado y que a la vez cumplan con el fin de preservar el Estado de derecho. En este rubro, Reporte Legislativo presenta los siguientes indicadores:

- Intervenciones en las sesiones
- Iniciativas Presentadas
- Unidad partidista (cohesión de un grupo parlamentario al momento de votar)
- Presencia en las sesiones
- Participación en las Votaciones
- El trabajo al interior de las comisiones y entre los grupos parlamentarios

La tercera función de la ALDF es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Poder Ejecutivo del Distrito Federal. En las democracias representativas, los votantes otorgan al Poderes Legislativo la doble función de legislar y de controlar y vigilar al Ejecutivo. Controlar y mantener un sistema de pesos y contrapesos son medios para evitar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes ejerzan su función de manera honesta, responsable y eficaz.

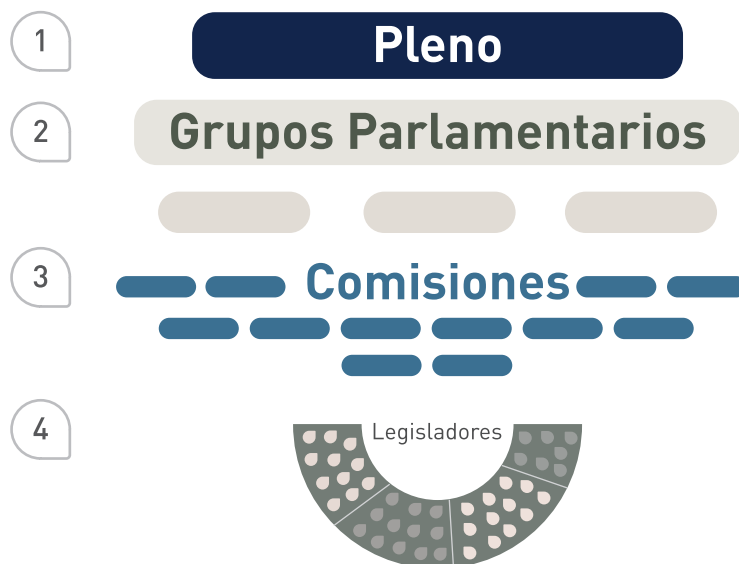
Los indicadores sobre control y fiscalización se centran en las labores de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF (CMHALDF); en el trabajo realizado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF; en el trabajo realizado en las comisiones investigadoras, las comparecencias de funcionarios de gobierno y el seguimiento de las solicitudes a procesos de remoción de servidores públicos. También se contempla la aprobación del presupuesto y de la Cuenta Pública, así como la glosa del informe del Jefe de Gobierno.

En esta primera fase, Reporte Legislativo sólo da seguimiento a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

2) Ámbitos de trabajo legislativo

El trabajo legislativo al interior de la ALDF se desarrolla en cuatro ámbitos principales: el Pleno, los grupos parlamentarios, las comisiones ordinarias y el trabajo de los legisladores en lo individual. Reporte Legislativo evalúa cada uno de esos ámbitos.

Diagrama 2. Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo.



De esa forma, Reporte Legislativo evalúa tres funciones en cuatro ámbitos de análisis:

Cuadro 29. Indicadores de Desempeño Legislativo

Función	Ámbitos de análisis			
	Legislador	Comisión	Grupo Parlamentario	Pleno
Representar				
Legislar				
Controlar				

Para desarrollar los indicadores, Reporte Legislativo sigue cada una de las fases del proceso legislativo; es decir, la ruta que una iniciativa, un punto de acuerdo o un acto de control y fiscalización tienen que completar para convertirse en ley, en decreto o en un acto de control legislativo.

3) Algunas consideraciones legislativas

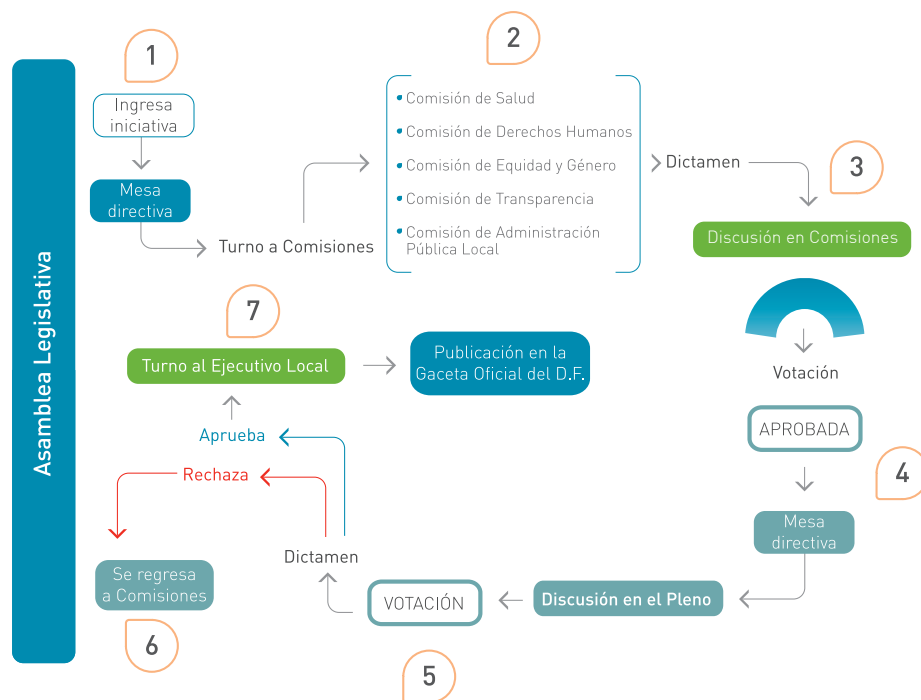
Hay cuatro periodos de trabajo de la Asamblea: dos ordinarios y dos de receso. El primer periodo ordinario da inicio el 15 de septiembre y puede prorrogarse hasta el 31 de diciembre. El segundo comienza el 15 de marzo y finaliza el 30 de abril.

Durante los periodos de receso, se instala la Diputación Permanente conformada por 13 asambleístas con sus respectivos suplentes, de acuerdo a la pluralidad de grupos parlamentarios que integran la ALDF. Formalmente esta Diputación no produce legislación y sus principales atribuciones son:

- Solicitar a la Comisión de Gobierno la convocatoria para llevar a cabo periodos de sesiones extraordinarios;
- Conocer de los Comunicados de los Diputados, de las Comisiones y de los Grupos Parlamentarios; así como de los Poderes de la Unión u órganos legislativos locales;
- Desahogar propuestas y denuncias;
- Citar a comparecer, a través de la Comisión de Gobierno, a los servidores públicos del Distrito Federal;
- Conocer de las licencias solicitadas por los legisladores; y
- Aprobar y ratificar provisionalmente a los ciudadanos y Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El proceso "De la Iniciativa y Formación de Leyes" se encuentra reglamentado en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 85 y 86 del Reglamento para el Gobierno Interior. En el diagrama 2 se describe el proceso completo.

Diagrama 3. Fases del proceso legislativo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fuentes de información

El Reporte Legislativo se elaboró a partir de investigación en fuentes institucionales:

1. Gaceta Parlamentaria.
2. Diarios de Debate.
3. Portal de internet de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal <http://www.aldf.gob.mx/>, específicamente la liga de las Obligaciones de Transparencia.
4. Sistema de Solicitudes de Información del Distrito Federal (INFOMEXDF).
5. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
6. Consulta directa en las Oficina de Información Pública y en las oficinas de la Comisión de Gobierno.

Es importante señalar que la información recopilada en las fuentes de información electrónica es dinámica y puede variar en función de la actualización y de la información que las comisiones y comités legislativos remitan tanto a la coordinación de servicios parlamentarios, como a la Oficina de Información Pública del órgano legislativo.

Toda la información aquí recopilada es de carácter informativo y carece de validez oficial.

A) Indicadores

Votaciones

Para la construcción de los indicadores se tomaron en cuenta 120 votaciones de la Asamblea, del 23 de octubre de 2012 al 30 de abril de 2013.

Unidad partidista³⁷

Para medir la unidad partidista se utilizó un índice de Rice modificado, que mide la división en las votaciones. La escala va de 33 a 100 por ciento. Cuando toma valores cercanos a 100, significa que todo el grupo parlamentario vota en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstiene). Cuando la escala se aproxima a valores cercanos a 33% quiere decir que los integrantes del grupo parlamentario votan en sentidos opuestos (1/3 a favor, 1/3 en contra y 1/3 se abstiene).

$$\text{Unidad} = \frac{\text{Max (votos a favor, en contra, abstención)}}{\text{Suma (votos a favor, en contra, abstención)}}$$

³⁷ Enrique Cárdenas Sánchez, *Evaluación del Poder Legislativo*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores³⁸:

1. Cohesión: Preferencias similares entre los legisladores
2. Disciplina: Distribución de incentivos por parte de los líderes parlamentarios para premiar la lealtad.
3. Control de agenda: Implica que aquellas instituciones o individuos que controlan la actividad legislativa evitan la votación de iniciativas que causan división.

Participación en las votaciones

La participación en las votaciones se puede registrar de forma individual y a través del grupo parlamentario:

a.Participación en las votaciones individual = Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de votaciones. La participación individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y toma el valor de cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo.

b.Participación en las votaciones del grupo parlamentario = Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del grupo parlamentario. La participación por grupo parlamentario, toma el valor de 1 cuando la proporción entre la suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación y el número de integrantes del grupo parlamentario es igual, y 0 cuando ningún integrante votó.

Criterio de contabilidad de iniciativas

Se tomaron en cuenta las iniciativas presentadas tanto en lo individual como por el grupo parlamentario.

³⁸ John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." *American Journal of Political Science*.

B) Glosario

I. Nomenclatura de abreviaturas

- **ALDF:** Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- **PRI:** Partido Revolucionario Institucional
- **PAN:** Partido Acción Nacional
- **PRD:** Partido de la Revolución Democrática
- **PVEM:** Partido Verde Ecologista de México
- **PT:** Partido del Trabajo
- **PANAL:** Partido Nueva Alianza
- **MC:** Movimiento Ciudadano
- **SN:** Sin partido
- **IND:** Independiente

II. Indicadores

- **Intervenciones en las sesiones:** Es el registro de las participaciones verbales de los legisladores en el Pleno para debatir o expresar su opinión acerca del trabajo legislativo.
- **Iniciativas presentadas:** Son las iniciativas propuestas de forma individual, en conjunto con otros legisladores, a nombre del grupo parlamentario y por el Jefe de Gobierno.
- **Unidad:** Mide la variación del sentido de los votos emitidos por los legisladores de un grupo parlamentarios (a favor, en contra o abstención).
- **Presencia en las sesiones:** Mide la asistencia de los legisladores contabilizando como presencia las asistencias registradas por cédula o sistema y descontando permisos o inasistencias justificadas.
- **Participación en las Votaciones:** Mide si un legislador votó algún asunto y registra el sentido del voto: a favor, en contra o abstención.

III. Temas

Debido a la variedad de temas que no tenían un número amplio de observaciones se decidieron crear las siguientes categorías mutuamente excluyentes y exhaustivas:

1. Las categorías de los temas de las iniciativas presentadas fueron agrupadas de la siguiente forma:

- Economía
- Comercio y competitividad
- Pobreza y política social
- Seguridad pública
- Partidos políticos y elecciones
- Medio ambiente
- Salud
- Impuestos y finanzas públicas
- Educación y cultura
- Transparencia y rendición de cuentas
- Infraestructura y transporte
- Medios de comunicación
- Justicia y Estado de derecho
- Trabajo y previsión social
- Política
- Administración pública local
- Gobierno interior