

Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México: una reflexión desde la ciencia política

Luis Carlos Ugalde*

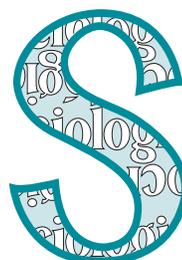
RESUMEN

En los últimos años se ha producido un intenso debate político y académico sobre los obstáculos para aprobar y poner en práctica las políticas públicas que México necesita para su desarrollo. El artículo tiene como objetivo mostrar que las causas últimas de la incapacidad para modificar el *statu quo* y estimular un gobierno reformista, residen en el sistema institucional y de incentivos políticos que limitan los espacios de acuerdo entre los actores del sistema. A partir de la reflexión sobre los puntos de veto se argumenta que, conforme aumentan los contrapesos institucionales, traducidos en el juego multilateral de vetos, la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar de *statu quo* disminuye. PALABRAS CLAVE: políticas públicas, puntos de veto en México, partidos políticos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial.

ABSTRACT

Lately there has been an intense political and academic debate in regards to the obstacles for approving and for putting into practice public policies that Mexico needs for its development. The objective of this article is to show that the last causes of the incapability to modify the status quo as well as to stimulate a reformist government, lie in the institutional and political incentive system, which limits the spaces according to the agreements among the system's actors. Starting from reflection on points of veto, this article contends that insofar as institutional counter-balance increases—translated in the multilateral game of vetos—the President's probability to approve structural reforms and to change the status quo decreases. KEY WORDS: public policies, political parties, points of veto in Mexico, Executive power, Legislative power, Judicial power.

* Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral. Viaducto Tlalpan núm. 100, col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F. Correo electrónico: ugalde@ife.org.mx. Este artículo fue escrito antes de que el autor fuera nombrado consejero presidente del IFE. Por esta razón, las opiniones que expresa el autor en este texto no coinciden necesariamente con las que guarda en su calidad de funcionario del Instituto, o con la posición oficial del mismo. El autor agradece a Juan Pablo Morales su apoyo para elaborar este texto.



Para Luis F. Aguilar Villanueva

ACADÉMICOS, políticos y periodistas mencionan hoy con naturalidad la frase “políticas públicas”. Diversas escuelas del país cuentan con diplomados y maestrías en la materia. Pero el estudio interdisciplinario de las políticas públicas era inexistente en México a mediados de los años ochenta. Puedo afirmar, sin exagerar, que Luis F. Aguilar fue el impulsor inicial del estudio de las políticas públicas en México, tarea que fue acompañada de una intensa labor docente y marcó la formación de muchas generaciones de estudiantes.¹

Durante los últimos años se ha dado un intenso debate político y académico sobre los obstáculos para aprobar y llevar a cabo las políticas públicas que México necesita para su desarrollo. Con frecuencia se pierde de vista que las causas de la incapacidad para modificar el *statu quo* y estimular un gobierno reformista, residen en el sistema institucional y de incentivos políticos que limitan los espacios de acuerdo

¹ Tuve el privilegio de conocer y tomar clases con Luis F. Aguilar en 1988 —hace ya más de quince años—. En aquel entonces, yo concluía la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y buscaba opciones para continuar estudios de posgrado. Luis ya había reflexionado y estudiado a profundidad el análisis de las políticas públicas, un tema y un término desconocidos en México durante aquellos años. El curso de Luis fue determinante en mis intereses académicos y mis planes profesionales. Con él aprendí conceptos centrales de las políticas públicas, y valoré siempre el rigor analítico y conceptual que ha caracterizado su obra académica. Con su guía y apoyo realicé estudios de maestría en Administración Pública en la Universidad de Columbia y después un doctorado en Ciencia Política en esa misma institución.

entre los actores del sistema. En cambio, el debate se concentra en señalar la supuesta irresponsabilidad e incluso ignorancia de los legisladores y sus partidos, y la inexperiencia del gobierno, como los factores que impiden reformar diversas instituciones económicas y políticas del país.

El gobierno de Vicente Fox disfruta todavía de alta legitimidad –producto de su origen democrático– que se refleja en una tasa de aprobación de alrededor de 60 por ciento, según datos de otoño de 2003. Sin embargo, esa “legitimidad” ha sido insuficiente para producir un gobierno reformista, en parte porque las condiciones políticas e institucionales que enfrenta el gobierno actual son muy distintas de las que prevalecían hace apenas pocos años. Los presidentes salidos de las filas del PRI, por ejemplo, gozaban de amplios poderes formales e informales para aprobar e implantar cualquier reforma o política pública, pues contaban con el control de un Congreso unificado con alta disciplina partidaria.

En cambio hoy, el Ejecutivo enfrenta dos contrapesos reales con capacidad de veto. Por un lado, el Congreso actúa cada vez con mayor autonomía y en pos de sus propios intereses, los cuales a menudo divergen de los del presidente; y por otro, la Suprema Corte de Justicia ya ejerce facultades para resolver controversias entre poderes de gobierno y revisa la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Legislativo. Este artículo argumenta que conforme aumentan los contrapesos institucionales, traducidos en un juego multilateral de vetos, disminuye la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *statu quo*.

En la ciencia política se han desarrollado diversos enfoques para explicar los determinantes políticos de las reformas económicas y el efecto de los regímenes políticos sobre el desarrollo económico, entre otros: Haggard y Kaufman (1995), Olson (2000), Wade (1990) y Przeworski, *et al.* (2000). En fechas recientes, ha surgido un enfoque que busca explicar la viabilidad de las reformas y la implantación de políticas públicas a partir del *poder negativo* de diversos actores políticos: los llamados puntos de veto. Aunque es muy diversa la literatura sobre cómo afectan las instituciones a las decisiones económicas y políticas, pocos autores explican las repercusiones de los puntos de veto sobre la aprobación de políticas públicas en un régimen democrático de tipo presidencial.

LOS PUNTOS DE VETO

George Tsebelis (1995, 1999) ha desarrollado una teoría novedosa con base en el estudio de los llamados puntos de veto para explicar el grado reformista o inmovilista de los gobiernos. Los puntos de veto son los espacios institucionales por los cuales debe pasar una iniciativa de reforma para concretarse, ya sea mediante reformas constitucionales, legales, de contenido de política pública o presupuestales, entre otras. En esos espacios hay actores con poder para bloquear la aprobación de cambios al *statu quo*. En opinión de Tsebelis, es preciso identificar el número de actores con capacidad de veto (*veto players*), su congruencia, así como la disciplina en el ámbito de estos últimos.

El número de puntos de veto es resultado del diseño institucional adoptado por cada país. Por ejemplo, en una dictadura hay un solo punto de veto —el del dictador—, mientras que en un sistema que opera bajo la regla de la unanimidad cada persona es un vetador porque su negativa a una propuesta de cambio es suficiente para detenerla, aun cuando el resto de la comunidad esté a favor. En medio están las democracias parlamentarias y presidenciales. Un sistema parlamentario, bicameral y gobierno de tipo central, presenta dos puntos de veto: la cámara alta y la cámara baja. Éstos son los casos de Gran Bretaña y sus ex colonias como Canadá, India y Australia (Lijphart, 1999).² Por otra parte, un sistema presidencial, bicameral, central y bipartidista, presenta tres puntos de veto: el del Ejecutivo, el de la cámara baja y el de la cámara alta. Mientras que en sistemas con régimen federal, como el de los Estados Unidos, hay que añadir a los tres espacios institucionales antes mencionados, la capacidad de veto de los gobernadores de las entidades federativas y de los congresos locales, porque un cambio constitucional en estas democracias no sólo requiere la aprobación del congreso nacional, sino la de la mayoría de los congresos o asambleas locales.³ El caso más extremo son los sistemas presi-

² En este mismo tipo de sistemas parlamentarios, pero con diseño más consensual como Austria, los Países Bajos, Bélgica y demás países de Europa Continental, el número de puntos de veto está en función del multipartidismo y de las coaliciones que se dan en el parlamento y en las demandas locales por medio del diseño federal, como ocurre en Alemania.

³ Cabe mencionar que se considera un sistema presidencial, bicameral y simétrico sólo cuando existe una clara división de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, y cuando hay dos cámaras en el Congreso, ambas con el poder de iniciar leyes.

denciales, bicamerales, multipartidistas y federales, ya que el número de puntos de veto es igual al número de actores con esa capacidad —el presidente, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Corte de Justicia y los gobiernos o congresos locales—. Éste es el caso mexicano, que aun cuando en la letra sea un sistema con muchos puntos de veto desde su Constitución de 1917, empezó a funcionar así hasta la década de los noventa, debido a que antes prevaleció una hegemonía electoral y de intereses de un solo partido que en la práctica cancelaba la acción de veto de los actores del sistema.

La congruencia se refiere al control del Ejecutivo sobre las instituciones políticas para aprobar un cambio al *statu quo* (Schiavon, 2002). Si un presidente tiene la mayoría suficiente en el Congreso para aprobar una reforma política, por ejemplo, habrá más congruencia; pero si éste enfrenta un gobierno sin mayoría en el Congreso y su partido tampoco la tiene en cuanto a gobernadores y congresos locales, aumenta el grado de incongruencia. Éste es el escenario del México actual, donde hay una creciente dispersión de intereses porque grupos locales y específicos pueden penetrar con mayor facilidad el proceso de decisión, lo que aumenta el grado de incongruencia.

SEPARACIÓN DE PODERES Y SEPARACIÓN DE INTERESES

Algunos autores como Gary Cox y Mathew McCubbins (2001) consideran necesario distinguir el grado de separación de poderes (*separation of powers*), en términos del número efectivo de puntos de veto en el sistema político, y la separación de intereses (*separation of purpose*), que se refiere a la intención unificada o antagónica de los actores políticos para aprobar una política pública. De esta forma, si existen poderes independientes (muchos puntos de veto) pero los actores tienen intereses unificados, como sucede cuando el partido del presidente controla al Congreso, entonces el número efectivo de vetos estaría cercano a uno, debido a que cada actor trabajaría sobre una meta en común (por ejemplo, el caso mexicano hasta mediados de los años noventa). Por el contrario, si cada punto tiene diferentes intereses (por ejemplo, metas electorales o políticas), el número efectivo de vetos sería similar al máximo número de instituciones que pueden ejercer su capacidad. De esta manera, los autores establecen un marco teórico para entender la separación de poderes, de la cual los regímenes presi-

denciales son una importante variante, y la de intereses, y argumentan que éstas interactúan para establecer dos tipos de intercambios respecto de los resultados políticos.

El primer intercambio es, por un lado, entre la capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas (*decisiveness*), que facilita la modificación del *statu quo* y, por el otro, mantenerlo, es decir, la capacidad para comprometerse con la estabilidad de las políticas existentes (*resoluteness*). A mayor capacidad ejecutoria, menor estabilidad de las políticas (*decisiveness versus resoluteness*). Al respecto, los autores sugieren que la capacidad política para cambiar o mantener el estado de las cosas depende de la fortaleza para influir sobre el número efectivo de vetos en la toma de decisiones.⁴ El hecho es que un sistema con mayor capacidad ejecutoria tiene la posibilidad de hacer más cambios, aunque eso significa menor capacidad para mantener la certidumbre sobre la estabilidad de las políticas adoptadas en el pasado (Cox y McCubbins, 2001).

Otros autores como Shugart y Haggard (2001) aplican esta teoría a los sistemas presidenciales y observan la relación entre las características de las democracias presidenciales —poderes reactivos *versus* poderes proactivos y la separación de funciones entre el Ejecutivo y Legislativo— y el intercambio que se da entre la capacidad de elaborar políticas públicas (*decisiveness*) y la de mantener la certidumbre y el *statu quo* (*resoluteness*). Los autores argumentan que los poderes reactivos (veto) fomentan la certidumbre y favorecen el estado de las cosas, mientras que los poderes proactivos (decreto) propician mayor capacidad ejecutoria y alteraciones en la dirección de la política pública (Cox y McCubbins, 2001). En ausencia de cualquiera de esos poderes (veto y decreto), la legislatura funciona sin revisión y contrapeso alguno y la capacidad del sistema político para alterar la realidad será menor —son sistemas propensos a la *indecisión* o la lentitud ejecutoria.

En resumen, entre más grande sea el número de los actores con capacidad de veto y mayor incongruencia e indisciplina existan, el resultado es un juego multilateral de vetos y un sistema con baja capacidad ejecutoria. De ese entramado derivan cuatro posibilidades: a) cuando varios grupos con capacidad de veto no logran ponerse de

⁴ El número efectivo de vetos en una toma de decisiones representa dos aspectos del proceso político: 1) el número de actores políticos que poseen un poder de veto sobre algún cambio político; y 2) el conflicto de interés entre estos actores. En un gobierno donde el número efectivo de vetos es bastante amplio, es muy difícil hacer algún cambio constitucional, pero comprometerse es relativamente fácil (Cox y McCubbins, 2001: 21-63).

acuerdo, su consecuencia es la indecisión; b) cuando varios grupos con capacidad de veto deciden abandonar las negociaciones y cada quien toma acciones unilaterales se da lo que Cox y McCubbins llaman la *balcanización*; c) el tercer caso es que los grupos con capacidad de veto negocien el control sobre algunas áreas que se quieren reformar, e incentiven una especie de subgobiernos (otra forma de balcanización); y d) cuando una decisión política afecta de alguna manera a un grupo con capacidad de veto es factible que ésta sea aprobada, pero requerirá de un largo periodo de negociaciones con una buena recompensa para los posibles perdedores.

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTOS DE VETO EN MÉXICO, 1929-2003

Aunque la Constitución de 1917 estableció varios puntos de veto en la letra, por mucho tiempo sólo existió uno efectivo: el del presidente de la República. Desde 1917 hasta 1997, el sistema presidencial mexicano fue congruente y basado en un partido hegemónico con alta disciplina y con partidos pequeños sin una participación real en la toma de decisiones. El Congreso, controlado por un solo partido, garantizaba que todas las iniciativas del jefe del Ejecutivo fueran aprobadas (Ugalde, 2000).

Hasta 1997, el número de actores con capacidad efectiva de veto era igual al número de puntos de veto: uno, el del presidente. En cuanto a la congruencia, las posiciones de los miembros del PRI eran las mismas que las del presidente, por lo que había un gobierno unificado y la disciplina era muy alta ya que el jefe del Ejecutivo lo era también del partido; los legisladores y demás funcionarios le debían alta lealtad, ya que de él dependían las recompensas, ascensos y trayectorias políticas.⁵

Jorge Schiavon (2002) ha elaborado una tipificación para México sobre la separación de poderes y la separación de intereses—a las que llama separación de propósitos— para 1982 y 2000, la cual se actualizó y expandió con las mismas categorías utilizadas por el autor (véase cuadro 1). De este cuadro se infiere que la capacidad de hacer e implementar políticas públicas (*decisiveness*) era entre 1928 y 1997 más alta que la capacidad de cambiarlas (*resoluteness*).

⁵ De hecho, es importante señalar que fue durante esa época de hegemonía del PRI en torno a Salinas de Gortari que el proceso de privatización experimentó su mayor auge, por ejemplo, entre 1983 y 1994 el gobierno redujo el número de empresas paraestatales de 1,155 a 215.

CUADRO 1
DIVISIÓN DE PODERES Y SEPARACIÓN DE INTERESES EN MÉXICO, 1929-2003

Variable	Periodo	
	1929-1997*	Inicia erosión 2000-2003
División constitucional de poderes	Presidencial	Presidencial
División legislativa de poderes	Bicameralismo fuerte	Bicameralismo fuerte
División federal de poderes	Federalismo	Federalismo (con mayores recursos y fuerza política de gobernadores)
Fragmentación partidaria	Baja (NEP promedio diputados:** 1.72; NEP promedio senadores: 1.03)	Media (NEP diputados: 2.76; NEP senadores: 2.78)
División de interés entre poderes	Gobierno unificado (Presidencia y Congreso en manos del PRI)	Gobierno dividido (Presidencia del PAN sin mayoría en ninguna cámara)
División de interés entre cámaras	Unidad legislativa (PRI, diputados promedio:** 74.8%; PRI, senadores promedio:** 98.4%)	División legislativa (PRI diputados 44.8%,*** PRI senadores: 46.1%)
División de interés entre gobiernos	Gobierno unitario (gobernadores del PRI: 100 % hasta 1989)	Gobierno yuxtapuesto (Presidencia del PAN y mayoría de gobernadores del PRI)
División de interés entre partidos	Disciplina total; índice de disciplina cercano a 100%	Disciplina alta pero decreciente
Resultados	Eficacia legislativa (grandes cambios en el <i>statu quo</i>)	Dificultad y lentitud para modificar el <i>statu quo</i>

Fuente: Actualización propia con algunos datos de Schiavon (2002).

*Se considera desde 1929, año en que nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy PRI.

** NEP = Número Efectivo de Partidos. Se calcula con base en la fórmula de Taagapera. El promedio se considera desde 1982, año electoral en el que se aplican las primeras reformas electorales de representación proporcional hechas en 1977.

*** Datos obtenidos a partir del 6 de julio de 2003.

LAS NUEVAS CONDICIONES

En 1997, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que el presidente enfrentó a un gobierno dividido y con el cual tuvo que negociar todas sus propuestas. La Cámara de Diputados se “activó” como punto de veto y tres fuerzas políticas se perfilaron como poderosos actores: el PAN, el PRD y el propio PRI, en cuyo seno se empezaron a manifestar, aunque de manera tímida, algunas voces que cuestionaban las propuestas presidenciales. Eso se reflejó en los acalorados debates por la aprobación anual del presupuesto a partir de fines de 1997, con la controversia sobre el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y, en 1999, con el rechazo a la propuesta de privatización del sector eléctrico hecha por Zedillo. De esta forma entre 1997 y 2000 el presidente contó con nuevos puntos de veto que, aunque existían en la letra desde 1917, se habían mantenido inertes, en particular la Cámara de Diputados. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emergió como otro actor relevante, debido a las reformas al Poder Judicial de 1994 que confirieron a la Corte las facultades para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno (véase cuadro 2).⁶

En los años noventa, el PRI perdió varias gubernaturas, y otros partidos empezaron a dominar diversas legislaturas estatales. En 2000, con Fox en la Presidencia de la República, surgieron nuevos vetadores: los

CUADRO 2
ACTIVACIÓN DE PUNTOS DE VETO EN MÉXICO, 1994-2003

	1990	1994	1997	2000	2003
Presidente de la República	3	3	3	3	3
Cámara de Diputados	5	5	3	3	3
Cámara de Senadores	5	5	5	3	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	5	3	3	3	3
Legislaturas locales	5	5	5	3	3

⁶ En 1994 se aprueba una reforma al Poder Judicial otorgándole la capacidad para resolver controversias constitucionales y declarar inconstitucionalidad en el ejercicio del poder. Sin embargo, no es sino hasta 1997 cuando los partidos, los gobernadores y congresos locales dan mayor énfasis a las controversias como resultado de las nuevas condiciones políticas.

congresos estatales, ya que cualquier reforma constitucional requiere la aprobación de al menos 17 de éstas, y desde ese año el PAN carece de la mayoría (véase cuadro 2).

FOX Y EL NUEVO PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Después de una elección muy competitiva, el 2 de julio de 2000 Vicente Fox ganó la Presidencia de la República pero su partido no logró la mayoría en la Cámara de Senadores ni en la de Diputados. Ello limita su capacidad ejecutoria para aprobar reformas constitucionales en los rubros fiscal, energético y de telecomunicaciones. El jefe del Ejecutivo se enfrenta a un gobierno sin mayoría, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como vetador autónomo y también a buena parte de las legislaturas locales influidas por los gobernadores de oposición.

Además de estas nuevas condiciones, Fox carece de la influencia partidista de la que gozaban sus antecesores. Si en el pasado los presidentes de origen priísta contaban con los poderes informales de nominación, Vicente Fox tiene su apoyo parcial y esto restringe su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina en el PAN (Ugalde, 2001).

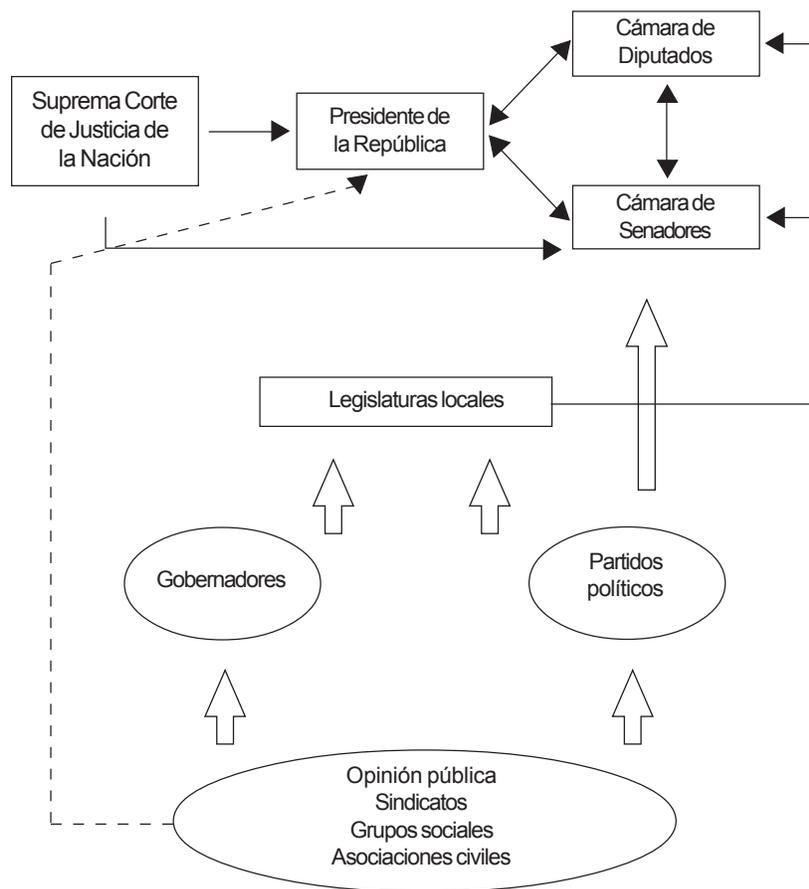
El sexenio del presidente Fox se caracteriza por ser un gobierno con poderes proactivos limitados, sujeto a un juego multilateral de vetos derivado de las nuevas condiciones institucionales y de la reciente configuración en la formación de preferencias de los actores con capacidad de veto (véase diagrama 1).

UN ESTUDIO DE CASO: LA REFORMA ELÉCTRICA

El 3 de febrero de 1999 Ernesto Zedillo envió una iniciativa a la Cámara de Diputados para reformar el sector eléctrico que incluía privatizar los activos del sector. La propuesta implicaba una reforma constitucional al artículo 27 y requería la aprobación de las dos terceras partes del Congreso. Debido a la oposición del PAN, del PRD e incluso de algunos sectores del PRI, la iniciativa no se sometió al voto del pleno. El Congreso ejerció un veto anticipado y forzó al Ejecutivo a retirar su propuesta de reforma ante la posibilidad de perder la votación.

El presidente Vicente Fox retomó el tema eléctrico, aunque realizó cambios relevantes al planteamiento de su antecesor. En la nueva

DIAGRAMA 1
FORMACIÓN DE PREFERENCIAS DE LOS PUNTOS DE VETO
EN EL ÁMBITO FEDERAL



- Puntos de veto
- Actores con influencia en las preferencias de actores con capacidad de veto
- Veto
- ⇨ Influencia para la toma de decisiones

estrategia ya no se propone privatizar activos del gobierno, sino sólo permitir la inversión privada en la generación de electricidad. Sin embargo, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), en una alianza multisectorial con el PRD y el ala de izquierda del PRI, han encabezado una amplia coalición para bloquear cualquier intento, ya sea para privatizar (como fue el caso durante la administración de Zedillo), o para autorizar nueva inversión (como es el caso de la reforma eléctrica propuesta por Fox). Aunque, en estricto sentido, los sindicatos y los partidos políticos no son jugadores de veto, porque carecen de autoridad constitucional para detener reformas y bloquear cambios, sí cuentan con el poder político para influir a sus grupos parlamentarios en el Congreso (en el caso de los partidos), o bien, para presionar a los legisladores ante la amenaza de menor apoyo político en el futuro (en el caso de los sindicatos). Como se observó en el diagrama 1, estos actores influyen en la formación de preferencias y metas políticas de los vetadores del sistema.

En el caso de la reforma eléctrica, el PRD y segmentos del PRI se oponen a ésta porque perciben que puede haber un alto costo electoral y político y poca ganancia en caso de apoyarla. Por un lado, la opinión pública rechaza la inversión privada y la privatización de las plantas eléctricas y, por el otro, el SME y en menor medida el SUTERM (Sindicato de Trabajadores Eléctricos de la República Mexicana) constituyen grupos de interés con capacidad de movilización electoral que se oponen a la reforma. Por ello, si los consumidores y los sindicatos están en contra de ésta, su aprobación se convierte en un movimiento riesgoso que al final podría costar votos o apoyo popular.

Por lo tanto, bajo la presión de las encuestas y los grupos de interés, el PRD y algunos sectores del PRI han llegado a la conclusión de que perderían mucho y ganarían poco al aprobar la reforma eléctrica. Los costos se incrementan desde que los grupos de interés tienen mayores recursos para la acción colectiva, mientras que los beneficios se reducen ante la falta de credibilidad de los consumidores. Por lo tanto, el *statu quo* es la mejor opción de acuerdo con los costos y beneficios esperados.

De esta manera, al identificar las preferencias de los actores políticos relevantes para la reforma eléctrica, se puede observar que quienes se oponen a ésta —el PRD y un segmento del PRI, aun cuando sólo representan los intereses del movimiento laboral en una primera instancia y la opinión pública en segunda— se han convertido en una poderosa fuerza de veto que ha bloqueado su aprobación. Mientras que quienes

apoyan la reforma eléctrica —el Poder Ejecutivo, el PAN, los gobernadores, facciones del PRI y empresarios— carecen de recursos suficientes para superar el poder veto de sus opositores.

CONCLUSIONES

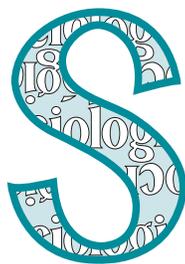
El avance democrático del país durante los últimos años ha implicado un proceso de ejecución de reformas a las instituciones y a las políticas públicas más complejo, progresivo y lento. Los éxitos reformistas de gobiernos, como el encabezado por Carlos Salinas de Gortari, han disminuido de manera considerable. La democracia ha propiciado el surgimiento de múltiples actores con capacidad para vetar iniciativas de reforma, y en ese juego se ha limitado la capacidad para modificar el *statu quo*.

Diversos autores mencionan que la democracia de separación de poderes y de intereses puede contribuir a limitar la capacidad de daño del Estado sobre la sociedad, a generar certidumbre y a dotar a las minorías de instrumentos de defensa ante la fuerza de la mayoría. Los procesos legislativos sujetos al escrutinio de múltiples actores tienen la ventaja de favorecer la oportunidad de la discusión, del veto y de proteger los derechos de todos los grupos de la sociedad, ya que funcionan como contrapesos que limitan la arbitrariedad del poder. Pero la porosidad de los procesos de toma de decisiones, subordinados a tantos puntos de veto también crea espacios para la corrupción y el control de los procesos legislativos, debido a los intereses privados capaces de cabildear al Congreso. En un contexto de varios actores con poder de veto, lograr la aprobación de una reforma requiere complejos esquemas de negociación estratégica en torno a varias agendas simultáneas, cuyo objetivo es orquestar coaliciones y alianzas que permitan superar el mantenimiento del *statu quo*.

En los regímenes presidenciales, bicamerales, simétricos y federales, como ocurre en México, hay una separación de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, la cual también prevalece en la legislatura, y entre los ámbitos de gobierno federal y local. Los puntos de veto son cinco: el presidente, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la Suprema Corte de Justicia, así como las legislaturas estatales.

Durante los últimos diez años, México ha vivido un proceso de transformación política que ha modificado la fuerza e influencia del

presidente. Por un lado, los poderes formales y constitucionales que se le otorgaban se han reducido en los últimos años, lo que ha restringido su capacidad para persuadir a los demás actores políticos. Por otro lado, las prerrogativas partidistas e informales de las que gozaron los ejecutivos surgidos del PRI y que les conferían un poder más allá de sus límites constitucionales, han desaparecido casi por completo a partir de 2000, lo cual ha restringido aún más la capacidad de influencia de la Presidencia y ha acotado su poder reformista. El gran riesgo de México ya no es la Presidencia omnipresente de la cual muchos siguen hablando, sino una débil y atrofiada cuyas iniciativas sean vetadas por otros actores del sistema y que condene al país al *statu quo*. La certidumbre que genera éste entre actores económicos es algo benéfico en sociedades desarrolladas cuyas instituciones políticas, económicas y sociales funcionan de manera adecuada. Pero países como México requieren procesos para reformar amplios segmentos del gobierno y de la política, por lo que los marcos institucionales que incentivan el mantenimiento del *statu quo* sólo pospone y aumenta los costos para reformar las políticas públicas.



BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados
s/f *Gaceta Parlamentaria* [disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>].
- Carey, John M., y Matthew Soberg Shugart
1998 *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Colomer, Josep
2001 *Political Institutions. Democracy and Social Choice*, Oxford University Press, Oxford.
- Cox, Gary, y Mathew McCubbins
2001 "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Haggard, Stephan, y Mathew D. McCubbins
2001 *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman
1995 *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Immergut, Ellen
1992 "Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care", en *Journal of Public Policy*, vol. 10, núm. 4, pp. 391-416.
- Krehbiel, Keith
1996 "Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 8, pp. 7-40.
- Lijphart, Arend
1999 *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart
1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- North, Douglass C.
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Olson, Mancur
2000 *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*, Basic Books, Nueva York.
- Przeworski, Adam, et al.
2000 *Democracy and Development*, Cambridge University Press, Nueva York.

- Schiavon, Jorge A.
2002 "Bicameralismo en América Latina: ¿Hace alguna diferencia?", documento preparado para el Diplomado en Gobierno Dividido, Escuela Iberoamericana en Gobierno y Políticas Públicas (Ibergop), mayo [disponible en <http://www.iberiop-mx.org>].
- Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey
1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Shugart, Mathew Sorberg, y Stephan Haggard
2001 "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Tsebelis, George
1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, pp. 289-325.
1999 "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", en *American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, pp. 591-608.
- Ugalde, Luis Carlos
2000 *Vigilando al Ejecutivo*, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México.
2001 "La Disciplina Parlamentaria en México", texto preparado para el Seminario sobre Gobierno Dividido, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Ibergop, mayo.
2003 "Los obstáculos políticos para la Reforma Eléctrica en México", mimeo.
- Wade, Robert
1990 *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton.