

# LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. RECUPERACIÓN ESPECTACULAR Y RECAÍDA ESTRUCTURAL, 1982-1996

LORENZO MEYER COSÍO

UN DIAGNÓSTICO. EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS AÑOS NOVENTA, al examinar el estado en que se encuentra la que fuera, en términos relativos, una de las presidencias más fuertes del mundo en el siglo XX –la mexicana–, no se puede dejar de observar que la institución ha experimentado transformaciones que bien pueden calificarse de estructurales y profundas. Conocemos bien lo que esa presidencia fue y estamos en posibilidad de analizar lo que es, pero aún no nos queda claro lo que será ni cómo lo será. Y estas dos preguntas son determinantes para el desarrollo político mexicano en el corto y mediano plazo.

El poder presidencial mexicano ha modificado sustancialmente su naturaleza clásica como resultado de procesos históricos irreversibles al mismo tiempo que de errores muy concretos de quienes ocuparon la jefatura mexicana del Poder Ejecutivo. Ambos factores han afectado la estructura institucional dentro de la que actúa la presidencia y se desarrolla la vida pública mexicana. De cara al futuro, el problema para México no debería ser, desde luego, la restauración de un poder presidencial con pocos límites reales como en el pasado, sino lograr un nuevo arreglo institucional más legítimo, funcional y estable donde la división y equilibrio de poderes evite nuevos y espectaculares errores facilitando una vida cívica plural y a la altura de la que prevalece en la comunidad democrática internacional.

En 1985, en medio de una crisis, se inició una transformación sustantiva del modelo económico vigente en México como resultado de la inviabilidad estructural del entonces existente que tomara forma al concluir la segunda guerra mundial. El cambio implicó la apertura del mercado, la privatización de una parte del sector paraestatal y la re-

ducción del papel del Estado como regulador, productor y prestador de bienes y servicios. Esta modificación histórica no fue sólo una respuesta al agotamiento del modelo económico proteccionista, estatista y populista anterior, sino también un intento extraordinario, casi desesperado, por parte de la presidencia de la república –la institución central del sistema político mexicano desde 1935–, para hacer frente a su propia crisis histórica. En efecto, desde antes de que las devaluaciones y caídas del Producto Interno Bruto (PIB) de los años 1976 y 1982 hicieran inevitable la admisión del fracaso del tipo de arreglo económico imperante, la presidencia mexicana estaba experimentando una pérdida paulatina de control sobre las variables centrales tanto económicas como políticas y culturales. Fue entonces cuando, en un movimiento no carente de audacia, el presidente Miguel de la Madrid y su estrecho círculo interno encabezado por quien pronto lo sustituiría en el mando –Carlos Salinas de Gortari– decidieron recuperar el poder perdido por la presidencia a través de un cambio rápido y sustancial de la estrategia económica. El objetivo de ese cambio era ni más ni menos que reestructurar y revitalizar en poco tiempo, casi de golpe, las bases de apoyo del Poder Ejecutivo en particular y del régimen en general. Un reducido grupo de jóvenes tecnócratas dio comienzo entonces por sí mismos y ante sí a una transformación radical –casi revolucionaria– en la orientación del aparato productivo mexicano pero con el fin de no cambiar, en lo sustancial, la naturaleza del sistema político, es decir, su presidencialismo sin contrapesos. Finalmente no pudieron conseguir tan ambicioso objetivo, pero en el proceso hicieron cimbrar toda la estructura de poder.

#### EL ORIGEN

Los indicios de crisis en la institución presidencial mexicana –la pérdida sistemática de legitimidad y capacidad de conducción– se presentaron al terminar los años sesenta, cuando en 1968 estalló en la ciudad de México un movimiento de protesta estudiantil que exigía la apertura democrática del sistema autoritario de la posrevolución. Un presidencialismo sin flexibilidad ni imaginación respondió a los jóvenes de clase media con una represión brutal, que se transformó en símbolo y resumen del problema estructural de la presidencia y del régimen. Más tarde, en los setenta, empezó a debilitarse la red de organizaciones corporativas que tradicionalmente formaban la base del poder presidencial. Ese decaimiento fue resultado directo de las dificultades

estructurales de la economía que había tocado los límites del proceso de sustitución protegida de importaciones.

Una economía con problemas estructurales afectó a sindicatos, organizaciones campesinas, a sectores urbanos populares y de clase media, al amplio e ineficaz sector paraestatal y al también ineficaz complejo industrial privado, orientado hacia un mercado interno protegido y relativamente pequeño con poca capacidad y voluntad para exportar. El ingreso de capital externo como resultado de un auge petrolero de corta duración retrasó –haciendo más complejo– el momento de enfrentar el problema.

A partir de 1982 la disminución o estancamiento de un aparato productivo que tenía como motor al sector público y como centro un mercado nacional insuficiente, afectó de manera muy directa la capacidad de la presidencia para seguir generando la única legitimidad posible que le permitía funcionar de manera efectiva: la pragmática. Esta habilitación de corte tradicional surgía de la capacidad de quien ocupaba la presidencia en la disposición y asignación de recursos para responder positivamente, aunque sólo fuera de manera parcial, a las demandas de todos los actores sociales significativos del sistema, superando así la naturaleza antagónica de las mismas. En su mejor momento, antes de la crisis final, la presidencia pudo otorgar recursos tanto a empresarios como a sindicatos, a campesinos sin tierra, ejidatarios y propietarios, a sectores de las clases medias y colonos, a grandes inversionistas y grupos de marginados, a capitalistas nacionales y extranjeros. Esta economía presidencial, como la llamó Gabriel Zaid, requería de una expansión constante del PIB y del sector público. Sin embargo, estos requisitos se vieron afectados por la crisis de 1976 y comenzaron a desaparecer como imprescindibles a raíz de la caída dramática de los precios del petróleo, la huida de capital y la casi insolvencia del gobierno mexicano en 1982.<sup>1</sup> Fue entonces cuando el Estado benefactor mexicano, como muchos en otras latitudes, llegó a su límite y empezó a retraerse, y con él también se retrajo la legitimidad del sistema en su conjunto.

La presidencia reaccionó frente al rápido deterioro de su entorno, y en 1985 comenzó a transformar las reglas del juego económico y a

<sup>1</sup> Una buena descripción del sistema económico mexicano, en su etapa clásica, se encuentra en Clark Reynolds, *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, 1973. En relación con la definición de la economía presidencial, véase Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987; *La nueva economía presidencial*, México, Grijalbo, 1994.

construir una nueva alianza política, cuyo eje y cimiento fue la redistribución de los beneficios reales o esperados de la llamada “revolución económica neoliberal”.<sup>2</sup>

Los nuevos beneficiarios fueron los grupos que adquirieron las empresas privatizadas, los ligados a la gran exportación y a la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, aquéllos que encontraron nuevas oportunidades con la modificación del artículo 27 que pusiera fin a la reforma agraria, los que apoyaron el reconocimiento distintivo de la Iglesia y la reanudación de relaciones con el Vaticano, los que vieron aumentar su consumo por la apertura hacia el exterior, el sostenimiento de un dólar barato y la baja en la inflación y, finalmente también, los grupos a los que se favoreció mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), financiado con dos o tres mil millones de dólares anuales, y dirigido personalmente por el presidente para responder de inmediato a demandas de obras y servicios de sectores populares con importancia electoral.<sup>3</sup>

En el plano estrictamente partidista, la presidencia aceptó llegar a un acuerdo histórico con su vieja oposición de centro derecha —el Partido Acción Nacional (PAN)—, que desembocó en el reconocimiento de importantes triunfos electorales panistas a cambio del apoyo de ese partido al proyecto económico y político de la presidencia; para 1995, más de 30% de los mexicanos vivían en localidades gobernadas por el PAN. El acuerdo también incluyó neutralizar a la oposición de centro izquierda, el cardenismo, que en 1988 se había perfilado como una poderosa fuerza electoral. Todo lo anterior le permitió al presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) remodelar la economía sin tener que pagar él mismo o la presidencia costos significativos, al menos no hasta antes de 1994. En realidad, el costo del cambio de modelo económico y alianza política recayó en los sectores populares, la industria protegida e ineficiente y una buena parte de las clases medias que perdieron su poder adquisitivo y las posibilidades de movilidad. El precio político lo pagaron el PRI y sus sectores inmediatos, pues las victorias del PAN significaron la ruptura del monopolio priísta a nivel estatal y municipal. En contraste, la presidencia incluso recuperó populari-

<sup>2</sup> Una visión general del objetivo económico del grupo tecnocrático encabezado por Carlos Salinas se encuentra en Nora Lustig, *Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-FCE, 1994.

<sup>3</sup> Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, México, Aguilar, 1995, pp. 463-477.

dad.<sup>4</sup> Sin embargo, a partir de 1994 comenzó a quedar claro, y muy rápidamente, que el cambio en la naturaleza de sus alianzas no le estaba generando a la institución presidencial todo el apoyo que requería y había esperado. Las promesas de reencauzar a México por el camino del crecimiento económico significativo y sostenido y de iniciar una derrama general de los beneficios, hasta ese momento concentrados en la cúspide, no se estaban cumpliendo.

Así, mientras la brecha entre las clases sociales aumentó, el crecimiento del PIB resultó lento y lleno de altibajos, pues los sectores exportadores no fueron capaces de arrastrar tras de sí al grueso de la economía, aún anclada en el mercado interno. Pugnas políticas interélites, reclamos sociales abiertos, aunados a errores coyunturales y de fondo en el manejo de la política económica, llevaron a una espectacular depresión en diciembre de 1994, que debilitó aún más a la presidencia justo en el momento en que tradicionalmente recuperaba fuerza: en el inicio del sexenio. Además, tras el fin de la “guerra fría”, el entorno político internacional se fue haciendo cada vez más favorable a la democracia y más hostil a la preservación del monopolio del poder por partidos de Estado, como era el caso en México. Todo lo anterior terminó por afectar a una presidencia cuyo estilo de gobernar desentonaba cada vez más con el espíritu democrático de la época.<sup>5</sup>

En síntesis, el cambio político y económico que tuvo lugar en México entre 1988 y 1996, transformó la naturaleza de la presidencia de una manera no prevista por quienes lo encabezaron. Esa modificación también se trasladó a la naturaleza política del sistema en su conjunto, ya que por medio siglo presidencia y sistema habían sido casi sinónimos.<sup>6</sup> Sin embargo, el debilitamiento relativo de la vieja presidencia autoritaria, aunque dramático, no logró ser lo suficientemente profun-

<sup>4</sup> Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, “The Politics of Economic Restructuring in Mexico: Actors, Sequencing, and Coalition Change”, en Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1994, pp. 3-52. En relación con el efecto de la nueva política económica sobre la distribución de la riqueza, véanse las cifras de la distribución del ingreso citadas en mi artículo del diario *Reforma* (24 de mayo de 1996).

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Okla., University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>6</sup> Una visión muy sintética de la naturaleza del sistema político tradicional, la base del cambio iniciado en los ochenta, se encuentra en Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

do como para llevar a México por el camino recorrido desde 1974 por otros cuarenta regímenes totalitarios o autoritarios: el de la transición a la democracia. El autoritarismo mexicano perdió fuerza pero no al punto de no poder impedir la implantación de un verdadero pluralismo democrático. Al iniciarse el último lustro del siglo XX, resultaba evidente que el proceso político mexicano había entrado en una etapa de cambio de fondo, pero sin haberse logrado el consenso entre los principales actores políticos sobre cuál debería ser y cómo debería institucionalizarse el nuevo modelo político. La transformación estaba en marcha pero no como resultado de un gran acuerdo nacional, sino del desgaste histórico, de situaciones inesperadas y presiones encontradas. En suma un cambio rápido, posiblemente irreversible, pero que nadie en particular controlaba ni, menos aún, dirigía.

A mediados de los noventa, el observador del proceso político mexicano no podía dejar de percibir las enormes dificultades que el presidente y su equipo tenían para evitar que las presiones de dentro y fuera de su círculo desbordasen el debilitado aparato institucional. Esas tensiones eran producto de los efectos sociales de una economía que había experimentado la peor caída desde la gran depresión —disminución del PIB de -6.9% en 1995—, y de la atmósfera de crispación en una opinión pública que no encontraba en sus dirigentes e instituciones respuestas aceptables a sus demandas ni seguridades ante sus temores.<sup>7</sup>

#### LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN PECULIAR: LA PRESIDENCIA MEXICANA

El término presidencialismo no es más que una expresión para referirse en forma sintética a un sistema de gobierno que nació en el siglo XVIII en Estados Unidos, con el claro propósito de ser una alternativa a otro que acababa de ser violentamente rechazado: la monarquía constitucional, o más exactamente, el régimen de gabinete de Gran Bretaña. Aunque en realidad fueron los propios británicos y no los norteamericanos los que primero emplearon el término “gobierno presidencial” para marcar la diferencia cualitativa existente en materia de instituciones políticas entre las dos naciones anglosajonas, Estados Unidos y Gran Bretaña.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Macario Schettino, *El costo del miedo. La devaluación de 1994-1995*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1995.

<sup>8</sup> Richard Nustadt, “Presidential Government”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, v. 12, Nueva York, MacMillan & The Free Press, 1968, p. 451.

La creación de la presidencia norteamericana al terminar el siglo XVIII fue, básicamente, producto de dos factores. En primer lugar, a la visión del mundo que dominó entre los constituyentes reunidos en la ciudad de Filadelfia: una percepción de la democracia fundada en la división de poderes, y en segundo lugar, a la práctica política, es decir, a la centenaria experiencia inglesa trasladada al nuevo mundo. En el momento de la creación de la primera república independiente de América, Alexander Hamilton, destacado operador político y ayudante del general George Washington, propuso al constituyente una institución presidencial fuerte y a cargo de un solo individuo. Pero el temor de revivir en tierras americanas la figura del rey con diferente nombre hizo surgir otra corriente, en la que se inscribió Thomas Jefferson, que propuso establecer un poder ejecutivo colegiado y subordinado al congreso donde no hubiera posibilidades de personalizar el poder despertando tentaciones autoritarias.

Como ha señalado James MacGregor Burns, si bien es verdad que el marco general de la nueva república norteamericana quedó claramente estructurado desde el principio de su historia, no se puede decir lo mismo respecto de la institución presidencial; ésta, en realidad, se fue constituyendo sobre la marcha, como producto de experiencias y necesidades no previstas.<sup>9</sup> La huella que dejó su primer ocupante, el general Washington (1789-1797), fue determinante para borrar los temores iniciales sobre un Poder Ejecutivo unipersonal, pero no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX —con la presidencia de Abraham Lincoln (1865-1869) y en medio de esa gran emergencia nacional que fue la guerra civil— cuando realmente echó raíces la característica que definiría al Poder Ejecutivo en Estados Unidos e indirectamente en el resto de los países que se inspiraron en la institución norteamericana, que fueron básicamente los latinoamericanos: su predominio sobre el congreso.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la presidencia —único puesto unipersonal que recibía la legitimidad proveniente de todo el electorado nacional— se convirtió en el centro vital de la red institucional nacional y punto de referencia obligado para todos los gobiernos regionales y locales. Cuando Theodore Roosevelt asume la presidencia (1901-1909), resultó casi natural que se propusiera ampliar sus poderes sobre todos aquellos espacios que no fueron explícitamente prohibidos por la Consti-

<sup>9</sup> James McGregor Burns, *Gobierno presidencial. El crisol de la soberanía*, México, Limusa-Wiley, 1967, pp. 21-94.

tución. El precedente quedó sentado y sus sucesores siguieron por ese camino; fue así como el tiempo se encargó de favorecer y consolidar el modelo presidencial propuesto originalmente por Hamilton.

En México, la presidencia tuvo un origen y un desarrollo más accidentado y mucho menos afortunado que en Estados Unidos. En efecto, aquí, después de la independencia, la voluntad inicial de las élites se manifestó en favor de la continuación del sistema tradicional, es decir, del monárquico. Empero, el rechazo inicial de España a reconocer la independencia hizo pronto inviable el proyecto de ofrecer el trono mexicano a un príncipe Borbón. Inmediatamente después, el estrepitoso fracaso del primer imperio encabezado por Agustín de Iturbide dio como resultado el surgimiento de un marco constitucional republicano y presidencial, inspirado por la exitosa república del norte. Sin embargo, el compromiso de las élites mexicanas con la república y con la democracia no era universal ni, menos todavía, fuerte. Peor aún, el suelo social, compuesto por una minoría criolla y española y una gran mayoría indígena y mestiza —donde los signos de rebelión aumentaban—, con percepción exclusivamente local y sin tradición de participación en los grandes asuntos públicos del reino, en poco o nada se parecía al que dio vida y energía a la presidencia norteamericana. En cualquier caso, la primera presidencia, la de Guadalupe Victoria (1824-1828), se inició relativamente bien aunque, al concluir, la profunda división entre las élites —situación muy diferente, en realidad opuesta, a la que se dio en las primeras cinco presidencias norteamericanas donde la cohesión elitista fue notable— llevó a un conflicto crónico en la cúpula, a rebeliones constantes en la base indígena y al predominio de fuerzas centrífugas. Muy rápidamente la presidencia mexicana se convirtió en una institución fantasmagórica, sin adecuado sustento histórico, político, económico o social.

No hay mejor indicador de la poca valía de la institución presidencial, en el medio siglo que siguió a la independencia, que su inestabilidad. Entre 1829, el fin del primer periodo presidencial, y 1855 —cuando la revolución de Ayutla puso término al dominio personal de Antonio López de Santa Anna sobre la vida política en México— hubo 48 cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo, es decir, en promedio casi dos por año. La inestabilidad del gabinete apunta en el mismo sentido, 319 cambios en un gabinete que únicamente constaba de cuatro secretarías: de relaciones exteriores e interiores, de justicia y negocios eclesiásticos, de guerra y marina y la de hacienda.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Donald F. Stevens, *Origins of Inequality in Early Republican Mexico*, Durham, C.N.,

La falta de recursos del erario nacional en el primer medio siglo de vida independiente de México fue, a la vez, origen y resultado de la inestabilidad, el localismo y la poca significación de la presidencia. Se trató, como bien la ha llamado Barbara Tenenbaum, de una política de penuria fiscal, donde los compromisos del gobierno central podrían llegar a ser hasta cuatro veces superiores a lo recaudado por hacienda.<sup>11</sup> López de Santa Anna, el verdadero hombre fuerte de la época —en la medida en que entonces hubo hombres fuertes—, no consideró indispensable ocupar la presidencia para jugar el papel central del drama político mexicano; en varias ocasiones, entre 1833 y 1855, simplemente hizo abandono del Palacio Nacional prefiriendo controlar la vida política de México desde fuera, apoyado en su poder local —Veracruz—, en sus numerosas alianzas con caciques locales y en el ejército.<sup>12</sup> Así pues, la esencia de la vida política, económica y social mexicana en esos años, era caudillesca, local o corporativa, y la presidencia por sí misma pintaba para muy poco. No obstante, con la desaparición forzada de López de Santa Anna y su estilo de gobernar en 1855, y tras la guerra de reforma y el fin del segundo imperio, las cosas comenzaron a marchar en sentido opuesto. La concentración del poder, bajo las presidencias de Benito Juárez y Porfirio Díaz al final del siglo XIX, terminaría dejando al presidente, aunque no necesariamente a la institución presidencial, como el eje central del sistema a expensas de los caciques locales, las autonomías regionales y los poderes de los estados.

#### UNA DEFINICIÓN NECESARIA

Para los propósitos de este trabajo, presidencialismo no es un término equivalente a régimen presidencial, sino que se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al Poder

Duke University Press, 1991, p. 11; Armando Ruiz Massieu, *El gabinete en México. Revisión histórica y propuesta de discusión*, México, Océano, 1996, pp. 135-187.

<sup>11</sup> En 1839, los impuestos recaudados ascendieron a 10 millones de pesos pero los gastos del gobierno federal fueron de 39, Barbara Tenenbaum, *The Politics of Penury. Debt and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986.

<sup>12</sup> José Fuentes Mares, *Santa Anna, el hombre*, México, Grijalbo, 1987; Enrique González Pedrero, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, vol. I, México, FCE, 1993.

Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término presidencialismo finalmente también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera.

El presidencialismo, en el sentido que se le da en este trabajo, se incubó durante la guerra de reforma y floreció después del triunfo liberal sobre las fuerzas conservadoras, el segundo imperio y las fuerzas centrífugas en la base social. Fue Benito Juárez –líder del grupo liberal desde 1858 hasta su muerte en 1872– el personaje que logró hacer de la figura presidencial el centro del proceso político nacional. No obstante, la forja de una presidencia fuerte y sin contrapesos se hizo a contrapelo del marco constitucional, pues justamente la Constitución de 1857 buscaba evitar la repetición de dictaduras como la de López de Santa Anna, dando poderes relativamente amplios al congreso a costa de la presidencia. Pero el triunfo militar de un partido sobre otro –a eliminación del oponente– y la férrea voluntad de poder de Juárez dieron por resultado algo muy distinto a lo que previeron los constituyentes del 57.<sup>13</sup> Porfirio Díaz se montaría sobre esa ola presidencialista en ascenso –y sobre la debilidad general del Estado como sistema institucional y moral–, y durante su tercera presidencia (1888-1892) haría desaparecer cualquier remanente de la división de poderes y de autonomía local, fuese del gobernador, los caciques, las comunidades o las naciones indígenas. Díaz se convirtió entonces en “el necesario”.<sup>14</sup> A partir de 1892 y dentro de un sistema oligárquico, nadie se atrevió a contrariar la voluntad del caudillo oaxaqueño, ni el propio general Bernardo Reyes.<sup>15</sup> Por ello, al principiar el siglo y ante la avanzada edad del presidente, al grupo gobernante no le fue posible encontrar un mecanismo que permitiera mantener el consenso y, por lo tanto,

<sup>13</sup> El estudio clásico sobre la forma en que la realidad torció los designios de los constituyentes de 1857 y la presidencia se impuso sobre el Legislativo, es el de Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, México, Revista de Revistas, 1912.

<sup>14</sup> El mecanismo que Díaz empleó para terminar con la independencia del Poder Legislativo está minuciosamente expuesto en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior*, segunda parte, México, Hermes, 1972, pp. 317 ss.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 629 ss.

dar forma a la transmisión pacífica del poder a un sucesor interno, debiendo ser desde afuera, a sangre y fuego, que se lograra arrancar en 1911 el poder a un presidente que pretendía emular a Juárez y morir en su cargo.

Con la nueva constitución que nació de la revolución mexicana de 1917 se buscó, como en el congreso constituyente de sesenta años atrás, poner fin a un presidencialismo dictatorial, pero creyendo hacerlo con mayor realismo: adaptando la presidencia a la realidad histórica. Así, en vez de subordinar el Ejecutivo al Legislativo, el constituyente aceptó legitimar la supremacía de la presidencia y explícitamente darle poderes muy amplios para que, en la práctica, no se viera tentada a contravenir un marco legal tan generoso y volviera a dar vida a una dictadura. Como se demostró después, este realismo no lo fue tanto, pues la presidencia volvió a rebasar sus límites formales.

Los poderes que el nuevo régimen otorgó al presidente fueron en verdad amplios y se los puede agrupar en alrededor de cuarenta rubros. Las enmiendas constitucionales posteriores quitaron dos de las facultades originales del presidente pero fueron de carácter secundario y en cambio le añadieron quince nuevas.<sup>16</sup> En virtud de los poderes originales y de los añadidos que le otorgaba la Constitución al presidente mexicano, éste se convirtió, a la vez, en el jefe de Estado y del Poder Ejecutivo, además de comandante del ejército y conductor de la política exterior. Igualmente, era el presidente quien tomaba las decisiones básicas en materia impositiva, de gasto público, crédito, política monetaria, agraria, laboral, educativa, minera, energética, de comunicaciones, seguridad social y culto religioso. Asimismo, era sólo él, quien podía nombrar y destituir a los secretarios encargados de los despachos, a representantes diplomáticos, a los altos mandos del ejército y del Poder Judicial. En sus manos quedaba el ejercicio de la acción penal y en la práctica, fue la principal fuente de legislación quedando incluso autorizado, en circunstancias especiales, para asumir poderes de emergencia.

La revolución, como antes el periodo de la “república restaurada”, volvió a crear las condiciones para que el grupo que conquistara el poder en el campo de batalla pudiera quedarse con él en la paz no consintiendo que, con el correr del tiempo, surgieran condiciones que

<sup>16</sup> Jorge Carpizo, *La Constitución de 1917*, México, UNAM, 2a. ed., 1973, pp. 360-367; José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972, pp. 109-133.

permitiesen que otros grupos le disputaran con éxito su derecho a gobernar. Con elecciones meramente simbólicas y sin un auténtico partido opositor, la lucha política posrevolucionaria básicamente fue una disputa dentro de la “familia revolucionaria”, cuya solución no se dio nunca por la vía de las urnas sino de forma más directa y definitiva: la autoritaria. En 1929, y a raíz de la crisis que produjo el asesinato del presidente electo y último gran caudillo revolucionario, general Álvaro Obregón, el presidente saliente, Plutarco Elías Calles, creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que con el correr del tiempo se transformaría en el PRI. Desde el principio, el propósito de esta maquinaria política no fue ganar elecciones —ya que las tenía ganadas de antemano como resultado de la simbiosis partido-gobierno—, sino organizar internamente a la clase política para moderar sus disputas intestinas y evitar así que llegaran a la violencia desestabilizando el sistema en su conjunto.<sup>17</sup>

Desde el principio el PNR fue un verdadero partido de Estado y en sus transformaciones posteriores —PRM y PRI— nunca perdió ese carácter. La maquinaria partidista creada por Calles pretendió encuadrar a todas las fuerzas políticas significativas para hacer de la lucha política un proceso interno y controlado. Fue así que el partido del Estado incorporó, subordinando, a las organizaciones de masas que el presidente Lázaro Cárdenas creara en la segunda mitad de los años treinta.<sup>18</sup> En 1935, como resultado del triunfo del general Cárdenas sobre el general Plutarco Elías Calles, el presidente —el “jefe máximo de la revolución mexicana”— asumió en la disputa interna por el poder revolucionario el control absoluto sobre su partido, convirtiéndolo en un poderoso instrumento a su servicio.

Lo que se ha dado en llamar el poder metaconstitucional de la presidencia mexicana, se asentó en el indiscutible control del presidente sobre los procesos internos del partido de Estado, que ha permanecido por 67 años ininterrumpidos al frente de los destinos políticos de México.<sup>19</sup> En efecto, desde 1940 ese dominio presidencial sobre

<sup>17</sup> En relación con el PNR y su sucesor, el PRM, su naturaleza y papel en el nuevo sistema político, véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982.

<sup>18</sup> Véase sobre este punto Arnaldo Córdova, *La revolución y el Estado en México*, México, Ed. Era, 1989 y *La política de masas del cardenismo*, México, Ed. Era, 1974.

<sup>19</sup> El tema de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano se encuentra analizado en Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1981.

el partido en el poder ha permitido a todos y a cada uno de los presidentes designar a los altos cargos del grupo mayoritario del Poder Legislativo, a la totalidad de los gobernadores de los estados hasta 1989 —fecha en que la oposición de centro derecha comienza a recibir el reconocimiento de ciertos triunfos estatales— y, sobre todo, a designar a su sucesor.

Los amplios poderes constitucionales del presidente, aunados al gran poder metaconstitucional que le otorga el control casi absoluto del partido de Estado, llevaron inevitablemente al surgimiento de lo que bien se puede llamar el poder anticonstitucional de la presidencia. Éste se refleja sobre todo en: *a)* la transferencia discrecional en tiempos de campaña electoral de recursos materiales y humanos del gobierno federal al partido oficial; *b)* el control, por la vía del partido, de la mayoría de los miembros del Poder Legislativo; *c)* la censura política de los medios masivos de comunicación, en particular los concesionados: televisión y radio; *d)* el control sobre el Poder Judicial; *e)* la vigilancia —que puede llegar hasta la remoción— de gobernadores y presidentes municipales; *f)* la sustentación de la impunidad a funcionarios que hacen uso indebido de sus atribuciones y privilegios, y *g)* la represión ilegal de los opositores.<sup>20</sup>

#### LAS FUENTES QUE SE SECARON

En un sistema como el mexicano, donde el dominio ininterrumpido de la vida política por un solo partido lleva más de 13 lustros, es claro que la fuente primaria de legitimidad del régimen no está en el proceso electoral sino en otro lugar. En efecto, las elecciones mexicanas se han dado en situaciones donde no hay una competencia efectiva, lo que les impide, por definición, generar una auténtica legitimidad. En las ocasiones en que, pese a lo adverso de las condiciones, la competencia ha surgido —1929, 1940, 1946, 1952, 1988 y 1994—, los resultados sistemáticamente favorables al partido de Estado han carecido de credibilidad o de equidad siendo rechazados por la oposición; y sin la aceptación de ésta la legitimidad electoral simplemente no existe.<sup>21</sup> Así pues,

<sup>20</sup> Un tratamiento sobre los poderes anticonstitucionales de la presidencia mexicana se encuentra en Luis Javier Garrido, “The Crisis of Presidentialism”, en Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico, Alternative Political Futures*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1989, p. 426.

<sup>21</sup> Para un análisis de la historia del proceso electoral mexicano en el siglo XX, véase

desde su origen, la única legitimidad disponible para el régimen mexicano ha sido la no democrática, la de tipo tradicional y pragmático.

Como ya quedó señalado, desde que la presidencia en la segunda mitad del siglo XIX logró situarse en el centro del escenario político mexicano subordinando al resto de los actores, su importancia y legitimidad derivaron fundamentalmente de su papel desempeñado como gran árbitro político y máximo distribuidor de los escasos recursos de la sociedad, sobre todo los económicos. Tras la consolidación de los gobiernos surgidos de la revolución de 1910, la legitimidad presidencial se basó en principios no muy diferentes a los del porfiriato, es decir, "en pequeñas reformas sociales que pretend[ían] satisfacer las demandas populares sin menoscabar los intereses de las minorías que detentan el control económico y político".<sup>22</sup> Mientras los recursos a disposición del gobierno federal fueron aumentando y el "Estado activo" que nació con el cardenismo pudo expandirse de manera sistemática, la presidencia logró una buena dosis de legitimidad por la vía de conceder algo a todos los actores del sistema, a las minorías privilegiadas y a las mayorías subordinadas. Con un crecimiento promedio del PIB de 6% anual entre los años cuarenta y principios de los setenta, hubo recursos para hacer frente a las demandas de grupos que en otras sociedades se enfrentaban entre sí a través de la lucha de partidos, pero que en México se neutralizaban y disolvían en el seno del partido de Estado: empresarios, obreros, ejidatarios, trabajadores agrícolas, burócratas, profesionistas, colonos, etc.<sup>23</sup> Sin embargo, a raíz de las crisis económicas de 1976 y 1982, y a pesar de haber recurrido al masivo endeudamiento externo, la fuente de recursos materiales para la presidencia sin límites —la economía mixta y protegida— se agotó.

Cuatro fueron los cambios principales que en buena medida secaron las fuentes tradicionales de legitimidad: *a)* el excesivo endeudamiento externo que terminó por hacer de México un país exportador neto de capital y muy vulnerable a los cambios de su flujo internacional; *b)* la disminución de las empresas del Estado, campo clientelista

se Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

<sup>22</sup> Edmundo González Llaca, "El presidencialismo o la personalización del poder", *Destinde*, núm. 69, marzo de 1975, p. 19.

<sup>23</sup> Una muy útil descripción y análisis de la evolución del "Estado benefactor" que surgió de la revolución mexicana se encuentra en James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967.

donde el presidencialismo mantenía y expandía el empleo de las clases medias; *c)* la destrucción de sectores importantes de empresas pequeñas y medianas como resultado de la rápida apertura de la economía a la competencia internacional, y *d)* la drástica disminución de los programas de servicios públicos y subsidios al consumo de clases populares y medias para equilibrar el gasto público.

A partir de los ochenta, la presidencia y el partido de Estado dejaron de ser el horizonte político casi único del grueso de los intereses organizados, intensificándose entonces los requerimientos para la creación de un verdadero sistema de partidos que defendiera los intereses específicos de determinados grupos, clases y regiones frente a las demandas de otros, como ocurre normalmente en las sociedades con pluralismo político efectivo.

#### LA SOCIEDAD CIVIL

A raíz de la crisis económica de los años ochenta y noventa, se acelera el cambio en las actitudes cívicas de la sociedad; se trata de despertar de la sociedad civil. Los indicadores de ese cambio, que no es coyuntural sino estructural, muestran que aún se encuentra en su etapa inicial. Algunos importantes ejemplos de esta transformación son: la insurgencia electoral del norte, en particular de Chihuahua, al principio de los años ochenta y que culminó con la rebeldía electoral nacional de 1988. La construcción, a contrapelo de la voluntad presidencial, de un partido opositor de centro izquierda: el PRD.<sup>24</sup> Otro indicador fue la aparición de numerosas organizaciones no gubernamentales (las ONG) que exigieron y lograron la creación de instituciones defensoras de los derechos humanos al mismo tiempo que ser admitidas en la observación del proceso electoral. En el mismo sentido se registra la presencia y actividad de actores inesperados y disímbolos, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y una abundante cantidad de organizaciones indígenas, por un lado, y la organización nacional de deudores de la banca de clase media —"El Barzón"—, por el otro.

<sup>24</sup> El esfuerzo que significó la construcción del PRD se puede apreciar en la estructuración de su antecedente: el Frente Democrático Nacional. Véase Luis Javier Garrido, *La intransición mexicana. La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.

## LA ACELERACIÓN DEL DESGASTE DE LA PRESIDENCIA AUTORITARIA

Las cifras electorales de 1991 –la elección legislativa de mitad de sexenio– parecieron indicar que la estrategia puesta en marcha por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas para revitalizar la presidencia autoritaria, estaba dando resultado. Una cierta recuperación económica, unida a las expectativas creadas por el gobierno en torno al nuevo modelo económico, el PRONASOL y ciertos mecanismos tradicionales de movilización del voto hicieron que el PRI pasara de recibir 51.1% en los votos para diputados federales en 1988 a 61.4% en 1991. Además, en ese último año la segunda fuerza electoral ya no fue el enemigo intransigente del presidente –el cardenismo–, sino el opositor razonable: el PAN.<sup>25</sup> Más tarde, al finalizar 1993, el gobierno logró lo que había considerado la piedra fundamental del éxito de la nueva estrategia económica: la ratificación por el congreso norteamericano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Este acuerdo, se dijo, aseguraba a México un lugar privilegiado como destinatario de las grandes corrientes de capital internacional y fue presentado como un triunfo personal del presidente Carlos Salinas; en esas condiciones, la victoria en las urnas en 1994 de quien había sido designado por Salinas como su sucesor, Luis Donald Colosio, se dio por descontada.<sup>26</sup> Fue justamente entonces, cuando aparecía asegurada, que la restauración del presidencialismo mexicano encontró sus límites.<sup>27</sup>

El efecto del estallido del 1 de enero de 1994 de la rebelión indígena en Chiapas organizada por el EZLN fue absolutamente desproporcionado con respecto a la capacidad de fuego del neozapatismo, pero directamente proporcional a los problemas sociales, económicos y políticos acumulados y no resueltos por el gobierno de Carlos Salinas y el de su antecesor. La inesperada rebelión chiapaneca, que únicamente significó combate abierto durante los primeros diez días de enero, le dio un golpe muy duro al optimismo oficial y al simplismo con que hasta entonces se había pretendido enfrentar el creciente problema

<sup>25</sup> Un análisis de la recuperación electoral del PRI y la evolución del voto opositor en 1991 se encuentra en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard, *Las elecciones federales de 1991*, México, Porrúa-CIIS-UNAM, 1992.

<sup>26</sup> La carga política que tuvo la negociación y aprobación del Tratado de Libre comercio se encuentra totalmente documentada en Javier Garcíadiego *et al.*, *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Porrúa, 1994.

<sup>27</sup> Para la cronología política del año 1994 véase *Los límites rotos. Anuario político*, México, Océano-IMEP, 1995.

social mexicano: en 1990 la marginalidad económica iba de 40% en Baja California a 80% en Chiapas.<sup>28</sup> Pero cuando apenas el gobierno estaba buscando la forma de contener el daño político causado por el EZLN a la confianza interna y externa sobre la viabilidad del presidencialismo restaurado, la división interna en el círculo presidencial y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia en marzo de ese año, volvieron a hacer cimbrar toda la estructura política. Al asesinato de Luis Donald Colosio, sin precedentes desde 1928, le siguió el de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. La versión oficial sobre ambos crímenes no logró credibilidad, y la opinión pública los interpretó como un salto cualitativo en el nivel de la pugna dentro del círculo de poder, pues se habían roto reglas no escritas pero observadas por más de medio siglo.<sup>29</sup> La victoria de un candidato oficial sustituto –Ernesto Zedillo– se logró en agosto con 48.8% del total de votos emitidos. Se estaba de retorno a los niveles de 1988, la recuperación de 1991 había desaparecido.

La sucesión pactada de 1994 que se había planeado cuidadosamente a lo largo del sexenio de Carlos Salinas, se vino a tierra.<sup>30</sup> La unidad del círculo interno del poder quedó públicamente rota con la marginación de Manuel Camacho primero, y su posterior transformación en abierto opositor del gobierno y del régimen.<sup>31</sup> Por otro lado, las organizaciones de masas del PRI se encontraban muy debilitadas por los efectos de una crisis económica iniciada casi veinte años atrás y que seguía sin encontrar salida. Los sindicatos estaban afectados por la caída en más de 50% del salario mínimo real en los años ochenta y de 25% en el salario promedio real en las manufacturas.<sup>32</sup> La organización oficial de la clase media, la CNOP, casi había muerto al convertirse en el Movimiento Territorial y de Ciudadanos; dejó de tener efectividad y le fue imposible neutralizar a movimientos contestatarios nutri-

<sup>28</sup> Por marginalidad se entiende aquí ingresos promedio de menos de dos salarios mínimos, según datos de Consejo Nacional de Población, *Este País*, julio de 1994.

<sup>29</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, *¡Esuche, Carlos Salinas!*, México, Océano, 1996, pp. 89-120.

<sup>30</sup> Alejandro Ramos Esquivel (cord.), *Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*, México, Plaza y Valdez, 1993.

<sup>31</sup> Enrique Márquez Jaramillo, *Por qué perdió Camacho: revelaciones del asesor de Manuel Camacho Solís*, México, Océano, 1995.

<sup>32</sup> John Sheahan, *Conflict and Change in Mexican Economic Strategy*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1991, p. 11; véase también Kevin J. Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor, the State and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, 1995.

dos de la misma clase social, como “El Barzón”. La modificación del artículo 27, para poner fin al reparto de la tierra e introducir al mercado la propiedad ejidal, debilitó aún más a la Confederación Nacional Campesina (CNC) que, habiendo sido en los cuarenta el puntal de todo el sistema, hoy no tiene más que un papel marginal.<sup>33</sup>

Plenamente consciente del desgaste de los viejos instrumentos del presidencialismo, Carlos Salinas se propuso crear uno nuevo, de respuesta inmediata a demandas cercanas con potencial electoral: el PRONASOL.<sup>34</sup> Con sus miles de comités repartidos por prácticamente todos los municipios del país, esta organización incorporó y movilizó políticamente a varios millones de mexicanos de las clases populares; se trataba claramente de una organización paralela al PRI, distribuidora relativamente eficaz de recursos con impacto a corto plazo, que revitalizó de manera muy rápida, aunque no profunda, la legitimidad presidencial en la base de la sociedad mexicana. Su influencia se dejó sentir en las elecciones de 1991 y 1994. No obstante, cuando Carlos Salinas, ya como ex presidente, intentó utilizar a PRONASOL para presionar a su sucesor, la organización simplemente comenzó a languidecer sin poder resistir el cambio de sexenio.<sup>35</sup> La poderosa alianza forjada por el presidente Salinas con el gran capital se trasladó a su sucesor, aunque la depresión económica de 1995, provocada en parte por el mal manejo de la devaluación de diciembre de 1994, le restó un elemento importante de retroalimentación a tal alianza: el éxito del modelo económico. El desastre económico de 1995 enfrió mucho el entusiasmo del gran capital por el liderazgo de una presidencia que, a fin de cuentas, resultó bastante irresponsable afectando negativamente a muchas empresas en sus balances anuales y en sus perspectivas inmediatas. Por otra parte, la estrecha relación del PAN con la presidencia entre 1989 y 1994 le dio a esa oposición partidaria de centro derecha un impulso tal que le permitió convertirse en una real posibilidad de sustitución del PRI para finales del siglo. Esta perspectiva facultó al PAN para ser el aliado cada vez más exigente y difícil de una presidencia cada día más debilitada y desorientada.

<sup>33</sup> Wayne A. Cornelius, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-party-Dominant Regime*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1995, pp. 77-81.

<sup>34</sup> Denisse Dresser, *Neo-populist Solutions to Neo-liberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1991.

<sup>35</sup> Granados Chapa, *op. cit.*, p. 33.

#### EL ENTORNO INTERNACIONAL

La relativa prosperidad económica en que se desarrolló la presidencia salinista se basó en el mantenimiento de un voluminoso y creciente déficit externo –sistemáticamente superior a los 20 mil millones de dólares en sus últimos años. Cubierto con capital externo especulativo, este capital invertido en instrumentos de corto plazo convertibles en dólares y con un valor de 30 mil millones de dólares –los tesobonos– comenzó a salir del país a fines de 1994 debido a las atractivas tasas de interés en Estados Unidos y a las dudas sobre la viabilidad del modelo mexicano. Esa fuga de capital de corto plazo fue el principio del fin del “milagro mexicano neoliberal”. Al terminar ese año, la posibilidad de que México cayera en la moratoria de sus obligaciones internacionales era muy real, lo que generó una ola de desconfianza mundial que afectaría a todo el sistema financiero –de hecho, el llamado “efecto tequila” repercutió negativamente en Argentina y Brasil.

El inesperado desastre económico –y las causas políticas del mismo– quitaron una buena parte del atractivo internacional otorgado a la estrategia salinista de “Perestroika sin Glásnost”.<sup>36</sup> La administración del presidente William Clinton en Estados Unidos debió pagar un alto precio político por tener que preparar rápidamente, y sin apoyo del congreso, un paquete de rescate financiero sin precedentes para México: Estados Unidos y algunas instituciones financieras internacionales pusieron a disposición del gobierno de Ernesto Zedillo créditos hasta por 50 mil millones de dólares, a cambio de muy extremas condiciones que disminuyeron la soberanía mexicana, a efectos de garantizar el pago del préstamo y la solvencia futura del país.

El alto costo de la irresponsabilidad presidencial –que mantuvo con deuda externa la prosperidad artificial que le diera al PRI la victoria electoral en agosto de 1994 y a Carlos Salinas el apoyo de Washington a su candidatura a la presidencia de la Organización Mundial de Comercio–, aunado a la persistencia de una tercera ola democrática mundial, hizo muy difícil sostener en la segunda mitad de los años noventa la legitimidad de un partido de Estado en una América Latina donde ya sólo México y Cuba lo tenían.

<sup>36</sup> Cornelius, *op. cit.*, pp. 112-113.

## CONCLUSIÓN

De 1968 a 1994, cada fin de sexenio mexicano ha sido un periodo de crisis política o económica, o de ambas. La recurrencia del fenómeno ya no se puede explicar como mero resultado de circunstancias peculiares o de las deficiencias personales de quien ocupara momentáneamente el cargo presidencial; se trata de un problema estructural. Hasta los años sesenta, la presidencia autoritaria, que surgiera como resultado del triunfo de los revolucionarios norteros en 1917, sirvió por varios decenios como eje más o menos efectivo del proyecto nacional de consolidación del nuevo régimen y la consecuente modernización de la economía. Pero, desde finales de ese periodo se ha convertido con mayor frecuencia en un obstáculo para la continuidad del desarrollo de ese proyecto. El precio que la sociedad mexicana ha tenido que pagar por la creciente disfuncionalidad de un presidencialismo sin contrapesos y crecientemente irresponsable ha sido muy alto, incluso en términos cuantitativos. Al terminar el siglo XX resulta evidente que también había concluido el ciclo histórico de ese modelo presidencial y que México debe transitar hacia un cambio de régimen por la vía de un gran acuerdo nacional, como la mejor manera de evitar una solución catastrófica del problema.