

## La tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo Federal 2018-2024: entre el gobierno dividido y la falta de oficio político

César Alejandro Giles Navarro

### Ideas clave

- Entre 2018 y 2024, se registró la menor tasa de aprobación de iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Congreso desde 1917; ello a pesar de que el gobierno contó con mayoría simple en ambas cámaras.
- La tasa de aprobación de las iniciativas del presidente López Obrador fue del 63.36%; frente a un 79.84% de Peña Nieto; 79.55% de Calderón y 74.70% de Fox.
- Entre 1917 y 2000 la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo fue superior al 98%.
- La falta de mayorías calificadas por un lado y, por el otro, factores como la confrontación, la falta de planeación, la poca disposición para negociar (“no cambiar ni una coma”) y el uso de las iniciativas con intenciones electorales, contribuyeron a disminuir la eficiencia legislativa del Ejecutivo.

### Introducción

El 30 de abril de 2024 concluyó el último periodo de sesiones ordinarias de la LXV Legislatura y el 30 de septiembre de este mismo año terminará el sexenio del presidente López Obrador. Esto significa que, a menos de que se convoque a sesiones extraordinarias (cosa muy poco probable), ya no se aprobarán nuevas leyes o reformas sino hasta después de que se hayan elegido al próximo gobierno y a las y los integrantes de la LXVI Legislatura.

Esta coyuntura nos invita a analizar la productividad legislativa alcanzada por un Congreso en el que, por primera vez, luego de 21 años de gobiernos divididos, el Poder Ejecutivo contó con la mayoría simple en ambas cámaras legislativas. Y es que, a primera vista, esta configuración parecía favorecer a la agenda legislativa del Ejecutivo, al tener asegurados los votos necesarios al menos para aprobar nuevas leyes, reformas secundarias y el presupuesto federal.

Sin embargo, como veremos más adelante, la tasa de aprobación (o tasa de eficiencia) de las iniciativas del presidente López Obrador no sólo fue menor que la de sus tres últimos antecesores, sino que ha sido la más baja alcanzada por un Ejecutivo Federal desde 1917. Este fenómeno apunta la necesidad de estudiar la capacidad de los gobiernos para gestionar sus proyectos de ley en el Congreso, a fin de identificar los factores que inciden en el avance de sus agendas legislativas, independientemente de si cuentan o no con mayorías en las cámaras.

La presente nota tiene por objeto analizar la efectividad del gobierno saliente en la promoción de su agenda legislativa, buscando aportar elementos para la toma de decisiones políticas y legislativas, ante el inminente arribo de un nuevo gobierno y la integración de la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión.

## 1. La facultad de presentar iniciativas del Ejecutivo: su evolución en el contexto de la democratización del país

Las leyes y reformas aprobadas son un indicador de la relación y la interacción, el diálogo y la colaboración entre los poderes de la Unión. En ese sentido, analizar la productividad legislativa del Congreso mexicano en la presente administración, no sólo es pertinente en virtud de la propia relevancia que guarda la producción y adecuación de las normas jurídicas, sino porque permite conocer el desempeño de las instituciones de la República y el funcionamiento de la división de poderes en un contexto político particular, en el que el gobierno contó nuevamente con la mayoría simple en el Congreso, después de un periodo de más de dos décadas de gobiernos divididos.

Cada administración elabora sus propios planes y programas de gobierno, fija sus propias prioridades políticas y sociales; del mismo modo, establece los objetivos que perseguirá y define los medios para alcanzarlos. En ese sentido, las iniciativas de ley son uno de los instrumentos con los que cuenta el Ejecutivo para implementar sus respectivos programas y responder a las necesidades de la población, a través de la creación y modificación de las normas jurídicas, que son la base de las políticas públicas.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, el presidente de la República es uno de los actores facultados para proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Esta atribución ha sido ejercida a lo largo de la historia por los titulares del Ejecutivo para llevar a la ley sus planes y programas de gobierno, realizar cambios en la organización y el funcionamiento de las instituciones del país, así como para introducir valores y principios en la esfera jurídica del Estado, de acuerdo con el proyecto nacional que persigue cada administración.

Todos los presidentes han hecho uso de la facultad para presentar leyes, sin embargo, el Congreso no siempre ha procesado de la

misma forma la agenda legislativa del Ejecutivo. Durante los tiempos del hiperpresidencialismo, el destino de las iniciativas del Ejecutivo estaba asegurado. Con un Congreso dominado por el partido en el gobierno, la aprobación de estas iniciativas era prácticamente una cuestión de trámite. Basta señalar que, entre 1982 y 1997, la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo fue del 98% (Casar, 2013, p. 236). Las resistencias a los proyectos de ley enviados por el presidente al Congreso, si es que se llegaban a presentar, se resolvían a través de arreglos internos y, en última instancia, por instrucciones del presidente de la República. Las pocas veces que una iniciativa del presidente no era aprobada, se debía más a la pérdida de interés del Ejecutivo, que a la existencia de un verdadero contrapeso legislativo que tuviera la fuerza siquiera para modificar las propuestas del presidente.

Todo esto cambió con la democratización del país, un proceso paulatino que, como resultado de una serie de reformas al sistema y las normas electorales del país, generó las condiciones, primero, para la llegada del gobierno dividido en 1997 y, tres años más tarde, hizo posible la primera alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, ambos fenómenos con profundas implicaciones para el funcionamiento de los poderes del Estado. Para el caso que nos ocupa, lo que nos interesa destacar es que la configuración de un Congreso sin mayorías por primera vez introdujo incertidumbre sobre las propuestas presentadas por el Ejecutivo ante el Congreso y modificó por completo los mecanismos de negociación y concertación parlamentarias.

De este modo, a la sazón de una nueva realidad política, y también, hay que decirlo, de varios fracasos legislativos para el gobierno (como la fallida reforma fiscal de Fox del 2003), se fueron sustituyendo las viejas fórmulas de mayoriteo propias de la era hiperpresidencialista, por nuevas prácticas parlamentarias de diálogo y construcción de acuerdos entre la pluralidad de fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo. El presidente desde luego siguió siendo una voz importante, pero una más en complejos y auténticos procesos de

negociación parlamentaria en los que intervenían una mayor cantidad de actores, cada uno con un peso específico y capacidades para negociar, de acuerdo con el tamaño de los grupos parlamentarios. Como hemos dicho anteriormente, el presidente dejó de ser el gran legislador para comenzar a ser un copartícipe en la producción normativa (Giles, 2022), o, para decirlo en palabras del presidente Vicente Fox, pasamos a la era en que el presidente proponía, pero el Congreso disponía (Nacif, 2002).

El proceso referido en el párrafo anterior no estuvo exento de tropiezos ni episodios de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como quiera que sea, el ritmo de producción jurídica alcanzado por el Congreso de la Unión entre 1997 y 2018, confirma la adopción de una política de concertación que, rápidamente y a la luz de los hechos, dispuso el mito de la parálisis legislativa asociada a la ausencia de mayorías parlamentarias.

Durante el periodo de 21 años en que los titulares del Poder Ejecutivo no contaron con mayorías en el Congreso, el Congreso Mexicano aprobó 1,761 decretos mediante los cuales se reformaron y expidieron distintas normas. Este periodo se distinguió también por su dinamismo constitucional, pues es en el que mayor número de reformas a la Constitución se han aprobado. Durante la administración del presidente Fox fueron 426, 19 de ellos de reforma constitucional y en la de Calderón fueron 508, incluyendo 38 reformas constitucionales (Cuadro 1).

Entre 1997 y 2024, la administración en la que el Congreso aprobó un mayor número de decretos fue la del presidente Peña Nieto, con 614 decretos, 28 de ellos de reforma constitucional. Esto se explica en buena medida por el llamado “Pacto por México”, un mecanismo de concertación política que integró en una agenda legislativa común las propuestas de las tres principales fuerzas políticas nacionales de aquél entonces (Guerrero y Amador, 2016). Posteriormente, se sabría que, además del intercambio de reformas, se dieron otro tipo de componendas, como el presunto pago de sobornos para la aprobación de la reforma energética y la asignación de recursos del presupuesto en el escándalo de los llamados ‘moches’. Como quiera que sea, el congreso sin mayorías que acompañó la administración del presidente Peña Nieto, además de elevar la productividad legislativa, aprobó las llamadas “reformas estructurales” que, desde algunos sectores de la academia, se consideraban uno de los rezagos de los gobiernos divididos (Casar, 2013, p. 239).

## 2. El regreso de las mayorías en 2018 y sus efectos legislativos

La elección de 2018 no sólo produjo la tercera alternancia en la presidencia de la República con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador, sino que alteró profundamente la correlación de fuerzas políticas en el Congreso. Los votos alcanzados por MORENA y su política de alianzas le dieron acceso a la anhelada mayoría calificada en la Cámara de Diputados, así como la mayoría absoluta en el Senado.

El regreso de las mayorías parlamentarias del oficialismo, sumadas al bono democrático del nuevo gobierno y el anuncio de un proyecto político reformador autodenominado “Cuarta Transformación” (por sus alcances históricos equiparables a la independencia, la revolución y la reforma), generaron grandes expectativas sobre la calidad y la cantidad de los cambios legislativos que podrían darse en el Congreso de la Unión.

Pese a lo anterior, y como también han dado cuenta investigaciones periodísticas (Robles de la Rosa, 2024), el Congreso mexicano

<b>Cuadro 1. Producción jurídica del Congreso por sexenio 1994-2024</b>	
<b>Presidente</b>	<b>Decretos aprobados</b>
Ernesto Zedillo / Legislaturas LVI y LVII	213
Vicente Fox/ Legislaturas LVIII y LIX	426
Felipe Calderón / Legislaturas LX y LXI	508
Enrique Peña / Legislaturas LXII y LXIII	614
Andrés Manuel López Obrador / Legislaturas LXIV y LXV	540

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

redujo su ritmo de producción jurídica (al menos comparado con las dos legislaturas anteriores) pasando de 614 a 540 decretos, aunque un número mayor que los decretos aprobados durante las administraciones de Calderón, Fox y Zedillo (véase cuadro 1).

Pero lo que más nos interesa destacar que la tasa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo fue la más baja desde 1917 hasta la fecha. El presidente López Obrador tuvo una efectividad del 63%, frente a 79% de Calderón y Peña Nieto y 74% de Fox.

**Cuadro 2. Tasas de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo Federal 2000-2024**

Pdte.	Iniciativas presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación
<b>FOX</b>	166	124	74.70%
<b>FCH</b>	132	105	79.55%
<b>EPN</b>	124	99	79.84%
<b>AMLO</b>	101	64	63.36%

Fuente: elaboración propia con datos del SIL

¿Qué pasó con la agenda legislativa del Ejecutivo en el contexto de la tercera alternancia y el regreso de las mayorías parlamentarias? ¿Qué factores incidieron en la tasa de eficiencia del Ejecutivo en el Congreso? Para tratar de responder a esta pregunta veremos cuáles fueron las iniciativas que fueron aprobadas y enseguida las que no fueron aprobadas.

### 3. Iniciativas de AMLO aprobadas

Entre el 1 de diciembre de 2018 y el 8 de mayo de 2024, el presidente López Obrador envió 101 iniciativas al Congreso de la Unión, de las cuales 64 fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Destacan cinco reformas constitucionales, la expedición de 10 nuevos ordenamientos (incluyendo leyes de ingresos) y la declaración de tres años para conmemorar a personajes históricos.

Es importante tener en cuenta hay reformas y leyes de la agenda legislativa del gobierno que no fueron formalizadas a través de una iniciativa del Ejecutivo Federal, sino que fueron presentadas por el grupo parlamentario de MORENA, ya sea para agilizar el proceso legislativo, o bien para facilitar la construcción de acuerdos con el resto de las fuerzas

políticas. En este rubro destacan las reformas constitucionales en materia educativa, la que dio origen a la Guardia Nacional, la prisión preventiva oficiosa, de revocación de mandato, así como la ley de austeridad republicana y las leyes secundarias para la implementación del Tratado de Libre Comercio de México-Estados Unidos y Canadá (T-MEC); todas ellas aprobadas durante el primer trienio de la administración.

Las 64 iniciativas del Ejecutivo que fueron aprobadas representaron el 11.8% del total de decretos aprobados por la LXIV y LXV Legislaturas coincidentes con la administración del presidente López Obrador. En el siguiente cuadro se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

**Cuadro 3. Iniciativas de AMLO aprobadas**

- 1. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.** El primer presupuesto federal del presidente López Obrador proyectó ingresos 5,814,291.7 mdp. (DOF, 28/12/2018).
- 2. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.** En esta primera ley de ingresos del gobierno de López Obrador se calcularon ingresos totales por 5,814,291.7 mdp. (DOF, 28/12/2018).
- 3. Reforma educativa (constitucional).** Esta reforma revirtió la reforma educativa implementada por la administración anterior, especialmente las medidas de evaluación de los docentes. También hizo obligatoria la educación superior e incorporó otros principios como la excelencia, la interculturalidad y la inclusión (DOF, 15/05/2019).
- 4. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.** Esta fue la segunda legislación de ingresos del gobierno de AMLO y contempló ingresos por 6 billones 096 335.8 mdp (DOF, 25/11/2019).
- 5. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal**



- 2020.** El segundo presupuesto de López Obrador proyectó recursos por 6 billones 096 mmdp. (DOF, 11/12/2019).
- 6. Miscelánea fiscal.** Se reformaron la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, con el fin de fortalecer la recaudación y combatir la evasión y elusión fiscal (DOF, 09/12/2019).
  - 7. Reformas a la Ley Federal de Derechos.** Actualizó y adecuó montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la administración pública federal (DOF, 09/12/2019).
  - 8. Reforma a la Ley Federal de Ingresos sobre Hidrocarburos.** Estableció mecanismos fiscales en materia de hidrocarburos. (DOF, 09/12/2019).
  - 9.** Para declarar el 2020 como -Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria- (DOF, 30/12/2019).
  - 10. Reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Con el fin de prohibir la condonación de impuestos (DOF, 06/03/2020).
  - 11. Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal.** Con esta reforma abrió la posibilidad de que los adolescentes a partir de los 15 años pudieran abrir cuentas bancarias de débito sin intervención de sus representantes (DOF, 27/03/2020).
  - 12. Reformas a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.** Flexibilizó requisitos para participar en los concursos de selección y ascenso de tenientes, capitanes, mayores y coroneles del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (DOF, 15/04/2020).
  - 13. Ley de Amnistía.** Facilitar la liberación de personas vulnerables en el contexto de la pandemia (DOF, 22/04/2020).
  - 14. Reformas al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Constitucionalizó los programas sociales otorgados por el Ejecutivo (DOF, 08/05/2020).
  - 15. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.** Contempló recursos por 6 billones 295 736. 2 mdp. (DOF, 25/11/2020).
  - 16. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.** Proyectó ingresos por 6 billones 295 mil 736 mdp (DOF, 30/11/2020).
  - 17. Miscelánea fiscal.** Se reformó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y el Código Fiscal de la Federación para promover la simplificación administrativa y seguridad jurídica, el uso de nuevas tecnologías, la gestión tributaria, la eficiencia recaudatoria, el combate a la corrupción y la evasión y elusión fiscales (DOF, 08/12/2020).
  - 18. Reformas a la Ley Federal de Derechos.** Actualizó y adecuó montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la administración pública federal (DOF, 08/12/2020).
  - 19. Reforma en materia de AFORE.** Se reformó la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con el fin de disminuir el número de semanas de cotización requeridas para acceder a una pensión (de 2,500 a mil semanas), amplió la aportación de las empresas para las AFORE de las y los trabajadores, estableció topes para las comisiones de las AFORE e incrementó el monto de las pensiones (DOF, 16/12/2020).
  - 20. Reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del**

- Estado.** Permitted tramitar créditos para remodelar o construir viviendas. (DOF, 16/12/2020).
- 21. Reformas a la Ley de Seguridad Nacional.** Tuvo por objeto regular los mecanismos de cooperación con los gobiernos extranjeros en materia de seguridad que contribuyan a preservar la seguridad nacional 18/12/2020).
- 22. Fuero presidencial 1.** Reforma a los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Preciso que el presidente puede ser imputado por delitos durante el ejercicio de su cargo (DOF, 19/02/2021).
- 23. Fuero presidencial 2.** Reforma los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Preciso que el presidente puede ser imputado por delitos durante el ejercicio de su cargo (DOF, 19/02/2021).<sup>1</sup>
- 24. Reformas a la Ley de la Industria Eléctrica.** Esta reforma tuvo por objeto implementar un sistema tarifario de precios que serían actualizados en razón de la inflación mediante la operación de centrales eléctricas reguladas por el Contrato Legado de la CFE (DOF, 09/03/2021).
- 25. Reforma al Poder Judicial.** Esta iniciativa hizo suya la propuesta de la SCJN con el fin fortalecer al Poder Judicial Federal a través del impulso de la carrera judicial, la mejora del servicio de defensoría pública, el acceso a una justicia de calidad y la redistribución de facultades jurisdiccionales (DOF, 11/03/2021).
- 26. Prohibición del *outsourcing*.** Para tal efecto se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (DOF, 23/04/2021).
- 27. Reforma '*antihuachicol*'.** Se reformó a la Ley de Hidrocarburos con el fin de sancionar el almacenamiento, venta y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos de origen ilícito (DOF, 04/05/2021).
- 28. Reformas a la Ley de Aviación Civil.** Mediante esta reforma se actualizó la ley para atender los hallazgos en el proceso de auditoría e investigación de accidentes respecto al cumplimiento de las normas de aeronavegabilidad y navegación (DOF, 20/05/2021).
- 29. Legislación secundaria de la reforma al Poder Judicial.** Se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y una nueva Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; también se reformaron la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Código Federal de Procedimientos Civiles (DOF, 07/06/2021).
- 30. Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.** Se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para modificar la denominación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la de Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (DOF, 20/10/2021).

<sup>1</sup> Esta iniciativa se presentó en dos ocasiones, una se consideró atendida y otra fue aprobada. Ambas

se cuentan como iniciativas aprobadas para el cálculo de la tasa de aprobación.

- 31. Nueva Ley Orgánica de la Armada de México.** Actualizó la estructura orgánica y las atribuciones asignadas a la Armada de México, reconociéndole funciones para el control de las aduanas (DOF, 14/10/2021).
- 32. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022.** Contempló ingresos por 7 billones 088 250.3 mdp (DOF, 12/11/2021).
- 33. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022.** Proyectó un gasto de 7 billones 088 250. 3 mdp. (DOF, 29/11/2021).
- 34. Miscelánea Fiscal.** Se reformó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos para fortalecer la simplificación administrativa y el reforzamiento de la certeza jurídica, para lograr un más eficiente y equitativo sistema tributario (DOF, 12/11/2021).
- 35. Reformas a la Ley Federal de Derechos.** Actualizó y adecuó montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la administración pública federal (DOF, 12/11/2021).
- 36. Reformas a la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.** Reconoció la existencia legal de los institutos como instituciones del sistema educativo militar. (DOF, 22/11/2021).
- 37. Reformas a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.** Cambió la denominación del otrora “Estado Mayor de la Defensa Nacional” por el actual “Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional” (DOF, 18/02/2022).
- 38. Reforma en materia de litio.** Se reformó la Ley Minera para precisar que el litio es patrimonio de la Nación y

que su exploración, explotación y aprovechamiento quedan exclusivamente a cargo del Estado (DOF, 20/04/2022)

- 39. Creación del Centro Nacional de Identificación Humana.** Se reformó la legislación en materia de desaparición forzada para reconocer al centro como una unidad administrativa, con independencia técnico- científica, adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda (DOF, 13/05/2022).
- 40. Nueva Ley de Protección del Espacio Aéreo.** Reguló las acciones y procedimientos para preservar la soberanía del espacio aéreo mexicano. (DOF, 01/03/2023).
- 41. Eliminación del horario de verano.** Para tal efecto se expidió una nueva la Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 28/10/2022).
- 42. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023.** Previó ingresos por 8 billones 299,647.8 mdp (DOF, 14/11/2022).
- 43. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023.** Proyectó un gasto de 8 billones 299 mil 647.8 mdp (DOF, 28/11/2022).
- 44. Reformas a Ley Federal de Derechos.** Actualizó y adecuó montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la administración pública federal (DOF, 14/11/2022).
- 45. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Para concentrar en la Secretaría de la Función Pública la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas y rediseñar el funcionamiento de los Órganos Internos de Control. (DOF, 03/05/2023).
- 46. Reformas a la Ley Federal de Derechos y de la Ley General de Turismo.** Con el fin de destinar

recursos para la administración, operación y prestación de servicios aeroportuarios, aeronáuticos, ferroviarios, turísticos y culturales (DOF, 03/05/2023).

**47. Para declarar el 2023 Año de Francisco Villa, el revolucionario del pueblo** (DOF, 04/04/2023).

**48. Reformas a la Ley de Aeropuertos y de la Ley de Aviación Civil.** Para atender los hallazgos en el proceso de auditoría e investigación de accidentes respecto al cumplimiento de las normas de aeronavegabilidad y navegación. (DOF, 03/05/2023).

**49. Reformas a la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos.** Para fortalecer el control de la producción, preparación, enajenación, adquisición, exportación almacenaje y distribución de productos químicos esenciales y máquinas para elaborar cápsulas, tabletas o comprimidos (DOF, 03/05/2023).

**50. Reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.** Se facultó al FOVISSSTE para aplicar descuentos de hasta el 30% del sueldo del trabajador en créditos hipotecarios con saldo vencido (DOF, 08/05/2023).

**51. Reformas a los artículos 418, 419 y 423 del Código Penal Federal.** Con el fin de aumentar las sanciones para quien realice conductas en contra de áreas naturales protegidas, zonas vegetales y/o cambie el uso de suelo forestal (DOF, 08/05/2023).

**52. Nueva Ley General en materia de Humanidades, Ciencias y Tecnologías e Innovación** y reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Planeación. Reglamentó la reforma educativa de 2019 en el ámbito de la ciencia (DOF, 08/05/2023).

**53. Desaparición de Financiera Rural.** Consistió en un decreto mediante el cual se extinguió el organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero y su Ley Orgánica (DOF, 29/05/2023).

**54. Reformas a la Ley Federal de Derechos.** Actualizó y adecuó montos de derechos por la prestación de los servicios que proporcionan las distintas dependencias de la administración pública federal (DOF, 13/11/2023).

**55. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024.** Previó recursos por 9 billones 066,045.8 mdp (DOF, 13/11/2023).

**56. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024.** Proyectó un gasto de 9 billones 066 mil 045.8 mdp (DOF, 25/11/2023).

**57. Actualización de tabla de enfermedades.** Se reformó la Ley Federal del Trabajo para incluir nuevas enfermedades y accidentes, así como actividades y puestos de trabajo susceptibles de contraer enfermedades de trabajo (DOF, 04/12/2023).

**58. Desaparición de NOTIMEX.** Se extinguió el organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, denominado Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano, y se abrogó la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (DOF, 21/12/2023).

**59. Para declarar al -2024, Año de Felipe Carrillo Puerto, Benemérito del Proletariado** (DOF, 29/12/2023).

**60. Reforma la Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.** A fin de duplicar el cómputo de tiempo en operaciones (DOF, 02/04/2024).

**61. Reformas a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y a la Ley de Disciplina del Ejército y**



**Fuerza Aérea Mexicanos.** Para sancionar con baja definitiva del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos a las y los discentes que presenten mala conducta en los planteles educativos (DOF, 02/04/2024).

**62. Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.** Para crear mecanismos de ahorro en periodos de bonanza para enfrentar contingencias fiscales, ante caídas repentinas de los ingresos presupuestarios, incluida la disminución en la recaudación federal. (DOF, 17/04/2024).

**63. Sanción de uso de drones con fines ilícitos.** Para tal efecto se aprobaron reformas al Código Penal Federal y a la Ley de Armas de Fuego y Explosivos (DOF, 25/04/2024).

**64. Reformas a la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas.** Tuvo por objeto actualizar el Listado Nacional de Sustancias Químicas susceptibles de ser utilizadas en la fabricación directa o indirecta de armas químicas (DOF, 29/04/2024).

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

#### 4. Iniciativas no aprobadas

Uno de los rasgos distintivos del principio de la división de poderes es la autonomía con la que cada uno actúa para ejercer sus atribuciones constitucionales. En el caso del Poder Legislativo, esta autonomía se manifiesta y se hace visible cuando las propuestas del Ejecutivo no son aprobadas. En ese sentido, si bien tasa de eficiencia de la administración actual, si bien confirma la vigencia del principio de la división de poderes, también plantea interrogantes sobre los factores que inciden en el avance de la agenda legislativa del Ejecutivo.

Lo primero que hay que tener en cuenta para el análisis es que las iniciativas no aprobadas se pueden clasificar en tres rubros: 1)

iniciativas desechadas, las cuales fueron sometidas a votación en el pleno de las cámaras y no reunieron los votos necesarios para su aprobación; 2) las iniciativas pendientes en comisiones, las cuales no fueron valoradas por medio de un dictamen de comisiones, a las que coloquialmente se dice que quedaron en “la congeladora” y 3) las iniciativas que no completaron su proceso legislativo, es decir que no fueron aprobadas por ambas cámaras.

##### 4.1. *Iniciativas rechazadas: reforma energética y reforma político-electoral*

Las únicas dos iniciativas del presidente López Obrador que fueron propiamente desechadas por el Congreso de la Unión fueron la reforma eléctrica y la reforma político- electoral, en abril de 2022 y diciembre de 2023, respectivamente; ambas de orden constitucional. Aunque podrían considerarse casos estadísticamente irrelevantes, la discusión de estas reformas y los eventos que les siguieron generaron un clima de confrontación y polarización que sin duda alguna repercutieron en las condiciones para construir acuerdos entre las fuerzas políticas. Después de la reforma político-electoral, el Congreso no volvió siquiera a discutir ninguna de las iniciativas de reforma constitucional del presidente López Obrador.

##### a) *Reforma eléctrica*

El 5 de octubre de 2021, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Esta reforma proponía crear un nuevo Sistema Eléctrico Nacional a partir de varias premisas, entre las que se encontraban: reintegrar el concepto de electricidad como área estratégica de Estado, garantizar que la CFE generara al menos el 54% de la energía requerida por el país, topar la participación del sector en el 46% de la generación y eliminar a los órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía.

El 17 de abril de 2022 se sometió el dictamen correspondiente a discusión y votación en el pleno, registrándose 275 votos a favor de MORENA, que fueron insuficientes para lograr la mayoría calificada, por lo cual fue desechada. En respuesta y, en el contexto de los procesos electorales de 2021-2022 en los que se renovaron seis gubernaturas del país, el partido del gobierno puso en marcha una campaña a nivel nacional para exhibir a las diputadas y diputadas de los partidos de oposición que votaron en contra de la reforma eléctrica, a quienes se les acusaba de “traidores a la patria”. Ante la inconformidad de los partidos de oposición, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sancionó a MORENA por considerar que su campaña incurría en una calumnia.

#### *b) Reforma político-electoral, el plan B y el plan C*

La iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral fue enviada por el presidente a la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2022. Esta iniciativa proponía entre otras cosas: sustituir al Instituto Nacional Electoral (INE) por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, elegir por el voto popular a los consejeros y magistrados electorales, disminuir el financiamiento público de los partidos políticos, eliminar 100 diputaciones y las 32 senadurías de representación proporcional, así como reducir el tamaño de los congresos locales y los ayuntamientos. Estas propuestas generaron importantes críticas de connotados especialistas en materia electoral, las protestas sociales denominadas “marea rosa” y el rechazo de los partidos de oposición en el Congreso.

El dictamen de la reforma constitucional fue discutido y desechado por la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2022. Ese mismo día, el gobierno elevó la apuesta enviando dos iniciativas de reforma a nivel reglamentario que fueron denominadas como el “plan B”. La primera de estas iniciativas buscaba, según se dijo, incorporar la

austeridad en los procesos electorales del país y garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a partir de reestructurar la organización, administración y ejecución de recursos de las instituciones electorales a nivel federal y local. La segunda iniciativa se orientaba a flexibilizar las normas de propaganda gubernamental para, entre otras cosas, garantizar la libertad de expresión de las y los servidores públicos. Ambas iniciativas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados en la misma sesión del 6 de diciembre de 2022. Para que esto fuera posible, en vista de que la ley no permite la dispensa de trámites de las iniciativas del Ejecutivo, el grupo parlamentario de MORENA las hizo suyas.<sup>2</sup> Desde ese momento, los partidos de oposición anunciaron que estas reformas serían impugnadas ante la SCJN, argumentando violaciones al proceso legislativo y disposiciones contrarias a la Constitución, particularmente por vulnerar la autonomía del INE. El Senado avaló el dictamen de propaganda gubernamental en diciembre de 2022 y en febrero de 2023 el relativo a la reestructuración del INE.

El 8 de mayo de 2023, la SCJN invalidó la primera parte del plan B, relativo a las normas de propaganda gubernamental e hizo lo mismo con la segunda parte el 22 de junio de 2023. En ambos casos, la Corte consideró que se habían cometido violaciones graves al proceso legislativo, como la discusión y aprobación de los asuntos sin haberse publicado previamente, considerar reformas como urgentes sin aportar razones para ello, eliminar disposiciones avaladas por las cámaras, no cumplir con las reglas de votación, entre otras irregularidades que vulneraron el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a las minorías parlamentarias (SCJN, 2023a y 2023b).

Durante los últimos tres años, el debido cumplimiento de las normas parlamentarias fueron uno de los principales motivos de desencuentro y conflictos entre la oposición y el partido en el gobierno en el Congreso, lo que a su vez tradujo en un incremento de las impugnaciones por este motivo ante la Corte.

---

<sup>2</sup> Por esta razón, las iniciativas del Ejecutivo quedaron formalmente pendientes en comisiones y no se cuentan como aprobadas.

Entre 2019 y 2023, la SCJN invalidó 74 leyes por vicios en el proceso legislativo (Yañez, 2024).

En respuesta al freno que la Corte puso al plan B y en general a la labor de control de la constitucionalidad de las obras y decretos impulsados por el Poder Ejecutivo, desde finales de junio de 2023, el presidente de la República incrementó el tono de descalificaciones y acusaciones en contra del Poder Judicial y comenzó a impulsar mediáticamente la propuesta de elegir mediante el voto popular a los ministros, jueces y magistrados (la iniciativa formal la enviaría hasta febrero de 2024). A esta embestida mediática del Poder Ejecutivo, se sumaron otras acciones impulsadas por la mayoría del gobierno en el Legislativo, como la reforma para desaparecer los fideicomisos del Poder Judicial y la reducción del presupuesto del Poder Judicial, ambas en octubre de 2023, tan sólo por nombrar algunos de ejemplos que ocasionaron fuertes diferencias y resistencias políticas.

Como corolario de esta dinámica de confrontación, en el marco del proceso electoral comenzó a tomar forma el llamado plan “C”, que consiste en la apuesta del partido en el gobierno de ganar todos los cargos de elección que estarán en disputa en las elecciones del 2 de junio de 2024, incluyendo las mayorías calificadas en las cámaras del Congreso que permitirían concretar las reformas constitucionales que el gobierno de López Obrador no pudo consensuar, especialmente la político-electoral, el cambio de adscripción de la Guardia Nacional a la SEDENA y la elección de ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación.

El “plan C”, si bien se trata de una estrategia electoral válida para ganar votos, lo cierto es que también significó la renuncia a la posibilidad de construir acuerdos en el Congreso bajo su configuración actual, lo que quedó en evidencia con la disminución de la producción jurídica del Congreso y en lo particular con el destino de las iniciativas del Ejecutivo que quedaron pendientes en el Congreso, tema que se abordará a continuación.

#### 4.2. **Iniciativas en “la congeladora”**

De las 37 iniciativas del presidente López Obrador que no fueron aprobadas por el Congreso, 32 quedaron en comisiones pendientes en lo que coloquialmente se le llama la “congeladora legislativa”. Se trata de instrumentos que fueron rechazados de facto, aunque no fueran formalmente desechados por medio de una votación. En este rubro se encuentran iniciativas que fueron formalmente presentadas por el grupo parlamentario de MORENA a fin de posibilitar la dispensa de trámites, pero cosa importante es que también se encuentran las 20 iniciativas que presentó el presidente el 5 de febrero de 2024 como parte del llamado “plan C”.

Más que impulsar la agenda legislativa del gobierno en su recta final, de acuerdo con el presidente López Obrador, estas 20 iniciativas, 18 de ellas de orden constitucional, tenían un propósito electoral y plebiscitario (Olivares y Urrutia, 2024). Aunque la Cámara de Diputados acordó realizar foros para analizar estas iniciativas, ninguna de ellas fue sometida a votación, por lo que quedaron en la llamada “congeladora”.

#### **Cuadro 4 Iniciativas de AMLO pendientes en comisiones**

1. **Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.** Proponía crear mecanismos presupuestarios para hacer frente a crisis y emergencias sanitarias y económicas.
2. **Reformas a la Guardia Nacional para reubicarla en la SEDENA.** Esta iniciativa fue suscrita por el Grupo Parlamentario de MORENA para permitir la dispensa de trámites. Estas reformas fueron invalidadas por la Corte el 18 de abril de 2023.
3. **Reformas a la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.** Primera parte del plan B de la reforma electoral
4. **Reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de**

**Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.** Segunda parte del plan B de la reforma electoral que proponía entre otras cosas reducir el presupuesto y la reestructuración del INE.

5. **Reforma al artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Con el fin de garantizar el derecho a la libre manifestación de las ideas de las personas extranjeras
6. **Reforma a las Leyes Minera; de Aguas Nacionales; del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.** Proponía regular el otorgamiento, mantenimiento, supervisión y terminación de concesiones mineras y de agua para minería.
7. **Reforma en materia de protección del espacio aéreo mexicano.** Contemplaba ampliar las facultades de la SEDENA en la materia.
8. **Reforma en materia administrativa.** Para garantizar que ningún servidor público tuviera una remuneración mayor a la del presidente de la República.
9. **Reforma en materia de simplificación orgánica.** Proponía la extinción de 18 órganos desconcentrados, organismos descentralizados, fideicomisos o unidades administrativas y la transferencia de sus funciones a las secretarías de Estado.
10. **Reforma a la Ley Orgánica del Banco del Bienestar en materia de comisiones.** Esta iniciativa fue enviada por el Ejecutivo a la Comisión Permanente el 8 de mayo de 2024.

**Veinte iniciativas del 5/02/2024**

11. Reforma constitucional en materia de derecho a la alimentación, ambiente sano y derecho al agua.
12. Reforma constitucional en materia de protección y cuidado animales.
13. Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional (cambio de adscripción a SEDENA).
14. Reforma constitucional en materia de protección de la salud por el uso de sustancias tóxicas.
15. Reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa para aplicar el uso de esta medida cautelar en otros delitos.
16. Reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.
17. Reforma constitucional en materia de bienestar.
18. Reforma constitucional en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas.
19. Reforma constitucional en materia de salarios.
20. Reforma constitucional en materia de atención médica integral, universal y gratuita.
21. Reforma constitucional en materia electoral.
22. Reforma constitucional en materia de pensiones.
23. Reforma constitucional en materia de servicio de transporte ferroviario de pasajeros.
24. Reforma constitucional en materia de industrias estratégicas del Estado.
25. Reforma constitucional al Poder Judicial (elección popular de juzgadores).
26. Reforma constitucional para crear un sistema de vivienda para todas las personas trabajadoras.
27. Reforma constitucional en materia de apoyo económico a jóvenes sin empleo.
28. Reforma constitucional para eliminar órganos autónomos.



29. Reforma constitucional en materia energética.
30. Que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.
31. Reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en materia de reducción de adeudos.
32. Legislación secundaria en materia de simplificación orgánica.

Fuente: elaboración propia con datos del SIL

#### 4.3. *Iniciativas con proceso trunco*

Cinco iniciativas del presidente López Obrador fueron aprobadas en una primera instancia por alguna de las cámaras e incluso por ambas, pero no completaron el proceso legislativo previsto en el artículo 72 constitucional por diversas razones.

Tres iniciativas quedaron pendientes en la cámara revisora: una nueva Ley General de Protección Civil y Gestión del Riesgo de Desastres, la reforma constitucional que proponía limitar las remuneraciones en los órganos autónomos y una reforma que reorganizar el funcionamiento, atribuciones y responsabilidades de magistrados y magistradas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Dos iniciativas fueron aprobadas por la cámara de origen, fueron modificadas por la cámara revisora y se quedaron pendientes en la cámara de origen. Esto sucedió con la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que planteaba actualizar diversas disposiciones en materia de fondos para el retiro y su régimen de inversión y que eventualmente sería superada por otra reforma más integral consensuada con el sector privado. Y lo mismo ocurrió con reforma para sancionar la discriminación racial.

## 5. Factores que inciden en la eficiencia del Poder Ejecutivo para gestionar su agenda legislativa

La evolución de la productividad legislativa en las últimas décadas confirma que existen diferentes factores que inciden las decisiones que toman las y los legisladores, y en general, en el desempeño del Poder Legislativo.

En lo que respecta a la eficiencia del Poder Ejecutivo como promotor de su agenda legislativa, las diferentes tasas de aprobación registradas por las últimas cuatro administraciones federales apuntan hacia la importancia que tienen las capacidades de planeación, gestión y negociación parlamentaria del Poder Ejecutivo. En este apartado se ensayarán algunas reflexiones para tratar de explicar por qué el gobierno del presidente López Obrador, pese a contar con mayorías absolutas en ambas cámaras, tuvo la menor tasa de eficiencia como promovente de leyes en el Congreso.

- I. **Falta de mayorías calificadas.** El 64% de las iniciativas del presidente López Obrador que no fueron aprobadas por el Congreso fueron de rango constitucional. En ese sentido, el hecho de no contar con mayorías calificadas fue una limitación de carácter estructural para el avance de la agenda legislativa del presidente López Obrador. Pero la conformación de las cámaras explica sólo una parte del fenómeno, pues el gobierno sí pudo lograr los consensos necesarios para aprobar otras reformas constitucionales de su agenda de gobierno, como por ejemplo elevar a rango constitucional los programas sociales, la reforma educativa y la Guardia Nacional, para lo cual tuvo que ceder y pactar los términos de estas reformas con las fuerzas políticas de oposición.

- II. Confrontación y polarización.** Desde la elección intermedia de 2021, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo entró en una dinámica de confrontación -hay que decirlo, alimentada desde la presidencia de la República- que deterioró las condiciones para el diálogo y la negociación en el Congreso, abonando más a la polarización política del país. Por polarización entendemos un proceso de estructuración y significación de la vida política y social, en el que las posturas políticas se ubican en posturas extremas e irreconciliables (Vargas, 2021). En el Legislativo, esta polarización se tradujo en una especie de maniqueísmo parlamentario que incrementó las expresiones de violencia verbal en los debates, redujo la productividad legislativa y en el caso particular del Senado, impidió el cumplimiento de obligaciones como el nombramiento de más de 100 cargos de diversas instituciones del Estado Mexicano, como el INAI, el TEPJF, el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otras.
- III. Falta de planeación e improvisación.** El gobierno saliente no hizo una planeación de su agenda legislativa. En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (el documento rector de las acciones y metas de cada administración) sólo se esbozan dos propuestas legislativas, la primera para revertir la reforma educativa del sexenio anterior y la segunda para hacer vinculatorias las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, que por cierto nunca se presentó. Por otro lado, se presentaron iniciativas de forma improvisada, carentes de sustento y que además fueron aprobadas por el Congreso dispensando trámites, como en la desaparición de fideicomisos, la reforma para el cambio de adscripción de la Guardia Nacional a la SEDENA y el plan B de la reforma electoral.
- IV. Poca disposición para negociar.** En episodios como la desaparición de los fideicomisos del Poder Judicial y la discusión de la reforma eléctrica, tan sólo por mencionar dos ejemplos, el gobierno no dejó margen alguno para la negociación. Fueron estos los contextos en los que se hicieron peticiones como la de “no cambiar ni una coma” a los proyectos de ley que se encontraba discutiendo el Congreso (Garduño y Martínez, 2021 y Vila, 2023), entre otras expresiones del Ejecutivo incompatibles con el principio de división de poderes que contribuyeron a la confrontación política y dificultaron la negociación de otras reformas prioritarias para el gobierno.
- V. Violaciones al proceso legislativo.** Entre 2019 y 2024, el Congreso incurrió en múltiples y reiteradas violaciones al proceso legislativo, todas ellas conocidas y sancionadas por la SCJN. Acciones como no garantizar la publicidad de los dictámenes antes de ser discutidos, obstaculizar el debate parlamentario, la modificación indebida de las minutas por parte de las cámaras y la aprobación de iniciativas de iniciativas el mismo día de su presentación mediante injustificadas dispensas de trámites, no solo ocasionaron que la Corte invalidara 74 leyes entre 2019 y 2024, sino que contribuyeron al deterioro de las relaciones entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso.
- VI. Iniciativas como instrumento electoral.** El parlamento por definición es un órgano de representación para el diálogo, el debate y la construcción de acuerdos. En la recta final del sexenio, las 20 iniciativas presentadas por el Ejecutivo alejaron a las cámaras del Congreso de sus funciones sustantivas, convirtiéndolas en un escenario más para la lucha por el poder. Estas 20 iniciativas, dotadas de un claro y reconocido propósito electoral por el Ejecutivo, fueron determinantes en la disminución de la eficiencia legislativa del

Poder Ejecutivo. De no haber existido estas, la tasa de eficiencia de López Obrador hubiera sido prácticamente igual a la de sus antecesores.

**VII. Estrategia política-parlamentaria.** Una práctica adoptada por los gobiernos desde el año 2000 hasta la fecha ha sido delegar a los grupos parlamentarios de su partido la presentación formal de las iniciativas en el Congreso, con el fin de transferir y/o compartir con el Legislativo la responsabilidad política de los temas polémicos que implican cierto desgaste político. También ha sido una manera de incentivar la negociación y el involucramiento de otras fuerzas políticas en la discusión de los temas. En esta administración, esta práctica se llevó al extremo para permitir que se votaran y aprobaran las iniciativas del Ejecutivo en el mismo día en que fueron presentadas.

## Reflexiones finales

La tasa de eficiencia legislativa obtenida por la presente administración muestra que existen múltiples factores que interactúan e inciden en el avance o rechazo de las iniciativas que el Ejecutivo Federal envía al Congreso para tratar de cumplir con las metas del gobierno.

Desde el punto de vista institucional, la configuración de las fuerzas políticas y, específicamente, la falta de mayorías calificadas, ayudan a explicar por qué no prosperaron cuatro de cada 10 iniciativas del presidente López Obrador. Sin embargo, el hecho de que los gobiernos que le precedieron hayan registrado tasas de aprobación mayores, pese a contar con menos legisladores en el Congreso, apunta que el oficio político, entendido como la capacidad del gobierno para generar acuerdos, también es determinante para la viabilidad de la agenda legislativa del Ejecutivo.

No es que los gobiernos anteriores hayan convivido con un Congreso más colaborativo en sí mismo, sino que mostraron una mayor disposición para dialogar, conciliar intereses,

intercambiar reformas (*tit for that*) y pactar con otras fuerzas políticas, entre otras prácticas de negociación parlamentaria que reemplazaron al control del Ejecutivo sobre el trabajo legislativo que caracterizó a la era hiperpresidencialista.

En contraste, la administración que concluye se distinguió por apelar a recursos de confrontación y polarización con el Congreso, mostrar poca disposición para negociar, descalificar a las fuerzas políticas como representantes legítimos de la sociedad y, de manera particular, el empleo del llamado “mayoriteo”, una práctica que evolucionó de la mera imposición de mayorías sobre minorías inconformes, a la reiterada violación de normas del proceso legislativo y la aprobación de leyes contrarias a la Constitución que fueron impugnadas ante la Corte.

De este modo, las iniciativas del Ejecutivo no sólo enfrentaron las resistencias del Poder Legislativo, sino que algunas de las más emblemáticas fueron invalidadas mediante el control constitucional de Corte, lo que dio lugar a una confrontación con el Poder Judicial de pronóstico aún incierto.

En este tenor, los índices de rechazo legislativo y de impugnabilidad judicial de los últimos años, sugieren que, tratándose de la agenda legislativa del Ejecutivo, la política de concertación es más efectiva que la política de confrontación, lo cual convendría tener presente para efectos de la gobernabilidad del país y la atención de los problemas colectivos en el futuro próximo.

Las autoridades y los legisladores que surjan del proceso electoral de 2024 enfrentarán el reto de gobernar un país polarizado y con temas pendientes de seguridad, educación, salud y finanzas públicas, entre otros que sin duda requerirán de nuevas leyes y reformas. En ese sentido, el Congreso puede ser un escenario más para la continuidad y exacerbación del conflicto, o bien un espacio de diálogo, conciliación y construcción de acuerdos que permitan articular una agenda legislativa plural e incluyente, en la que se encuentren las respuestas del Estado mexicano a los problemas nacionales.

## Referencias

- Ávila, Pedro, (19 de febrero de 2023). AMLO llama a senadores a no mover ni una coma al recorte de 15 mmdp al Poder Judicial, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-llama-a-senadores-a-no-mover-ni-una-coma-al-dictamen-de-recorte-de-15-mmdp-al-poder-judicial/>
- Casar, M. A. (2013). *Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso mexicano*, Política y gobierno, Vol. XX · núm. 2 · II semestre de 2013 · pp. 219-263.
- Nacif, B. (2002). *El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Garduño, R. y Martínez F. (10 de febrero de 2021). AMLO: ni una coma debe cambiarse a la iniciativa eléctrica, *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/02/10/politica/amlo-ni-una-coma-debe-cambiarse-a-la-iniciativa-electrica/>
- Giles, C. (2022). "Las iniciativas del Ejecutivo Federal en el Congreso de la Unión 2000-2022. Del gran legislador a la coparticipación en la producción normativa", Cuaderno de Investigación no. 10, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, XXp.
- Guerrero, F. y Amador, J.C. (2016). *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México*, Cámara de Diputados.
- Olivares E. y Alonso Urrutia, (13 de febrero de 2024), Elección del 2 de junio será un plebiscito entre dos proyectos: AMLO, *La Jornada*: <https://www.jornada.com.mx/2024/02/13/politica/004n1pol>
- Robles de la Rosa, L. (2 de mayo de 2024). Mayoría morenista, menos productiva; avalaron menos leyes y reformas que sus antecesores, *Excélsior*.
- SCJN, (2023a), La Corte declara la invalidez de la primera parte del paquete de reformas político-electorales 22-23, por violaciones al procedimiento legislativo. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=7347>
- \_\_\_\_\_, (2023b), Invalida la Corte la segunda parte del paquete de reformas político-electorales 2022-2023 por violaciones al procedimiento legislativo. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>
- Vargas, A. (2021). *Polarización política, Alcances, certezas, incertidumbres y desafíos en torno al desarrollo del concepto*, Biblioteca Nacional de Chile: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32591/1/BCN\\_polarizacion\\_politica.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32591/1/BCN_polarizacion_politica.pdf)

### INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.