

EL PODER DE LA MAYORÍA LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA PRIMERA ALTERNANCIA DE IZQUIERDA

**The power of the majority
The Chamber of Deputies in the first alternation of left**

JAVIER ROSILES SALAS*

RESUMEN

Este artículo pretende analizar el comportamiento y los resultados de un cuerpo legislativo dominado por una fuerza emergente como Morena tras 20 años de gobiernos divididos, a través de un estudio cuantitativo, descriptivo sobre el trabajo parlamentario colectivo, en comisiones e individual, basado en el examen de bancos de datos. Los resultados evidencian una tendencia estable en la aprobación de iniciativas legislativas pese a que existe un contexto de gobierno unificado. Asimismo, una implicación encontrada consiste en ver que el presidente y el Congreso estarían siendo más cautelosos de lo esperado tras la elección de 2018 para emprender reformas legislativas profundas. La originalidad radica en que se analiza el proceso legislativo en la coyuntura presente, además de que aporta información sistematizada y actualizada sobre el Poder Legislativo. En conclusión, observamos que el comportamiento de la Cámara de Diputados actual no muestra variaciones importantes en términos cuantitativos con respecto de Legislaturas anteriores.

PALABRAS CLAVE: MORENA, PODER LEGISLATIVO, GOBIERNO UNIFICADO, ÉXITO LEGISLATIVO, REFORMAS CONSTITUCIONALES.

* Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Correo electrónico: javier.rosiles@gmail.com

ABSTRACT

This paper analyzes the behavior and results of a legislative body dominated by an emerging force like Morena after 20 years of divided governments, through a quantitative, descriptive study on the collective parliamentary work, in commissions and individual; based on the treatment of data banks. As a result, it provides evidence of a stable trend in the approval of legislative initiatives despite the existence of a unified government implicating that the president and Congress may be being more cautious than expected after the 2018 election to undertake deep legislative reforms. It also analyzes the legislative process at the present juncture, in addition to providing systematized and updated information on the Legislative Power. As a conclusion we found that the behavior of the current Chamber of Deputies does not show significant variations in quantitative terms with respect to previous Legislatures.

KEYWORDS: MORENA, LEGISLATIVE POWER, UNIFIED GOVERNMENT, LEGISLATIVE SUCCESS, CONSTITUTIONAL REFORMS.

Fecha de recepción: 11 de febrero de 2020.

Dictamen 1: 9 de junio de 2020.

Dictamen 2: 3 de agosto de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.211696/rcls102120201307>

INTRODUCCIÓN

A partir de 2018, el Poder Legislativo en México se ha desempeñado bajo condiciones que no se veían desde hace más de dos décadas. Es una etapa nueva en la que el presidente de la República cuenta con mayoría en el Congreso. Fue en 1997 cuando el otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y desde entonces el presidente en turno había tenido que gobernar sin tener control pleno del Congreso. Esa situación cambió con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia y la emergencia del partido fundado por él, Morena, hecho que significó la tercera alternancia en el gobierno federal, la primera en la historia en la que triunfa un líder y un partido de izquierda (Barrientos, 2019; Navarrete y Rosiles, 2019).

El presente artículo tiene como propósito dar respuesta a la pregunta ¿cuál ha sido el comportamiento y cuáles los resultados de una Cámara de Diputados dominada por una fuerza emergente como Morena? Para la evaluación del comportamiento, se revisa el trabajo legislativo en general (la Cámara como órgano colegiado), así como el trabajo en comisiones (filtro intermedio) y en lo individual (de cada legislador). En lo que concierne a los resultados, se examinan los productos legislativos (reformas constitucionales y nuevas leyes) generados durante la primera mitad de la LXIV Legislatura, correspondiente al primer año de gobierno de López Obrador.

Se parte del supuesto de una interrelación esencial entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la que el papel del Congreso se entiende en función de la manera en que opera el presidencialismo, esto es, una forma de gobierno que “imprime una lógica diferente” al trabajo del Parlamento (Alcántara, García y Sánchez, 2005, p. 23). En el caso mexicano, se ha argumentado que hasta antes de 1997 el Legislativo solo actuaba como un “confirmador” de las iniciativas presidenciales (Casar, 2002, p. 66) o que estaba de hecho de tal manera subordinado al Ejecutivo que podría hablarse de una “ fusión de poderes ” en la que el presidente en turno se desempeñaba también como jefe del Legislativo (Nacif, 2007, p. 11).

Sin embargo, con el paso de un gobierno unificado a uno dividido,¹ el Congreso comenzó a activarse hasta convertirse en un verdadero centro de decisión política.

¹ Un gobierno unificado se presenta “cuando el partido del Presidente posee el control del Poder Legislativo, esto es, cuando el Presidente tiene la mayoría absoluta en el Parlamento. O, en otros términos, cuando posee más del 50 por ciento de escaños en el Congreso” (Jiménez, 2006, p. 17). En contraparte, se habla de un gobierno sin mayoría parlamentaria “cuando el partido al que pertenece el Presidente no tiene el número de escaños suficiente para determinar por sí solo la sanción de las iniciativas de ley, por lo que se ve obligado a buscar consensos con los

Después de haber actuado por muchos años como “mera oficina de trámite” (Béjar, 2009a, p. 91), pasó de la centralidad a la autonomía (Valencia, 2014). Desde luego que no ha sido una transición sencilla, en tanto que tuvo diferentes efectos. En el caso de Vicente Fox, “fue el presidente de la alternancia, pero también simbolizó la primera presidencia limitada en casi setenta años”, un presidente sin mayoría en ninguna de las Cámaras (Cortez, 2008, p. 227). Después vendría Felipe Calderón, un presidente que enfrentando una configuración del Congreso parecida a la que vivió Fox pudo superar la confrontación con el Legislativo (Espinoza, 2012).

La segunda alternancia significó el retorno del PRI a la Presidencia, con Enrique Peña Nieto, y el dominio del Congreso por parte del titular del Ejecutivo, quien logró restituir el control político centralizado que no lograron Fox ni Calderón y pudo desatar la relación con el Legislativo (Espinoza, 2019).

Con la emergencia de Morena se llega a una tercera alternancia, y cabe examinar diversos aspectos: el funcionamiento de un gobierno unificado tras 20 años de gobiernos sin mayoría parlamentaria, la nueva relación entre el Congreso y el Ejecutivo, la influencia del presidente López Obrador en la agenda legislativa, la subordinación (o no) del Legislativo al Ejecutivo, la medida en que los cambios político-electorales afectarán el proceso de institucionalización que había venido ocurriendo en el Congreso.

Es necesario establecer hasta qué punto una mayoría que controla el Poder Legislativo puede ejercer ese poder e implementar las reformas que considera que transformarán al país, hasta qué punto en realidad el tandem López Obrador-legisladores de Morena están buscando, o logrando, el ejercicio de ese poder. Se ha dicho que existía un Congreso debilitado a partir de una marcada presencia del Poder Ejecutivo y que con el pluralismo volvió a tener gran influencia. La pregunta es si hoy el Legislativo mantiene esa influencia o si está en ruta de perderla. Por otro lado, también pudiera criticarse al presidente por mostrarse débil, de ser el caso, por su incapacidad de cumplir su agenda legislativa teniendo el respaldo de una mayoría parlamentaria como no se había visto en años.

Si el proceso de democratización en México erosionó al presidencialismo y, en contraparte, hizo fuerte al Congreso, cabe preguntarse, entonces, si la llegada de un presidente fuerte, por lo menos con gran apoyo ciudadano, ha significado el retorno a un Congreso débil, ¿el actual lo es?

partidos de oposición [...]. Teóricamente, el umbral de escaños para hablar de un gobierno dividido o sin mayoría es cuando el partido del Presidente alcanza menos del 50 por ciento de los escaños en el Congreso (o en una de las cámaras de una asamblea bicameral)” (Jiménez, 2006, p. 17).

Lo que se presenta a continuación tiene como objetivo proporcionar algunos insumos que contribuyan a la discusión y a la búsqueda de respuestas a preguntas como las anteriormente planteadas. Por lo pronto, puede adelantarse que no hay indicios de que la contribución del presidente al volumen de producción legislativa alcance los niveles de 1991-1994 (81.9 por ciento) (Nacif, 2006). Lo que sí puede advertirse es un alto número de iniciativas presentadas, pero con bajos niveles de aprobación.

El trabajo se divide en siete apartados. En el primero se exponen algunos elementos teóricos y la metodología utilizada. Posteriormente, se presenta un panorama general respecto de la elección de 2018 a fin de observar las condiciones en que la Cámara de Diputados desarrolla sus actividades en el periodo de estudio. Siguen tres apartados en los que se da cuenta del trabajo legislativo desde diferentes escalas: de manera general, en comisiones y en lo personal. Finalmente, en la sexta y la séptima secciones se describen dos tipos de productos legislativos que ha logrado generar el Congreso durante la primera mitad de la actual legislatura, reformas constitucionales y nuevas leyes, respectivamente.

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

En general, debe empezarse por hacer referencia a la representación y sus problemas. Como señala Manin (1998), la elección es la institución central del gobierno representativo. Se trata de una forma de gobierno fundada en cuatro principios:

- 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (Manin, 1998, p. 17).

En la actualidad, sin embargo, existe un desgaste de esta forma de gobierno, que ha llevado a hablar de una crisis de la representación. Se debe, en parte, a un proceso de “desacralización de la elección”, en palabras de Rosanvallon, quien observa que “la elección se limitó prácticamente a una designación competitiva de personalidades, reduciendo el sentido del compromiso al que durante tanto tiempo había remitido” (2010, p. 107). Algunos son un poco más severos al señalar una participación cada

vez menor de los ciudadanos en las elecciones y argumentar que estas resultan ser ya un obstáculo para la eficiencia de los gobiernos (Van Reybrouck, 2017).

En el marco de dicho gobierno representativo, el Poder Legislativo constituye una pieza fundamental a partir de las cuatro funciones sustanciales que desempeña: legitimar y representar, transversales en la actuación del Parlamento, así como legislar y controlar (fiscalización), de tipo más procedural (García, 2017). Y es en el ejercicio de dichas funciones donde ha venido presentando una creciente impopularidad, apenas una minoría se siente bien representada por el Congreso (De la O, 2017). En el fondo subyace una discusión añeja sobre los intereses que representan los legisladores: en la tradición mexicana ha imperado la representación de intereses (Espinoza, 2004, p. 32), lo opuesto a la representación política, en la que el representante no puede ser sometido a un mandato obligatorio (Bobbio, 1996, p. 30).

Se incorpora en este punto un elemento central para los propósitos de la presente investigación, que es la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. La calidad de esta relación y sus resultados se ven reflejados finalmente en la percepción que la ciudadanía tiene de su desempeño. En principio, cabe advertir que una permanente pugna entre ambos es parte de su naturaleza. Históricamente, las legislaturas se establecen, en general, contra los deseos del Ejecutivo, quien característicamente las ha considerado como una molestia, y se entiende que su objetivo principal es evitar “que el gobierno arruine al país”. De ahí que parte de las acciones de los parlamentos tengan que ver con protegerse de los ataques del Ejecutivo, con evitar sus intrusiones (Blondel, 2006, p. 15).

De esta relación derivan los principales cuestionamientos que desde la academia se le hacen al funcionamiento de los parlamentos: 1) el procedimiento legislativo es impulsado sobre todo por el gobierno; 2) las leyes aprobadas de iniciativas presidenciales resultan ser las más importantes y de mayor trascendencia, y 3) la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por los legisladores es mucho menor que la del Poder Ejecutivo (Alcántara, García y Sánchez, 2005, p. 96).

Acerca de América Latina, se ha discutido sobre la calidad reactiva de las legislaturas, es decir, una modalidad en la que privan las funciones de enmendar, vetar o aprobar las propuestas del presidente en turno. Pero lo anterior no significa necesariamente un signo de disfuncionalidad; si bien algunas veces el Ejecutivo domina el proceso político, en otras debe hacer concesiones; si en ocasiones quisiera eludir al Congreso, en otras procura gobernar con él, tal como lo advierten Cox y Morgenstern (2001). Son los propios autores quienes plantean una serie de escenarios de esta relación. Observan dos modalidades extremas: las mayorías legislativas

recalcitrantes y las subordinadas. En el primer caso, el presidente cuenta con escaso apoyo de los legisladores, en tanto que en el segundo, los legisladores se sienten en deuda con el presidente y aceptan prácticamente cualesquiera de sus propuestas. Entre estos dos tipos de legislaturas se encuentran las negociadoras y las de corte parroquial-venal. En una, los legisladores exigen tener voz y voto en la toma de decisiones; en la otra, estos actores se muestran dispuestos a hacer concesiones a cambio de beneficios. Como puede verse, la configuración del Poder Legislativo genera diversos escenarios en lo que respecta a su relación con el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004).

En este texto se desarrolla un análisis del comportamiento de la Cámara de Diputados actual en el contexto de la primera alternancia de izquierda. Sin que signifique que no puedan advertirse en diferentes momentos cualidades de los cuatro tipos mencionados en el párrafo anterior, a partir de 2018 el comportamiento del Poder Legislativo mexicano estaría situado más bien entre la subordinación y el modelo parroquial-venal. Desde luego, no resulta tan sencillo estimar esta caracterización, fundamentalmente porque las relaciones entre ambos Poderes son complejas, y constituye un error afirmar de manera simple y llana que el presidente en turno domina al Congreso. No puede decirse más que el Ejecutivo es el que establece de modo unilateral el marco jurídico del país. “La ausencia de un Congreso sin mayoría ha hecho evidente que el proceso legislativo no permite ya identificar a ningún actor como el responsable único de las políticas públicas” (Béjar, 2019, p. 29). De ahí los esfuerzos por dilucidar cuánto el Ejecutivo controla en realidad la agenda legislativa (Santos, Pérez-Liñán y García, 2014) y la necesidad de considerar las estrategias que los presidentes de los países implementan para intentar influir e insertar sus proyectos en dicha agenda (Cohen, 2012; López, Loza y Weldon, 2019).

Lo cierto es que, como se verá adelante, es ostensible la influencia del presidente López Obrador sobre el Congreso. Los datos arrojan que, con base en los escenarios planteados por Romero (2011), entre el presidente y su partido hay un “equilibrio de preferencias alineadas”, en el cual el nivel del conflicto entre ambos es bajo, en el entendido de que las acciones realizadas por el Ejecutivo continúan beneficiando a Morena y, por ello, sus miembros lo apoyan. Los otros tres equilibrios son el de no colaboración (el partido no apoya al presidente), el partido como rehén (el presidente no compensa al partido) y la colaboración (el presidente compensa al partido).

Además de la caracterización teórica que se pueda hacer del Congreso mexicano, otro punto de confluencia tiene que ver con la identificación de las diversas etapas por las que este ha transitado. Con base en lo expuesto por Valencia (2020), el

escenario de “aprobación automática” de las propuestas presidenciales difícilmente podría ocurrir, no por lo menos como cuando el Ejecutivo contaba con la mayoría y la disciplina impuesta por el PRI.

Debe considerarse el hecho de que el proceso democrático transformó al Legislativo hasta lograr una integración plural de sus miembros en el debate legislativo, así como una nueva conformación organizacional y la generación de cuerpos técnicos profesionales de apoyo parlamentario, lo que le brindó una mayor capacidad institucional y permitió el arranque de un proceso de consolidación, por más que pudiera calificarse como de inconcluso hasta 2018 (Valencia, 2020). La elección de 2018 representa el retorno a un modelo con una mayoría legislativa favorable al presidente, aunque en condiciones de desempeño distintas.

Resulta primordial preguntarse sobre los efectos de la referida pluralidad del Congreso mexicano. Se ha señalado que no hubo una parálisis legislativa en contextos de Congresos sin mayoría (Casar y Marván, 2014), por lo que, entonces, hay que poner el acento en la “importancia” de la legislación aprobada. Queda claro que no todas las iniciativas tienen la misma relevancia y que hay algunas trascendentales y otras triviales (Bárcena, 2019; Espinoza y Miguel, 2007). Se parte aquí de lo que observan Edwards III, Barrett y Peake (1997): las probabilidades de que legislación importante o significativa sea aprobada son mayores en gobiernos unificados que en divididos, en sintonía con lo planteado por Mayhew años atrás (1991). Justamente, el gobierno que antecedió al de López Obrador, el del priista Peña Nieto, se desarrolló con un Congreso sin mayoría, que en la primera parte del sexenio incidió en la capacidad del presidente para materializar su programa de gobierno y en la segunda etapa en una disminución considerable del respaldo ciudadano (Espinoza y Meyenberg, 2020). Esto resulta importante porque permite suponer que en un contexto de retorno de una mayoría en el Congreso mexicano se espera un mayor número de iniciativas presidenciales y, en buena medida, de alto impacto, lo cual no necesariamente ocurrió durante el periodo aquí examinado.

En este marco, se presenta a continuación el resultado de una revisión del trabajo desarrollado en la Cámara de Diputados durante la primera mitad de la LXIV Legislatura (2018-2021). Hay que considerar que en los primeros meses la Legislatura ejerce funciones mientras el presidente saliente aún gobierna y que algunos meses que son parte ya del segundo año legislativo se corresponden con el cumplimiento del primer año de gobierno del presidente en turno. Esto es, la fecha en que el presidente entrante asumió el poder (primero de diciembre de 2018) es posterior a la fecha en que inició trabajos la nueva Legislatura (primero de septiembre de 2018).

El trabajo legislativo se evalúa considerando tres niveles: la Cámara en su conjunto, el trabajo en comisiones y el trabajo en lo individual de cada diputado. Se parte de tres indicadores básicos: la productividad legislativa (volumen total de iniciativas presentadas), el éxito (relación entre el número de iniciativas presentadas y la cantidad que son aprobadas) y la participación legislativa (peso o influencia de los actores con derecho a presentar iniciativas sobre la legislación aprobada) (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

Un aspecto más que se analiza son los resultados de la Cámara de Diputados materializados en productos legislativos. En específico, se revisan las reformas constitucionales y las nuevas leyes aprobadas.

CONTEXTO

La elección de 2018 cambió la configuración de la representación en México. Desde que se han efectuado elecciones competitivas, la victoria de López Obrador ha sido la más rotunda (Woldenberg, 2018). Para muchos se trató de un acontecimiento asombroso y sin precedente en la historia mexicana, una especie de “tsunami” electoral (Esteinou, 2019, p. 14), una elección atípica (Vidal, 2019), unas elecciones críticas (Díaz, Góngora y Vilches, 2019).

La consecuencia de este contundente triunfo es el dominio de las principales instituciones políticas federales para emprender la agenda de gobierno propuesta por López Obrador y respaldada por la coalición Juntos Haremos Historia (Guzmán, 2019). En su tercer intento, el político tabasqueño ganó la elección presidencial con 53.2 por ciento de los votos, equivalente a poco más de 30 millones de sufragios, a partir de una coalición integrada por el partido que él mismo fundó, Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). Por sí solo, Morena obtuvo 25 186 577 votos (INE, 2018), esto es, 44.49 por ciento de la votación total.

Por lo que respecta al Congreso, Morena obtuvo 21 261 577 votos en la elección para el Senado (37.5 por ciento) y 20 972 573 sufragios para la Cámara de Diputados (37.25 por ciento) (INE, 2018). Con estos resultados, la llegada de López Obrador vino acompañada de un importante contingente legislativo que le ha permitido contar con la mayoría en ambas Cámaras, absoluta sin requerir aliados en el caso de la de Diputados. Aunque es necesario advertir una situación: la de Morena es una mayoría camuflada, en tanto que está construida con apoyos adicionales a los estrictamente obtenidos en las urnas (Navarrete y Rosiles, 2019).

Según los resultados electorales, Morena obtuvo 191 diputados federales (38.2 por ciento del total); sin embargo, esa cifra asciende a 258 adscritos al grupo parlamentario (51.6 por ciento de la Cámara). Esto se debe a la incorporación de legisladores que obtuvieron sus curules postulados por otros partidos: el PT, el PES y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Lo anterior marca una diferencia respecto de lo que en México se había establecido como un gobierno unificado encabezado por el PRI. Lo que se tiene ahora es un gobierno unificado lenificado, suavizado, en tanto que su cohesión no deriva de la defensa de intereses corporativos, sino del pragmatismo.

**CUADRO 1. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
POR TIPO DE ELECCIÓN Y GRUPO PARLAMENTARIO**

Grupo parlamentario	Mayoría relativa	Porcentaje (%)	Representación proporcional	Porcentaje (%)	Total	Porcentaje (%)
Morena	165	64	93	36	258	51.6
PAN	39	50	39	50	78	15.6
PRI	9	19.1	38	80.9	47	9.4
PT	32	91.4	3	8.6	35	7
MC	17	60.7	11	39.3	28	5.6
PES	26	100	0	0	26	5.2
PVEM	6	46.2	7	53.8	13	2.6
PRD	6	54.5	5	45.5	11	2.2
Sin partido	0	0	4	100	4	0.8
Total	300	60	200	40	500	100

Fuente: elaboración propia con base en INFOPAL (2020), con datos al 18 de diciembre de 2019.

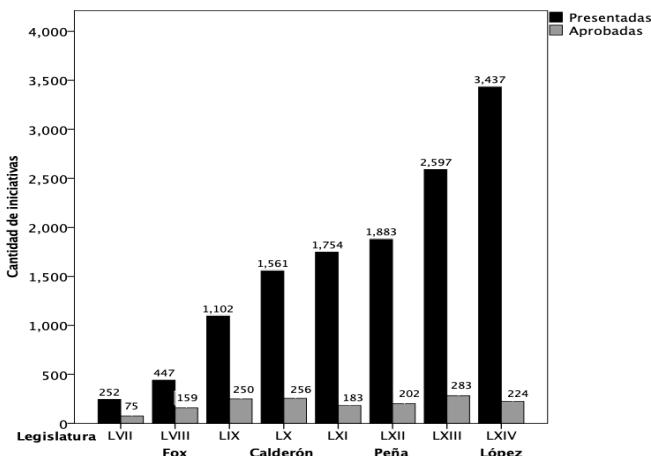
En el caso del Senado, la fracción de Morena se conforma por 60 legisladores (46.87 por ciento), por lo que cuenta con mayoría relativa. Sus aliados, el PT y el PES, tienen, respectivamente, seis (4.69 por ciento) y cuatro (3.12 por ciento) senadores, quienes, sumados a los de Morena, le permiten a López Obrador contar con el respaldo de una mayoría absoluta también en la Cámara alta. En cuanto al resto de los partidos, el Partido Acción Nacional (PAN) computa 24 senadores (18.75 por ciento); el PRI, 14 (10.94 por ciento); Movimiento Ciudadano (MC), nueve (7.03 por ciento); el PVEM, siete (5.46 por ciento); el Partido de la Revolución Democrática (PRD), tres (2.34 por ciento), y uno (0.78 por ciento) no se encuentra

incorporado a ningún grupo parlamentario, que es el caso de Emilio Álvarez Icaza (Senado de la República, 2020).

¿UN CONGRESO VOCINGLERO?

El primer año de la LXIV Legislatura se caracterizó por un elevado activismo legislativo con bajos niveles de aprobación de las iniciativas presentadas. Entre el 1º de septiembre de 2018 y el 31 de agosto de 2019 se presentaron 2 868 iniciativas y se aprobaron apenas 234, equivalentes a 8.16 por ciento (SIL, 2020). La tasa de éxito es todavía menor si se toma en cuenta un periodo más cercano al año calendario o civil, de enero a diciembre de cada inicio de Legislatura. Esto para hacerlo corresponder (y comparar) con el primer año de gobierno del presidente en turno y observar su influencia. Cabe recordar que las Legislaturas entran en funciones meses antes de que ocurra la toma de posesión del presidente electo.²

GRÁFICA 1. VOLUMEN DE INICIATIVAS Y ÉXITO LEGISLATIVO DURANTE EL PRIMER AÑO
CALENDARIO DE CADA LEGISLATURA ENTRE 1998 Y 2019



Fuente: elaboración propia con base en SIL (2020).

² De acuerdo con el artículo 66 constitucional (CPEUM, 2019), el primer periodo de sesiones ordinarias no puede prolongarse más allá del 15 de diciembre, salvo cuando el presidente de la República inicia su encargo, en cuyo caso las sesiones pueden celebrarse hasta el 31 de diciembre. Lo que aquí se ha considerado como año calendario o civil, para hacer coincidir un año legislativo con el primer año de gobierno del presidente, consiste en tomar como fecha de inicio el día siguiente al que legalmente termina el primer periodo de sesiones ordinarias: 1º de enero del año en que el presidente toma posesión, 16 de diciembre para el resto de los casos.

Se confirma el hecho de que la actual Legislatura posee un alto activismo: se presentaron 3 437 iniciativas entre enero y diciembre de 2019. Pero se ratifica su baja tasa de éxito: se aprobaron menos de siete iniciativas de cada 100 presentadas. Como se puede apreciar en la gráfica 1, el número de iniciativas presentadas muestra una tendencia incremental, no así la cantidad de iniciativas que han sido aprobadas; se observa una tendencia estable con un promedio de 204 iniciativas aprobadas durante el primer año calendario de cada Legislatura entre 1998 y 2019.

Las 224 iniciativas aprobadas durante el primer año de gobierno de López Obrador superan por muy poco la cifra alcanzada durante el primer año del gobierno de Fox (159) y de Peña Nieto (202); de hecho, con Calderón el número de iniciativas aprobadas fue superior (256). Si se parte del hecho de que de la LVII a la LXIII Legislatura se presentaron gobiernos divididos —en los que puede suponerse una mayor dificultad para la aprobación de leyes—, llama la atención que con un gobierno con mayoría parlamentaria el comportamiento sea prácticamente el mismo que en Legislaturas pasadas.

Si del volumen total de iniciativas se desagregan aquellas presentadas por el Ejecutivo federal, da la impresión de un presidente mesurado que no ha aprovechado la mayoría legislativa con que cuenta para generar el entramado jurídico necesario para sentar las bases de lo que ha llamado una Cuarta Transformación.

CUADRO 2. CANTIDAD DE INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL DURANTE EL PRIMER AÑO CALENDARIO DE CADA LEGISLATURA ENTRE 1998 Y 2019

Presidente	Año	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes	Atendidas	Éxito (%)
Ernesto Zedillo	1998	18	16	1	1	0	89
Vicente Fox	2001*	41	37	2	2	0	90
	2004	27	17	8	2	0	63
Felipe Calderón	2007*	21	18	1	2	0	86
	2010	20	15	3	2	0	75
Enrique Peña Nieto	2013*	38	32	0	5	1	84
	2016	26	18	3	5	0	69
Andrés Manuel López Obrador	2019*	13	11	0	2	0	85

*Corresponde al primer año de gobierno del presidente en turno.

Fuente: elaboración propia con base en SIL (2020).

Los datos muestran que el de López Obrador fue el primer año de gobierno con el menor número de iniciativas presentadas por un presidente desde la alternancia en la Presidencia, con solo 13. Destacan los primeros años de los gobiernos de Fox y Peña Nieto, cuando los números de iniciativas que presentaron ascendieron a 41 y 38, respectivamente.

En el caso específico de la Cámara de Diputados, su comportamiento en la primera mitad de la LXIV Legislatura (de septiembre de 2018 a diciembre de 2019) comprendió la presentación de 3 041 iniciativas, de las cuales se han aprobado 382 (12.56 por ciento) (INFOPAL, 2020). Su tasa de rezago, es decir, la proporción de iniciativas pendientes o no resueltas, es de 66.72 por ciento. Debe destacarse el éxito de las iniciativas del presidente de la República, que es de 93 por ciento, aunque tiene una baja participación respecto del total de iniciativas presentadas o productividad total del cuerpo legislativo (0.49 por ciento), así como una participación de apenas 3.67 por ciento en el volumen de iniciativas aprobadas.

Morena es el partido que más ha contribuido al volumen de iniciativas presentadas y que más peso ha tenido en la cantidad de legislación aprobada, con 29.3 y 26.44 por ciento, respectivamente; aunque el partido con las mayores posibilidades de éxito de las iniciativas que presenta no es Morena (11.36 por ciento), sino el PRI (13.57 por ciento).

CUADRO 3. INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

DURANTE LA PRIMERA MITAD DE LA LXIV LEGISLATURA

(SEPTIEMBRE DE 2018 A DICIEMBRE DE 2019)

Origen	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes	Productividad (%)	Éxito (%)	Participación (%)
Poder Ejecutivo	15	14	0	0	1	0.49	93.33	3.67
Senado	106	34	1	0	71	3.49	32.07	8.9
Legislaturas de los estados	88	5	19	0	64	2.89	5.68	1.31
Morena	889	101	74	99	615	29.23	11.36	26.44
PAN	470	52	31	45	342	15.45	11.06	13.61
PRI	280	38	6	40	196	9.21	13.57	9.95
PES	280	36	17	45	182	9.21	12.86	9.42
PT	213	22	24	18	149	7	10.33	5.76
MC	354	32	30	64	228	11.64	9.04	8.38

**CUADRO 3. INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DURANTE LA PRIMERA MITAD DE LA LXIV LEGISLATURA
(SEPTIEMBRE DE 2018 A DICIEMBRE DE 2019)**

Origen	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes	Productividad (%)	Éxito (%)	(continuación) Participación (%)
								(%)
PRD	186	9	22	51	104	6.12	4.84	2.36
PVEM	57	4	3	21	29	1.87	7.02	1.05
Grupos parlamentarios	75	32	4	4	35	2.47	42.67	8.38
Diputados sin partido	27	3	1	11	12	0.89	11.11	0.78
Ciudadanos	1	0	0	0	1	0.03	0	0
Total	3041	382	232	398	2029	100		100

Fuente: elaboración propia con base en INFOPAL (2020), con datos al 28 de enero de 2020.

La cada vez más elevada cantidad de iniciativas presentadas responde a la necesidad de los diputados de rendir cuentas a sus electores —a quienes los votaron en su distrito y a futuros votantes, en su búsqueda de un cargo posterior— y contar con evidencia de su trabajo legislativo. Como señalan Alcántara, García y Sánchez, los legisladores presentan más proyectos que el Ejecutivo, pero porque muchos de ellos “son para agradar a votantes y grupos de interés sin mayor intención real de que sean aprobados y sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades” (2005, p. 99).

Aunque, como se verá a continuación, el trabajo legislativo no se soporta de manera igualitaria ni en las comisiones ni entre el total de los diputados.

TRABAJO EN COMISIONES

Las comisiones son relevantes al funcionar como filtros intermedios entre las propuestas legislativas que presentan los actores políticos que cuentan con el derecho para hacerlo³ y la posibilidad de que puedan ser votadas en el pleno. En la Ley

³ De acuerdo con el artículo 71 constitucional (CPEUM, 2019), el derecho de iniciar leyes lo tiene el presidente de la República, los diputados federales y senadores, las Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, así como los ciudadanos, en tanto logren el respaldo de 0.13 por ciento de la lista nominal de electores.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM, 2019, art. 39) se definen como “órganos constituidos por el Pleno, que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”.

Como señala Béjar, en las comisiones “más que en el pleno, se dispone el espacio para informar, discutir y, en su caso, negociar las iniciativas presentadas a consideración de la asamblea” (2009b, p. 71). Se trata de subgrupos de legisladores que forman parte de la estructura organizacional de las Cámaras, que constituyen “el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento mismo” (Puente, 2009, p. 99).

Bajo el discurso de austeridad de Morena, la principal fuerza en la Cámara de Diputados, en septiembre de 2018 se aprobó la reducción de las comisiones ordinarias de 56 a 45, a partir de la fusión o extinción de 11 y del cambio de denominación de siete (Comunicación Social, 2018). El número final de comisiones fue de 46, una vez que no se concretó la fusión de Protección Civil y Prevención de Desastres con la de Gobernación (*Aristegui Noticias*, 27 de septiembre de 2018).

La mayor parte de las 46 comisiones de la Cámara de Diputados es presidida por Morena, en tanto fuerza mayoritaria: 24 (52.18 por ciento). El resto de las comisiones se reparten de la siguiente manera: PAN, siete (15.22 por ciento); PRI, cuatro (8.70 por ciento); PT, PES y MC, tres cada uno (6.52 por ciento), y tanto el PRD como el PVEM están al frente de una (2.18 por ciento). Se busca que el reparto y la constitución de las comisiones refleje de manera proporcional la forma en que está integrada la Cámara.⁴

Las comisiones más numerosas son las de Presupuesto y Cuenta Pública y Vivienda, con 53 y 39 integrantes, respectivamente. Las comisiones más influyentes, aquellas a las que más iniciativas les han sido turnadas, son Puntos Constitucionales (470), Hacienda y Crédito Público (459), Gobernación y Población (438), Justicia (424) y Salud (357). Existen comisiones con cero asuntos turnados: la Jurisdiccional y la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. En tanto, la de Asuntos de

⁴ Cabe señalar que, de acuerdo con la LOCGEUM (2019), las comisiones tendrán hasta 30 miembros o el número necesario para garantizar la proporción entre la integración del pleno y su conformación. La excepción la constituyen las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, que podrán tener más de 30 miembros, para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, así como para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas. Asimismo, debe considerarse que los diputados pueden pertenecer hasta a tres comisiones. No cuentan para estos efectos la Jurisdiccional (que debe integrarse por entre 12 y 16 diputados) ni las de Investigación. La comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias debe conformarse por 20 miembros.

la Frontera Sur apenas ha recibido tres iniciativas; la de Marina, cinco; la de Asuntos de la Frontera Norte; siete; la de Federalismo y Desarrollo Municipal, 10, y la de Radio y Televisión, 12, en su mayoría encabezadas por un partido opositor a Morena.

**CUADRO 4. INTEGRACIÓN Y TRABAJO LEGISLATIVO
DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DE SEPTIEMBRE DE 2018 A DICIEMBRE DE 2019**

Comisión*	Presidente	Partido	Integrantes	Asuntos totales	
				Turnados	Aprobados
Asuntos Frontera Norte	Rubén Ignacio Moreira Valdez	PRI	20	7	1
Asuntos Frontera Sur	Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	Morena	19	3	1
Asuntos Migratorios	Julieta Kristal Vences Valencia	Morena	29	73	20
Atención a Grupos Vulnerables	Martha Hortencia Garay Cadena	PRI	27	59	11
Ciencia, Tecnología e Innovación	María Marivel Solís Barrera	Morena	27	20	1
Comunicaciones y Transportes	Víctor Manuel Pérez Díaz	PAN	35	152	31
Cultura y Cinematografía	Sergio Mayer Bretón	Morena	33	55	5
Defensa Nacional	Benito Medina Herrera	PRI	28	25	2
Deporte	Ernesto Vargas Contreras	PES	33	43	13
Derechos de la Niñez y Adolescencia	Rosalba Valencia Cruz	Morena	34	132	14
Derechos Humanos	Hugo Rafael Ruiz Lustre	Morena	33	42	5
Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad	Pilar Lozano Mac Donald	MC	33	35	7
Desarrollo Social	Miguel Prado de los Santos	Morena	34	38	3
Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria	Eraclio Rodríguez Gómez	Morena	36	87	13

**CUADRO 4. INTEGRACIÓN Y TRABAJO LEGISLATIVO
DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

DE SEPTIEMBRE DE 2018 A DICIEMBRE DE 2019

(continuación)

Comisión*	Presidente	Partido	Integrantes	Asuntos totales	
				Turnados	Aprobados
Economía, Comercio y Competitividad	Fernando Galindo Favela	PRI	30	129	3
Economía Social y Fomento del Cooperativismo	Luis Alberto Mendoza Acevedo	PAN	32	17	2
Educación	Adela Piña Bernal	Morena	35	222	110
Energía	Manuel Rodríguez González	Morena	37	120	2
Federalismo y Desarrollo Municipal	Ricardo Villareal García	PAN	31	10	1
Ganadería	Eduardo Ron Ramos	MC	31	20	3
Gobernación y Población	Rocío Barrera Badillo	Morena	35	438	56
Hacienda y Crédito Público	Patricia Terrazas Baca	PAN	37	459	108
Igualdad de Género	Maria Wendy Briceño Zuloaga	Morena	32	163	37
Infraestructura	Ricardo Francisco Exsome Zapata	Morena	37	20	7
Jurisdiccional	Martha Patricia Ramírez Lucero	Morena	13	0	0
Justicia	María del Pilar Ortega Martínez	PAN	30	424	50
Juventud y Diversidad Sexual	Reyna Celeste Ascencio Ortega	Morena	23	21	5
Marina	Mónica Almeida López	PRD	27	5	1
Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales	Roberto Antonio Rubio Montejío	PVEM	36	220	26
Pesca	Vacante	Morena	27	22	5
Presupuesto y Cuenta Pública	Alfonso Ramírez Cuéllar	Morena	53	48	6
Protección Civil y Prevención de Desastres	Nancy Claudia Reséndiz Hernández	PES	26	46	8

**CUADRO 4. INTEGRACIÓN Y TRABAJO LEGISLATIVO
DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

DE SEPTIEMBRE DE 2018 A DICIEMBRE DE 2019

(continuación)

Comisión*	Presidente	Partido	Integrantes	Asuntos totales	
				Turnados	Aprobados
Pueblos Indígenas	Irma Juan Carlos	Morena	33	39	13
Puntos Constitucionales	Vacante	Morena	34	470	42
Radio y Televisión	Isabel Margarita Guerra Villarreal	PAN	29	12	0
Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento	Feliciano Flores Anguiano	Morena	35	51	17
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Jorge Luis Preciado Rodríguez	PAN	20	115	4
Relaciones Exteriores	Alfredo Femat Bañuelos	PT	33	52	7
Salud	Miroslava Sánchez Galván	Morena	35	357	20
Seguridad Pública	Juanita Guerra Mena	Morena	34	135	27
Seguridad Social	Mary Carmen Bernal Martínez	PT	29	53	7
Trabajo y Previsión Social	Manuel de Jesús Balde-nebro Arredondo	PES	33	203	22
Transparencia y Anticorrupción	Óscar González Yáñez	PT	33	203	3
Turismo	Luis Javier Alegre Salazar	Morena	33	41	3
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Mario Alberto Rodríguez Carrillo	MC	35	0	0
Vivienda	Carlos Torres Piña	Morena	39	36	5

*En la LOCGEUM (2019) se hace una diferenciación entre tres comisiones: Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Jurisdiccional, a las que se les encomiendan tareas específicas. A las restantes 43 se les pide cumplir tareas de dictamen, información y control evaluativo.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2020). Datos al 10 de enero de 2020.

El predominio de Morena en las comisiones le permite tener el control respecto de los proyectos legislativos que pretenden ser llevados al pleno. Aunque partidos de oposición presiden algunas comisiones relevantes como la de Hacienda y Crédito Público o la de Justicia, la mayoría de sus integrantes pertenecen al grupo parlamentario de Morena.

Una vez revisado el trabajo en general de la Cámara de Diputados y examinados algunos aspectos sobre el trabajo en las comisiones, toca ahora presentar algunos elementos para la valoración del trabajo de los legisladores en lo individual.

TRABAJO EN LO INDIVIDUAL

Es necesario distinguir entre el trabajo del Congreso como cuerpo legislativo y el trabajo que en lo individual hace cada legislador. Como observa Puente:

[...] el legislador asume numerosas tareas en tanto representante de “algo o alguien”, una de esas responsabilidades es la de legislar, pero no necesariamente suele ser la más importante en su agenda de prioridades. Los temas prioritarios de un legislador están relacionados indiscutiblemente con sus intereses políticos, personales y profesionales, y no necesariamente con los intereses del electorado o de la sociedad en general (2015, p. 57).

Surgen, entonces, cuestionamientos en los cuales cabe reflexionar y, más importante aún, plantear propuestas para darles respuesta: ¿a partir de cuáles elementos hay que evaluar el trabajo de un legislador?, ¿cuántas iniciativas de ley debe presentar para decir que cumple con sus funciones?, ¿hasta qué punto importa que las iniciativas que presenta sean aprobadas o no por el pleno? Una fuente documental interesante y en la cual cabría profundizar la constituyen los informes que deben presentar los diputados federales, de acuerdo con la fracción XVI del artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD, 2019).

En dichos informes se llega a destacar el trabajo desempeñado en las comisiones en las cuales se participa, así como el realizado como parte de un grupo parlamentario y, de modo destacado, las labores que llevan a cabo fuera de la Cámara. Tales labores se conocen como de atención o gestión ciudadana y básicamente tienen que ver con la realización de jornadas o entrega de apoyos en materia de salud, la provisión de diversos servicios gratuitos (como cortes de cabello) y la donación de materiales como sillas de ruedas, uniformes, libros, entre otros. En los informes es posible corroborar que, en efecto, no necesariamente la prioridad es legislar: “como diputado, una de las facultades que se tiene, aunque no de manera obligatoria, es la de legislar” (Acosta, 2019, p. 6).

Cabe preguntarse hasta qué punto importa que en los informes de los legisladores se reporte por lo menos una iniciativa de ley de autoría propia. Existen casos en los

que no se cuenta con una sola iniciativa presentada, pero se destaca como trabajo legislativo el compromiso de “trabajar para representar la voz de la ciudadanía y la lucha por los derechos de cada uno de ellos, siempre en representación de las causas justas de la sociedad” (Abasolo, 2019, p. 3). En otros casos, los informes ciertamente son mucho más nutridos y reflejan una mejor articulación entre las causas que se plantean en el discurso y el tipo de iniciativas que se presentan (Tagle, 2019).

Por lo pronto, aquí se considera importante conocer el número de iniciativas presentadas por cada legislador, en su calidad de autor y, por lo tanto, de iniciador o promovente, como un insumo básico para emprender una evaluación de su trabajo. Es importante distinguir la calidad de iniciador en tanto que significa que el legislador es el autor de la propuesta. Hay otras maneras de ver aumentada la productividad legislativa sin que necesariamente se sea el autor de una propuesta, al adherirse o suscribir iniciativas obra de otros legisladores, del propio grupo parlamentario o de otras bancadas.⁵ Como se puede ver a continuación, son 72 los diputados federales (14.4 por ciento del total) que no han presentado una sola iniciativa propia. Destaca el caso de Morena, en el que 60 de sus 258 diputados no han presentado ninguna iniciativa, cifra que representa 23.26 por ciento de la bancada. En contraste, ocho legisladores (ninguno de Morena) superan las 30 iniciativas presentadas; 44 es el número más alto, que corresponde al diputado Juan Martín Espinoza Cárdenas, del Movimiento Ciudadano.

En la pasada Legislatura ya se había advertido una compulsiva presentación de iniciativas y el hecho de que la mayoría de los diputados se adhirieran a iniciativas o las suscribieran para hacer más abultada su productividad parlamentaria (Melgar, 29 de mayo de 2016). El fenómeno también se repite en la actual Legislatura, aunque, desde luego, hay casos contrastantes.

Quien más iniciativas ha anotado como parte de su trabajo legislativo es el diputado Juan Martín Espinoza Cárdenas, del MC, 178, aunque de ellas, 44 son iniciativas propias. En tanto que la diputada Patricia Terrazas Baca, del PAN, cuenta con 142 iniciativas, pero solo una de ellas es propia. Otro caso que llama la atención es el del diputado Vicente Javier Verastegui Ostos, del PAN, quien, de acuerdo con la información de la Cámara de Diputados (INFOPAL, 2020), ha presentado 94 iniciativas, mas ninguna como iniciante. En una situación similar se encuentra Ariel Rodríguez Vázquez, del MC, con 65 iniciativas presentadas, pero ninguna propia.

⁵ El Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD, 2019), en su artículo 77, define como autor de una iniciativa “a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva”. Las iniciativas a nombre de grupo son aquellas que son suscritas por la fracción parlamentaria y su coordinador.

**CUADRO 5. CANTIDAD DE INICIATIVAS PROPIAS PRESENTADAS POR LOS DIPUTADOS FEDERALES
ENTRE SEPTIEMBRE DE 2018 Y DICIEMBRE DE 2019 REUNIDOS POR GRUPO PARLAMENTARIO**

Iniciativas presentadas	MC	Morena	PAN	PES	PRD	PRI	PT	PVEM	Sin partido	Cantidad de diputados		Total
										4	3	
0	1	60	1									72
1	1	36	4	1						3	2	1
2	1	25	8							4	7	49
3	1	27	13	3	1					3	5	1
4		25	7	2						4	2	40
5	3	23	5	1						5	2	39
6	3	15	4	3						2	1	28
7	4	13	5	4	1					2	3	32
8	1	8	7							1	5	1
9		4	3	3	2					2		12
10		5	5	2						4		16
11	2	7	2	1	1					3	1	17
12	4	4	2	1	1					1		13
13		2		1						2	1	6
14		1	3	1	1	1				1		7
15	1		2	1						3	1	8
16	1	1									1	3
17			4	1						1	1	8
19										1		2
20										1		1

**CUADRO 5. CANTIDAD DE INICIATIVAS PROPIAS PRESENTADAS POR LOS DIPUTADOS FEDERALES
ENTRE SEPTIEMBRE DE 2018 Y DICIEMBRE DE 2019 REUNIDOS POR GRUPO PARLAMENTARIO**

(continuación)

Iniciativas presentadas	MC	Morena	PAN	PES	PRD	PRI	PT	PVEM	Sin partido	Cantidad de diputados	Total
										1	
21										1	
22			1							1	
25										1	
26			1							3	
28		1								1	
29		1								1	
33		1		1						2	
37									1	1	
38								1		1	
39		1							1	1	
41						1				1	
42							1			1	
44		1								1	
Total	28	258	78	26	11	47	35	13	4	500	

Fuente: elaboración propia con base en INFOPAL (2020), con datos al 18 de diciembre de 2019.

En la bancada de Morena también se encuentra un caso similar a los referidos arriba. Se trata de la diputada Martha Robles Ortiz, quien en su informe da cuenta de 46 decretos (Robles, 2019), pero no especifica el hecho de que hasta el 18 de diciembre de 2019 no había presentado una iniciativa propia. El caso del PRI lo representa el diputado Manuel Limón Hernández, quien tiene un recuento de 62 iniciativas, pero en ninguna de ellas aparece como iniciante. Su informe es de los más breves, tan solo dos páginas, y en él únicamente anota al respecto que en lo que va de esta Legislatura “se realizaron 87 sesiones y se aprobaron 349 asuntos inherentes al Pleno” (Limón, 2019, p. 2).

Con este apartado termina la revisión del comportamiento de los legisladores en el desempeño de sus funciones, tanto en lo general como intermedio e individual. Resta ahora examinar los productos legislativos que se han generado durante el periodo en estudio.

REFORMAS CONSTITUCIONALES

En cuanto a los productos legislativos, el más importante tiene que ver con las reformas constitucionales. Ha surgido una serie de esfuerzos para evaluar la importancia de las leyes, en el entendido de que es fundamental distinguir entre la cantidad y la calidad o trascendencia de las iniciativas aprobadas (Espinoza y Miguel, 2007; Bárcena, 2019). Se sigue aquí la propuesta de Bárcena de otorgarle a las reformas constitucionales el nivel de trascendentales con base en el grado de coordinación que requieren: “la deliberación de una reforma de este tipo es exhaustiva, en tanto que demanda amplias mayorías de congresistas y la coordinación de una gran cantidad de autores” (2019, p. 414).

En ese sentido, comienza a destacar el papel del Poder Legislativo en tiempos de la primera alternancia de izquierda, dado que al 20 de diciembre de 2019, es decir, durante el primer año de gobierno de López Obrador, habían sido reformados 34 artículos de la Constitución, cifra que ya supera los 31 reformados durante todo el sexenio del panista Fox (2000-2006).

Las reformas constitucionales que concluyeron el proceso legislativo en su totalidad —desde la presentación de las iniciativas hasta la publicación de estas en el Diario Oficial de la Federación (DOF)— durante la primera mitad de la LXIV Legislatura se agrupan en siete dictámenes. La iniciativa originaria es autoría de diputados federales en tres casos, de senadores en otros tres, y en un caso el proyecto

**CUADRO 6. REFORMAS CONSTITUCIONALES APROBADAS Y PUBLICADAS
EN EL DOF ENTRE SEPTIEMBRE DE 2018 Y DICIEMBRE DE 2019**

Artículos reformados	Materia	Contenido	Iniciativa originaria	Publicación en el DOF
22 y 73	Justicia	Extinción de dominio	Dip. José Hernán Cortés Berumen (PAN), 30 de marzo de 2017	14 de marzo de 2019
10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89	Seguridad pública	Guardia Nacional	Dip. María Guillermina Alvarado Moreno (Morena), 20 de noviembre de 2018	26 de marzo de 2019
19	Justicia	El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, entre otros.	Sen. Nancy Sierra Arámburo (PT), 18 de septiembre de 2018	12 de abril de 2019
3, 31 y 73	Educación	Obligatoriedad de la educación superior. Abroga la reforma educativa implementada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.	Ejecutivo federal, 13 de diciembre de 2018	15 de mayo de 2019
2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115	Equidad y género	Establece el principio de paridad en cargos de elección popular, gabinete, organismos autónomos, Suprema Corte, entre otros.	Sen. Kenia López Rabadán (PAN), 6 de septiembre de 2018	6 de junio de 2019
2	Derechos humanos	Reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la Nación y garantiza sus derechos.	Sen. Susana Harp Iturribarri y Sen. Martí Batres Guadarrama (Morena), 18 de octubre de 2018	9 de agosto de 2019
35, 36, 41, 81, 84, 99, 116 y 122	Participación ciudadana	Consulta popular y revocación de mandato.	Dip. Álvaro Ibarra Hinojosa (PRI), 30 de abril de 2018	20 de diciembre de 2019

Fuente: elaboración propia con base en INFOPAL (2020).

inicial fue enviado por el presidente de la República. Respecto de la materia de las reformas, dos corresponden a justicia, en tanto que el resto a seguridad pública, educación, equidad y género, derechos humanos y participación ciudadana.

Escapa a los propósitos de este artículo realizar una valoración exhaustiva sobre los efectos concretos de cada una de las reformas constitucionales aprobadas. Pero debe destacarse que el entramado jurídico heredado del sexenio anterior, configurado sustancialmente en el contexto del Pacto por México, salvo en el caso de la reforma educativa, permanece prácticamente intocado (Zamitz, 2016). Lo que es más, conforme se desarrolle el sexenio será posible evaluar cuánto las reformas que se han impulsado en el contexto de la llamada Cuarta Transformación han tenido como propósito la desarticulación de las profundas y estratégicas reformas que desde 1982 se efectuaron con el propósito de una reorganización económica y social del Estado mexicano (Carrillo, 2020).

NUEVAS LEYES

Un elemento más que tomar en cuenta a fin de estimar los cambios importantes que se han acometido desde la configuración de la Cámara de Diputados en 2018 es la expedición de nuevas leyes. Se sigue aquí de igual manera la propuesta de Bárcena (2019), para quien las iniciativas que tengan como objetivo crear nuevas leyes deben puntuarse como las de mayor nivel en lo que corresponde a la estimación de la profundidad del cambio que proponen; esto derivado de que implican un nivel importante de controversia, la utilización de mayores recursos y, en general, afectan a más ciudadanos que aquellas que solo agregan o derogan algunos artículos de alguna ley existente.

Son estas nuevas leyes en las que se refleja con mayor claridad el respaldo que brinda el Congreso, con base en la mayoría de Morena y sus aliados, al presidente López Obrador. Buena parte de ellas atiende promesas de campaña o temas de la agenda legislativa del presidente: regulación de los salarios de los servidores públicos, Guardia Nacional, confianza ciudadana, austeridad republicana, cancelación de la reforma educativa implementada en el gobierno de su antecesor, el priista Peña Nieto.

**CUADRO 7. NUEVAS LEYES APROBADAS Y PUBLICADAS
EN EL DOF ENTRE SEPTIEMBRE DE 2018 Y ENERO DE 2020**

Ley expedida	Materia	Contenido	Iniciativa originaria	Publicación en el DOF
Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos	Función pública	Reglamenta los artículos 75 y 127 constitucionales. Tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales, incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.	Sen. Pablo Gómez Álvarez (PRD), 13 de abril de 2010	5 de noviembre de 2018
Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas	Grupos indígenas	Abrogala la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Tiene por objeto la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos.	Dip. Fortunato Rivera Castillo (Morena), 2 de octubre de 2018	4 de diciembre de 2018
Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	Justicia	Reglamenta la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación. La Fiscalía tiene como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos, otorgar una procuración de justicia eficaz, fortalecer el Estado de Derecho en México, entre otros.	Sen. Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD), 11 de septiembre de 2018	14 de diciembre de 2018
Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019	Ingresos hacienda	Para el ejercicio fiscal de 2019 se calcula que la Federación percibirá 5 billones 814 mil 291 millones de pesos (5 814 291.7) derivado del cobro de impuestos, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos.	Ejecutivo federal, 15 de diciembre de 2018	28 de diciembre de 2018
Ley de la Guardia Nacional	Seguridad pública	Reglamentaria del artículo 21 constitucional, faculta a la Guardia Nacional para realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.	No se aclara en el dictamen	27 de mayo de 2019

**CUADRO 7. NUEVAS LEYES APROBADAS Y PUBLICADAS
EN EL DOF ENTRE SEPTIEMBRE DE 2018 Y ENERO DE 2020**

(continuación)

Ley expedida	Materia	Contenido	Iniciativa originaria	Publicación en el DOF
Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	Seguridad pública	Establece las normas generales bajo las cuales los integrantes de las instituciones de seguridad pueden ejercer el uso de la fuerza, que define como la “inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.	No se aclara en el dictamen	27 de mayo de 2019
Ley Nacional del Registro de Detenciones	Seguridad pública	Tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones para garantizar el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.	No se aclara en el dictamen	27 de mayo de 2019
Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana	Economía y finanzas	Tiene por objeto establecer las bases para la instrumentación de acciones y programas que las dependencias de la administración pública federal deberán implementar para fomentar la confianza ciudadana, otorgando beneficios y facilidades administrativas relacionadas con la actividad económica que desempeñan las personas físicas y morales.	Sen. Ricardo Monreal Ávila (Morena), 13 de noviembre de 2018	20 de enero de 2020
Ley Nacional de Extinción de Dominio	Justicia	Tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del gobierno federal y de las entidades federativas.	Sen. Ricardo Monreal Ávila (Morena), 27 de marzo de 2019	9 de agosto de 2019
Ley General de Educación	Educación	Se abrogala la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Reglamentaria del artículo 3 constitucional, regula el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y al organismo que lo coordina, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.	No se aclara en el dictamen	30 de septiembre de 2019

**CUADRO 7. NUEVAS LEYES APROBADAS Y PUBLICADAS
EN EL DOF ENTRE SEPTIEMBRE DE 2018 Y ENERO DE 2020**

(continuación)

Ley expedida	Materia	Contenido	Iniciativa originaria	Publicación en el DOF
Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros	Educación	Busca reconocer la contribución de las maestras y maestros a la transformación social. Establece el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Norma los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza funciones docentes, directivas o de supervisión.	Dips. Mario Martín Delgado Carrillo, Adela Piña Bernal (Morena), Jorge Arturo Argüelles Victorero (PES) y Arturo Escobar y Vega (PVEM), 28 de agosto de 2019	30 de septiembre de 2019
Ley Federal de Austeridad Republicana	Función pública	Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.	Dip. Manuel Rodríguez González (Morena), 11 de septiembre de 2018	19 de noviembre de 2019
Ley de Ingresos de la Federación	Ingresos hacienda	Se estima que los ingresos del gobierno federal por concepto de impuestos, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y otros serán de 6 billones 103 mil 317 millones en el ejercicio fiscal 2020.	Ejecutivo federal, 10 de septiembre de 2019	25 de noviembre de 2019
Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral	Trabajo y previsión social	Establece la organización y funcionamiento del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, organismo descentralizado federal referido en el artículo 123, apartado A, fracción XX de la CPEUM.	Dip. Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo (PES), 3 de octubre de 2019	6 de enero de 2020

Fuente: elaboración propia con base en INFOPAL (2020).

Los productos legislativos descritos reflejan un esfuerzo reformista por parte de López Obrador y del contingente legislativo que lo avala. Pero también es cierto que el ímpetu no parece todavía tan vigoroso como para superar con claridad lo que apenas ocurrió al principio del sexenio pasado: el Pacto por México (Zamitz, 2016; Jiménez y Alcántara, 1 de diciembre 2019), pese a que hoy las condiciones se suponen mucho más halagüeñas para el Ejecutivo.

CONCLUSIONES

Los resultados que arroja la presente investigación permiten hacer algunos planteamientos, que, desde luego, están a discusión y sobre los que habrá que generar datos de mayor profundidad. Además de que resta por analizar lo que ocurrirá con el Poder Legislativo, en general, y la Cámara de Diputados, en particular, durante la segunda parte de la LXIV Legislatura, que se desarrollará en el marco de las elecciones intermedias de 2021. En tanto, se proponen como conclusiones las siguientes.

1. ¿Cuán diferente se está comportando el Congreso en el cual el presidente en turno goza de mayoría con respecto de las pasadas legislaturas en las que existía un gobierno dividido? Pese a que las condiciones en que se ha desenvuelto el Congreso a partir de 2018 son diametralmente opuestas a las que existieron durante los últimos 20 años, deben destacarse diversos aspectos que no presentan variaciones de consideración. Entre 1997 y 2019, la palabra que caracteriza al Legislativo mexicano no es parálisis, sino estabilidad: se ha venido aprobando un promedio de 200 iniciativas durante el primer año de cada Legislatura, sin importar si el Ejecutivo cuenta o no con mayoría en las Cámaras.
2. No se observa que de manera apabullante el presidente López Obrador controle el Congreso, aun cuando es innegable el amplio respaldo que reciben sus propuestas legislativas (su tasa de éxito es de 93 por ciento). El Legislativo no solo confirma, sino también tiene la posibilidad de enmendar. No se trata, de ninguna manera, de un regreso al modelo de gobierno unificado anterior al reciente periodo de gobiernos divididos, porque la pluralidad prevalece y este es un gobierno unificado lenificado por tener como origen de su cohesión el pragmatismo, y no la defensa de intereses corporativos como antaño. En ese orden de cosas, lo que se muestra es una Legislatura de tipo subordinada, pero con un equilibrio de preferencias alineadas entre el presidente y su partido.
3. ¿Cuánto se intenta o se logra aprovechar la mayoría que se posee para llevar a cabo transformaciones profundas? No se observa hasta el momento un ímpetu reformador vigoroso que apoyado en una mayoría legislativa siente las bases de una transformación del tamaño de la que discursivamente se impulsa desde el gobierno federal. La intensidad de las reformas emprendidas por el tandem López Obrador-legisladores de Morena aún es comparable con los intentos reformadores generados en el marco del Pacto por México, impulsado por el priista Peña Nieto.

4. Un presidente cauteloso que da margen de maniobra al Congreso es indicativo de una cohabitación, más que de un Legislativo débil. No parece haber menoscabo en tres de las funciones sustanciales que desempeña un parlamento: legitimar, representar y legislar. El aspecto pendiente por cumplir, eso sí, es el de controlar o supervisar las acciones del Ejecutivo.
5. De manera puntual hay que establecer que, de acuerdo con los datos aquí mostrados, el procedimiento legislativo no es impulsado de manera descollante por el gobierno federal. Incluso, partidos opositores como el PAN ven aprobadas sus propuestas de iniciativas en prácticamente la misma proporción que Morena. Lo que es más, la tasa de éxito de las iniciativas del PRI es superior a la de Morena.
6. El proceso de institucionalización que venía desarrollándose en el Legislativo mexicano no parece deteriorarse con la llegada de Morena. Aunque hay una tendencia hacia un Congreso vocinglero, en donde no todo proyecto legislativo que se propone es sustancial, y en su mayoría tienen valor solo como evidencia de trabajo. Lo que se ha expuesto aquí es una descripción cuantitativa, útil porque sirve como base para emprender el análisis de la calidad o trascendencia de lo que se presenta como trabajo legislativo.
7. En la Cámara de Diputados hay una especie de letargo legislativo en el caso de Morena, la fuerza mayoritaria (51.6 por ciento). De dicho grupo parlamentario provienen apenas tres de cada diez propuestas y aporta apenas una de cada cuatro reformas o leyes aprobadas. No es un dato menor el hecho de que 60 diputados de Morena, el 23 por ciento de la bancada, no hayan presentado una sola iniciativa como autores y que ningún legislador de dicho partido se encuentre entre los que más iniciativas propias presentan.
8. Hay desequilibrios importantes en cuanto a las comisiones que soportan el trabajo legislativo. De las 46 existentes, destacan como las más influyentes las de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Población, Justicia y Salud. En contraparte, los temas que han resultado menos interesantes para los diputados federales son los relacionados con asuntos de las fronteras sur y norte, Marina, federalismo y desarrollo municipal y radio y televisión.
9. El producto legislativo que refleja mejor el respaldo del Congreso a López Obrador son las nuevas leyes. Han atendido promesas de campaña o temas de la agenda presidencial, como la regulación de los salarios de los servidores públicos, la Guardia Nacional, la austeridad republicana y la cancelación de

la reforma educativa implementada durante el sexenio anterior. Por lo que respecta a las reformas constitucionales (en total, 34 artículos modificados), su materia va desde justicia hasta seguridad pública, pasando por educación, equidad y género, derechos humanos y participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- ABASOLO SÁNCHEZ, P. D. (2019). Primer informe de actividades legislativas. *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/InfoDip/64/551-20191001-I.pdf>
- ACOSTA PEÑA, B. A. (2019). Informe anual de labores 2018-2019. *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/InfoDip/64/552-20191108-I.pdf>
- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; García Montero, M., y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Universidad de Salamanca.
- Aristegui Noticias (27 de septiembre de 2018). Es oficial: estas serán las 46 comisiones en San Lázaro. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/2709/mexico/es-oficial-estas-seran-las-46-comisiones-en-san-lazaro/>
- BÁRCENA JUÁREZ, S. A. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 395-426. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcrys/article/view/63130/60217>
- BARRIENTOS DEL MONTE, F. (2019). Neohiperpresidencialismo y democracia. La elección presidencial de 2018 en México y sus (posibles) consecuencias. En O. F. Díaz Jiménez, V. Góngora Cervantes y M. Vilches Hinojosa (coords.). *Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos electorales federales y locales en México* (pp. 97-118). Universidad de Guanajuato, Grañén Porrúa.
- BÉJAR ALGAZI, L. (2009a). El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio. En I. Bizberg y L. Meyer (coords.). *Una historia contemporánea de México: las instituciones* (pp. 91-117). Océano, El Colegio de México.
- BÉJAR ALGAZI, L. (2009b). Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones. En L. B. Algazi (coord.). *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones* (pp. 65-97). Universidad Nacional Autónoma de México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Miguel Ángel Porrúa.

- BÉJAR ALGAZI, L. (2019). Proceso legislativo y sistema de partidos. En R. M. Mirón Lince y L. Béjar Algazi (coords.). *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso* (pp. 15-32). Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca.
- BLONDEL, J. (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Política* (47), 9-26. DOI: <http://doi.org/10.5354/0716-1077.2006.11820>
- BOBBIO, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2020). Listado de comisiones ordinarias. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. Recuperado de http://sitrldiputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=1
- CARRILLO NIETO, J. J. (2020). Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México. En R. Gutiérrez Rivas y M. Burgos Matamoros (coords.). *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México* (pp. 159-208). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CASAR, M. A. (2002). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. En C. E. Mayer-Serra y B. Nacif Hernández (comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 41-78). Fondo de Cultura Económica.
- CASAR, M. A., y Marván, I. (2014). Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012. En M. A. Casar e I. Marván (coords.). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 13-85). Taurus.
- CHEIBUB, J. A.; Przeworski, A., y Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565-587. DOI: <http://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
- COHEN, J. (2012). *The president's legislative policy agenda, 1789-2002*. Cambridge University.
- Comunicación Social (2018). Cámara de Diputados aprueba reducir de 56 a 45 el número de sus comisiones ordinarias. Boletín 125, Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Septiembre/25/0125-Camara-de-Diputados-aprueba-reducir-de-56-a-45-el-numero-de-sus-comisiones-ordinarias>
- CORTEZ SALINAS, J. (2008). La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Una presidencia acotada. En F. Reveles Vázquez (coord.). *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio* (pp. 227-252). Universidad Nacional Autónoma de México, Sitesa.
- Cox, G., y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 41(163), 373-393. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/>

- handle/123456789/4717/01%20Cox_Morgenstern_Legislaturas_reactivas.pdf?sequence=10&isAllowed=y
- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (2019). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf
- DE LA O LÓPEZ, F. (2017). La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión. Cuaderno de Investigación 37. Dirección General de Análisis Legislativo, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuader-no%20de%20investigaci%C3%B3n%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- DÍAZ JIMÉNEZ, O. F.; Góngora Cervantes, V., y Vilches Hinojosa, M. (coords.) (2019). *Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos electorales federales y locales en México*. Universidad de Guanajuato, Graénán Porrúa.
- EDWARDS III, G. C.; Barrett, A., y Peake, J. (1997). The legislative impact of divided government. *American Journal of Political Science*, 41(2), 545-563.
- ESPINOZA TOLEDO, R. (2004). Representación de intereses y representación política en México. En L. Béjar Algazi y G. Waldman (coords.). *La representación parlamentaria en México* (pp. 31-46). Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika.
- ESPINOZA TOLEDO, R. (2012). El predominio del Congreso. En M. E. Valdés Vega (coord.). *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón* (pp. 35-58). Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa.
- ESPINOZA TOLEDO, R. (2019). Gobierno de presidentes minoritarios y pluralismo de partidos en México, 1997-2017. En R. M. Mirón Lince y L. Béjar Algazi (coords.). *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso* (pp. 33-54). Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca.
- ESPINOZA TOLEDO, R., y Meyenberg Leycegui, Y. (2020). Ejecutivo y Legislativo: del multipartidismo al predominio de Morena. En C. Martínez López, R. M. Mirón Lince y P. J. Zepeda Martínez (coords.). *Transición y cambio en el Congreso mexicano* (pp. 53-72). Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- ESPINOZA TOLEDO, R., y Miguel Cárdenas, M. (2007). El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006). En R. Espinoza Toledo y J. Weldon (coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo* (pp. 209-230). Cámara de Diputados, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa.
- ESTEINOU MADRID, J. (2019). Las elecciones de 2018 y el triunfo de AMLO/Morena. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 32(89), 13-28. Recuperado de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1052/1022>

- GARCÍA MONTERO, M. (2017). El Parlamento. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo y F. Sánchez (eds.). *Curso de ciencia política* (pp. 413-447). Senado de la República, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Universidad de Salamanca, Universitat de Girona.
- GUZMÁN BRACHO, M. (2019). El asalto democrático de Morena. Análisis de marcos de una estrategia política. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 32(89), 31-56. Recuperado de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1053/1023>
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2018). Cómputos distritales 2018. Elecciones federales. Recuperado de <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- INFOPAL (Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria) (2020). Integración del Pleno y Comisiones. Actividades del Pleno. Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html
- JIMÉNEZ BADILLO, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- JIMÉNEZ, H., y Alcántara, S. (1 de diciembre de 2019). Récord de reformas en la 4T, pero economía y seguridad estancadas. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/record-de-reformas-en-la-4t-pero-economia-y-seguridad-estancadas>
- LIMÓN HERNÁNDEZ, M. (2019). 1er informe de actividades legislativas. *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/InfoDip/64/789-20190912-I.pdf>
- LOCGEUM (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) (2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf
- MANIN, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.
- MAYHEW, D. R. (1991). *Divided we govern*. Yale University Press.
- MELGAR, I. (29 de mayo de 2016). Diputados se cuelgan de otras iniciativas. *Excélsior*. Recuperado de [#imagen-1](https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/29/1095526)
- NACIF, B. (2006). ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México. *Documentos de Trabajo del CIDE* (183). Recuperado de <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEP-183.pdf>

- NACIF, B. (2007). Para entender las instituciones políticas del México democrático. *Documentos de Trabajo del CIDE* (194). Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1388/74917.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- NAVARRETE VELA, J. P., y Rosiles Salas, J. (2019). El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador: de la derrota electoral a gobernar la victoria. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 32(89), 177-201. Recuperado de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1059/1097>
- PUENTE, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En L. Béjar Algazi (coord.). *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones* (pp. 99-127). Universidad Nacional Autónoma de México, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Miguel Ángel Porrúa.
- PUENTE, K. (2015). La representación política en las democracias contemporáneas. En K. Puente, E. Arellano y F. E. Rivas (coords.). *El rediseño de la representación política* (pp. 49-70). Universidad Nacional Autónoma de México, Ficticia.
- RCD (Reglamento de la Cámara de Diputados) (2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf
- ROBLES ORTIZ, M. (2019). Primer informe de actividades legislativas 2018-2019. *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/InfoDip/64/935-20190827-I.pdf>
- ROMERO, V. (2011). ¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del presidente y su partido político. En M. P. Rennella y V. M. Loira (comps.). *El Poder Legislativo. Cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 197-214). Fabián J. Di Plácido.
- ROSANVALLON, P. (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Paidós.
- SANTOS, M. L.; Pérez Liñán, A., y García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v34n3/art01.pdf>
- Senado de la República (2020). Integración. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>
- SIL (Sistema de Información Legislativa) (2020). Numeralia de asuntos presentados. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/asuntosPresentados>

- TAGLE MARTÍNEZ, M. (2019). Primer informe de labores legislativas. *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/InfoDip/64/997-20190910-I.pdf>
- VALENCIA ESCAMILLA, L. (2014). Democracia representativa y democratización de las políticas públicas. En D. Guillén y A. Monsiváis Carrillo (coords.). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México* (pp. 227-265). El Colegio de la Frontera Norte.
- VALENCIA ESCAMILLA, L. (2020). Institucionalización en el Congreso federal. Transición y cambio. En C. Martínez López, R. M. Mirón Lince y P.J. Zepeda Martínez (coords.). *Transición y cambio en el Congreso mexicano* (pp. 23-52). Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- VAN REYBROUCK, D. (2017). *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Taurus.
- VIDAL DE LA ROSA, G. (2019). La izquierda y la democratización incompleta (1988-2018). En G. Vidal de la Rosa (coord.). *La izquierda mexicana y el régimen político* (pp. 15-45). Universidad Autónoma Metropolitana, Itaca.
- WOLDENBERG, J. (2018). ¿Un nuevo sistema de partidos? Pragmatismo y personalismo en el centro. En A. Arreola Ayala y R. Trejo Delarbre (coords.). *La transición presidencial. México 2018* (pp. 191-202). Orfila Valentini.
- ZAMITIZ GAMBOA, H. (coord.) (2016). *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*. Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca.