



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dr. Javier Rosiles Salas

TÍTULO:
***RETORNO AL GOBIERNO UNIFICADO:
EL TRABAJO LEGISLATIVO EN TIEMPOS DE LA 4T***

Octubre 2022

RETORNO AL GOBIERNO UNIFICADO: EL TRABAJO LEGISLATIVO EN TIEMPOS DE LA 4T

Dr. Javier Rosiles Salas ¹

Resumen

Tras dos décadas de gobiernos divididos, la elección de 2018 significó, no solamente el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y su llegada a la Presidencia, sino también la inauguración de una nueva etapa en lo que corresponde a la relación Ejecutivo-Legislativo, una en la que el presidente en turno vuelve a contar con mayoría en el Congreso, es decir, la ocurrencia de lo que se conoce como gobierno unificado, pero esta vez en condiciones muy distintas a las que prevalecieron en tiempos del PRI hegemónico: pluralidad y competencia política. En este marco, se revisa el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados, utilizando diversos indicadores, con el propósito de hacer un primer balance sobre el comportamiento y resultados legislativos tanto de la LXIV (2018-2021), como de la LXV Legislatura (2021-2024), cuya temporalidad coincide con el sexenio de López Obrador.

Palabras clave: Cámara de Diputados, gobierno unificado, éxito legislativo, producción legislativa, Morena.

¹ Miembro de la REDIPAL. Politólogo por la UNAM; maestro y doctor en Estudios Sociales, con la especialidad en Procesos Políticos, por la UAM Iztapalapa. Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). Integrante del SNI, Nivel 1. Columnista en medios como *Expansión Política* y *El Sol de Morelia*. México. Correo electrónico: javier.rosiles@gmail.com

Introducción

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador en la elección de 2018 representó una nueva etapa en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo. Después de una pausa de dos décadas en la que el presidente en turno no contó con mayoría en el Congreso, se configuró nuevamente un gobierno unificado.

De acuerdo con Jiménez (2006: 17), un gobierno unificado ocurre “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”. Como contraparte, se habla de un gobierno sin mayorías parlamentarias “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 partidos de oposición” (Jiménez, 2006: 17).

Existe una discusión importante sobre lo ocurrido durante los 20 años en los que el presidente no contó con mayoría legislativa. Por un lado, es verdad que “no ha habido parálisis en el Congreso, que el reformismo constitucional se ha acelerado, que la ausencia de una mayoría para el partido del presidente no ha sido obstáculo para la formación de coaliciones, que las coaliciones suelen ser más amplias que las requeridas por ley y que hay una mayor coincidencia entre el PRI y el PAN”, escribían en 2014 Casar y Marván (p. 50). Situación con la que coincide también, por ejemplo, Zamitiz (2019). Para Valencia (2013: 40), “por un lado los poderes formales del presidente se redujeron al grado que su capacidad de influencia para persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada; por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones al grado que la negociación se convirtió en la acción cotidiana a fin de evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas”.

Desde otra perspectiva, lo cierto es que falta valorar con mayor acuciosidad la profundidad de las reformas aprobadas, que en su mayoría resultaron ser de mediana o baja relevancia, como lo advierten Espinoza y Miguel (2010: 98):

El análisis de las iniciativas impulsadas por la Presidencia de la República deja ver la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla parlamentaria, pero también a la ineficacia del Poder Ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes.

En términos teóricos y en los hechos, de cualquier modo, resulta una diferencia sustancial el hecho de que el presidente cuente o no con mayoría en las Cámaras. El contar con el respaldo de un contingente extenso supone mejores condiciones para la implementación de la agenda de su gobierno, algo que se puede complicar un poco más cuando es la oposición la que predomina en el Poder Legislativo. Desde luego que en ambos casos la negociación y la búsqueda de consensos son tareas a desarrollar de manera cotidiana y sistemática.

Lo que se revisa en esta ponencia es el trabajo legislativo desarrollado en la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura (2018-2021), la primera en condiciones de gobierno unificado tras la primera alternancia en la Presidencia de 2000. Asimismo, se analiza lo ocurrido en lo que va de la LXV Legislatura (2021-2024), cuya temporalidad coincide con el sexenio de López Obrador.

Se trata de una segunda etapa de gobierno unificado, puesto que la primera se desarrolló con la hegemonía y predominio del PRI. Cabe señalar que diversos autores coinciden en que durante ese primer periodo el Congreso mexicano se desempeñó como una “institución decorativa cuya principal función fue avalar la agenda presidencial” (Velázquez, 2020: 173), como un “confirmador” de las iniciativas presidenciales (Casar, 2002: 66), como “mera oficina de trámite” (Béjar, 2009: 91) o como parte de una “fusión de poderes” en la que el presidente se desempeñaba también como jefe del Legislativo (Nacif, 2007: 11).

Lo anterior se encuentra en consonancia con los principales cuestionamientos que en general recibe el desempeño de los poderes legislativos en América Latina: 1) que 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).

Para el caso configurado a partir de 2018 será necesario seguir estudiando cuáles son las características de la relación entre el presidente y los legisladores. Lo que se presenta a continuación pretende contribuir hacia ese propósito.

Trabajo legislativo en tiempos de la 4T

Para examinar el trabajo legislativo en la presente investigación se recurre a tres indicadores básicos: la productividad legislativa (volumen de iniciativas), 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).

En la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se presentaron un total de 6,849 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 1,087, cifra que representa el 15.87%. La tasa de rezago, es decir, el porcentaje de iniciativas pendientes o no resueltas, fue de 69.51% (4,761 iniciativas). Un dato a destacar es que el éxito de las iniciativas del presidente López Obrador no fue del 100%, sino de 93.10%: presentó 29 iniciativas, de las cuales le fueron aprobadas 27, si bien dos quedaron pendientes (no fueron desechadas). Los datos arrojan que el peso que tiene el presidente dentro del total de iniciativas aprobadas es de apenas 2.48%, tan sólo de 0.42% si se considera la totalidad de iniciativas presentadas.

Los partidos políticos que más contribuyen con el volumen total de iniciativas presentadas son Morena (31.39%), PAN (14.86%) y Movimiento Ciudadano (11.86%). Esta última cifra es de destacarse si se toma en cuenta que MC tiene prácticamente la mitad de legisladores que el PRI o el PT. En esa medida MC contribuye con el 9.66% de la legislación aprobada, por debajo de Morena con el 30.27% y el PAN con 13.62%. En este rubro, el PES tiene un peso de 9.48% y el PRI de 9.02%.

Tabla 1
Trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2018-2021)

Origen	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes	Productividad (%)	Éxito (%)	Participación (%)
Ejecutivo	29	27	0	0	2	0.42	93.10	2.48
Senado	215	85	1	1	128	3.14	39.53	7.82
Legislaturas Edos.	215	11	19	0	181	3.14	5.12	1.01
Morena	2150	329	95	190	1528	31.39	15.30	30.27
PAN	1018	148	34	67	765	14.86	14.54	13.62
PRI	645	98	20	64	462	9.42	15.19	9.02
PES	599	103	23	107	364	8.75	17.20	9.48
PT	430	49	35	26	319	6.28	11.40	4.51
MC	812	105	39	93	573	11.86	12.93	9.66
PRD	411	44	24	85	257	6.00	10.71	4.05
PVEM	64	8	3	21	32	0.93	12.50	0.74
Gpos. Parlaments.	217	73	5	11	127	3.17	33.64	6.72
Diputados sin partido	42	7	1	13	21	0.61	16.67	0.64
Ciudadanos	2	0	0	0	2	0.03	0.00	0.00
Total	6849	1087	299	678	4761	100		100

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2021). Con datos al 31 de agosto de 2021.

Llama la atención respecto del indicador tasa de éxito: el partido con mayores posibilidades de éxito de las iniciativas que presenta no es Morena (15.30%), sino el PES, con 17.20%. Le sigue con una cifra casi similar a Morena el PRI (15.19%) y el PAN (14.54%).

Por lo que respecta a la cantidad de iniciativas enviadas por el presidente de la República hay que señalar que se trata de la cifra más baja, por lo menos desde 2006, como puede apreciarse en la siguiente tabla. La mayor participación de un Ejecutivo federal ocurrió con Peña Nieto, entre 2012 y 2015, con 52 iniciativas enviadas.

Tabla 2
Cantidad de iniciativas enviadas por el Ejecutivo (2006-2021)

Legislatura	Iniciativas enviadas por el Ejecutivo	Iniciativas totales	Porcentaje de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo
LX 2006-2009	37	2,852	1.30
LXI 2009-2012	32	3,631	0.88
LXII 2012-2015	52	3,494	1.49
LXIII 2015-2018	38	6,221	0.61
LXIV 2018-2021	29	6,849	0.42

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2022).

Debe señalarse el hecho de que ni en condiciones de gobierno dividido ni unificado la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales ha sido del 100%, si bien ha sido superior al 87% y de hecho logró una cifra por arriba del 98% justo en la LXII Legislatura (sexenio de Peña Nieto). Como se señaló antes, la tasa de éxito del presidente López Obrador es de 93.10%, al habersele aprobado 27 de las 29 iniciativas que presentó durante la LXIV Legislatura.

Tabla 3
Tasa de éxito de las iniciativas presidenciales (2006-2021)

Legislatura	Iniciativas totales presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de éxito del presidente (%)
LX (2006-2009)	37	34	91.89
LXI (2009-2012)	32	28	87.50
LXII (2012-2015)	52	51	98.07
LXIII (2015-2018)	38	34	89.47
LXIV (2018-2021)	29	27	93.10

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2022).

Una conclusión evidente es que no se puede considerar al Poder Ejecutivo como el principal legislador en el caso mexicano, incluso en un contexto de gobierno unificado. No hay duda de que la tasa de éxito de las iniciativas del presidente sigue siendo sobresaliente, pero también es cierto que la cantidad de iniciativas propuestas por el presidente resulta mínima en comparación con la de los legisladores en general.

Ahora bien, es necesario examinar las 29 iniciativas presentadas por el presidente de la República, especialmente las cinco que significaron reformas o adiciones a la Constitución. La primera reformó los artículos 3, 31 y 73. Sus principales puntos eran: eliminar el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); derogar la fracción III del artículo tercero constitucional que establecía el ingreso al servicio docente a través de concursos de oposición y la presencia de una evaluación obligatoria para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio profesional; abrogar la Ley General del Servicio Profesional Docente, entre otros.

La segunda iniciativa se relaciona con la prohibición de la exención y condonación de impuestos, por lo que se reformó el primer párrafo del artículo 28. Posteriormente, el Ejecutivo envió una iniciativa para reformar los artículos 116 y 127 en materia de los límites nominales a la remuneración que perciben los servidores públicos. Además, buscaba derogar los artículos que establecían que la remuneración de los ministros, magistrados y jueces no podría ser disminuida durante su cargo.

Una iniciativa más fue la reforma del artículo cuarto constitucional, misma que creó el Sistema de Salud para el Bienestar y estableció como derecho de las personas mayores de 68 años el recibir una pensión. Finalmente, López Obrador fue proponente de una iniciativa para reformar los artículos 108 y 111 de la Constitución; con ella se estableció la posibilidad de imputar y juzgar al presidente por delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano.

De la revisión anterior resulta, por lo tanto, que el presidente del país contó con la mayoría calificada necesaria para aprobar sus iniciativas de reforma constitucional. Además, resulta pertinente señalar que en la totalidad de estas iniciativas fue respaldado por lo menos por un grupo parlamentario de oposición. De hecho, la gran mayoría de las iniciativas referidas, cuatro de cinco, fueron acompañadas por lo menos por tres de los cuatro partidos opositores a Morena. En el caso de la iniciativa referente a la eliminación del fuero presidencial fue votada a favor por la mayoría de los integrantes de los cuatro partidos de oposición.

A continuación, pueden identificarse algunas tendencias sobre el trabajo legislativo desarrollado en la Cámara de Diputados durante la LXV Legislatura.

Tabla 4
Trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, LXV Legislatura (2021-2024)

Origen	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes	Productividad	Éxito	Participación
Ejecutivo Federal	16	9	1	0	6	0.52	56.25	3.73
Senado	58	17	1	0	40	1.87	29.31	7.05
Legislaturas de los Estados	79	2	0	0	77	2.55	2.53	0.83
MORENA	939	74	6	66	793	30.28	7.88	30.71
PAN	777	63	0	52	662	25.06	8.11	26.14
PRI	431	34	9	27	361	13.90	7.89	14.11
PVEM	165	16	1	4	144	5.32	9.70	6.64
PT	245	8	1	30	206	7.90	3.27	3.32
MC	244	7	2	16	219	7.87	2.87	2.90
PRD	122	8	3	26	85	3.93	6.56	3.32
Grupos Parlamentarios	25	3	0	1	21	0.81	12.00	1.24
Dip. sin partido	0	0	0	0	0	0	0	0
Ciudadanos	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3101	241	24	222	2614	100	7.77	100

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2022). Con datos al 28 de octubre de 2022.

Hacia finales de octubre de 2022, en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados se habían presentado 3,101 iniciativas, de las cuales apenas han sido aprobadas 241, cifra que significa el 7.77%. La tasa de rezago es de 84.29% (2,614 iniciativas). El éxito de las iniciativas del presidente López Obrador alcanza por lo pronto el 56.25%: ha presentado 16 iniciativas y le han sido aprobadas nueve. El peso que tiene el presidente dentro del total de iniciativas aprobadas es de 3.73%, tan sólo de 0.52% si se considera la totalidad de iniciativas presentadas.

Los partidos políticos que más contribuyen con el volumen total de iniciativas presentadas son Morena (30.28%), PAN (25.06%) y PRI (13.90%). En esa medida, Morena contribuye con el 30.71% de la legislación aprobada, seguido del PAN (26.14%) y PRI (14.11%). Sobre la tasa de éxito de los partidos, la mayor es para el PVEM (9.70%), al que le siguen el PAN (8.11%) y se encuentran en empate el PRI (7.89%) y Morena (7.88%).

A manera de conclusión

En esta ponencia se mostró cuál ha sido el desempeño, tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo, en materia legislativa en un entorno de gobierno unificado. Tras poco más de 20 años se vive un regreso a una configuración en la que el presidente en turno cuenta con una mayoría que lo respalda en el Poder Legislativo, lo que supone un cambio radical respecto de lo que se vivió en los primeros años de la alternancia, cuando los presidentes se vieron en la necesidad de negociar para alcanzar una mayoría con la que no contaban que les permitiera avanzar sus iniciativas y agendas.

La emergencia de Morena, el partido fundado por el presidente López Obrador, significó un cambio radical respecto de la concentración de legisladores que imperó por más de 25 años y que tuvo como actores principales al PAN, PRI y PRD. En 2018 logró reunir una mayoría de 256 diputados.

En este nuevo contexto, la Cámara de Diputados fue capaz de recibir 6,849 iniciativas y procesar de manera positiva 1,087 (15.87%). En cuanto al volumen total de iniciativas presentadas, los partidos con mayor participación fueron Morena con 31.39%, PAN con 14.86% y MC con 11.86%. El dato a destacar, sin embargo, tiene que ver con que con los partidos con mayores posibilidades de éxito fueron no sólo Morena (15.30%), sino también el PES (17.20%), el PRI (15.19%) y el PAN (14.54%).

Del total de iniciativas presentadas, el presidente de la República envió 29, de las que le fueron aprobadas 27 (93.10%). De éstas, cinco significaron reformas o adiciones a la Constitución: reforma educativa, prohibición de condonación y exención de impuestos, límites a la remuneración de los servidores públicos, Sistema de Salud para el Bienestar y fuero presidencial. En los cinco casos contó con el respaldo de por lo menos algunos de los grupos parlamentarios opositores, superando así el requisito de la mayoría calificada para la aprobación de cambios constitucionales.

Sobre la Legislatura que actualmente se desarrolla, la segunda que corresponde con el sexenio del presidente López Obrador, puede observarse algunas tendencias, muy parecidas con lo evidenciado en la LXIV Legislatura. Se han presentado 3,101 iniciativas, de las cuales se han aprobado 241 (7.77%). El éxito de las iniciativas del presidente López Obrador alcanza hasta el momento el 56.25%: le han sido aprobadas nueve iniciativas de 16 que ha presentado.

En la LXV Legislatura son tres los partidos que más contribuyen con el volumen total de iniciativas presentadas: Morena (30.28%), PAN (25.06%) y PRI (13.90%). Las iniciativas

con mayores probabilidades de éxito son las del PVEM (9.70%), PAN (8.11%), PRI (7.89%) y Morena (7.88%).

Queda en la agenda de investigación seguir profundizando sobre el trabajo legislativo en condiciones de gobierno unificado. Falta revisar el nivel de relevancia de las iniciativas aprobadas a los diferentes partidos, en especial a los de oposición. Una cosa más, es seguir dando seguimiento al trabajo de la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados, en la que el presidente López Obrador presenta un contingente de aliados más reducido y se puede anticipar una posición más beligerante de la oposición rumbo a la sucesión presidencial de 2024.

Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel; García Montero, Mercedes, y Sánchez López, Francisco (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. España: Universidad de Salamanca.
- Béjar Algazi, Luisa (2009). El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio. En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones* (pp. 91-117). México: Océano, El Colegio de México.
- Cámara de Diputados (2022). Infopal. Recuperado de:
<https://web.diputados.gob.mx/inicio/infopal>
- Cámara de Diputados (2021). Sistema de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Recuperado de:
https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html
- Casar, María Amparo (2002). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 41-78). México: FCE.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Miguel Cárdenas, Mónica (2010). El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006). En María Paula Rennella y Valeria M. Loira (comps.), *El Poder Legislativo. Cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 81-100). Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- Nacif, Benito (2007). Para entender las instituciones políticas del México democrático. Documentos de trabajo (194). México: CIDE.
- Valencia Escamilla, Laura (2013). Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6 (11), 7-44.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo (2020). El análisis de políticas públicas en la Cámara de Diputados. En José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge Laguna (eds.), *El análisis de las políticas públicas en México* (pp. 173-201). México: El Colegio de México, CIDE.

Zamitz Gamboa, Héctor (2019). Del pluralismo al "Pacto por México": las reformas estructurales aprobadas por el Congreso en los últimos 20 años. En Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi (coords.), *Dos décadas sin mayoría. El impacto del pluralismo en el Congreso* (pp. 149-170). México: UNAM, La Biblioteca.