

# *El presidencialismo mexicano en busca del justo medio*

Lorenzo Meyer

## EL TEMA Y UNA HIPÓTESIS

El conjunto de los sistemas políticos modernos presenta una dicotomía con relación a la forma institucional de su autoridad central: la del parlamentarismo frente al presidencialismo. La influencia de cualquiera de esas dos formas sobre el desarrollo político de las sociedades particulares ha producido cantidades enormes de literatura, y el debate sobre qué tipo de arreglo conviene en cada caso específico continúa. Así, por ejemplo, algunos de los estudiosos de la transición democrática en América Latina al final del siglo xx, sostienen que es justamente lo que no existe ni ha existido en la región, el parlamentarismo, el arreglo que más convendría adoptar de aquí en adelante para consolidar una democratización tan duramente ganada (Stepan y Skach, 1993:1-22).

El presidencialismo como forma de gobierno apropiada para una nación nueva y que buscaba asentarse y consolidar formas democráticas de gobierno, fue un producto estadounidense. La fortuna y la calidad de los primeros ocupantes del Poder Ejecutivo estadounidense, ganaron un gran prestigio para la forma presidencial de gobierno entre las élites de las antiguas colonias españolas en América, que vieron en ese arreglo institucional una clave para su felicidad. Desafortunadamente, en América Latina el presidencialismo se asentó en un terreno social y cultural muy distinto al de Estados Unidos, y terminó por favorecer concentraciones excesivas de poder y muy pocas de responsabilidad. Cuando en México se consolidó finalmente el presidencialismo, no transcurrió mucho tiempo antes de que se asociara con la tiranía y la antidemocracia. Sin

embargo, no hay ningún indicio de que la sociedad mexicana esté dispuesta a intentar la alternativa: el parlamentarismo. Por ello, lo procedente es explorar la naturaleza del presidencialismo mexicano, cuya característica reciente es su exceso, y tratar de prever cómo se comportará en un entorno donde las fuerzas democráticas mexicanas muestran un vigor antes desconocido. Quizá y por fin, la sociedad mexicana esté a punto de colocar a la presidencia y al presidente en el justo medio necesario para combinar eficiencia con respeto a las formas y contenido del pluralismo democrático.

En el largo plazo, no hay duda de que la forma institucional que adopta el Poder Ejecutivo influye en la naturaleza del proceso político, y en ocasiones es el factor determinante. Sin embargo, y a juzgar por la experiencia mexicana, ese no fue el caso en las etapas iniciales de formación de un régimen, es decir, del conjunto básico de las reglas del juego. En esas circunstancias, cuando la rutina aún no se había establecido —una etapa que en el siglo diecinueve se prolongó en exceso— los factores de mayor peso en la construcción del proceso político fueron las estructuras sociales, los personajes y la fluidez misma de los eventos. En las etapas formativas de los varios regímenes políticos que efectivamente han enmarcado el desarrollo político mexicano a partir de su independencia de España en 1821, el Poder Ejecutivo y la institución presidencial misma resultaron ser variables secundarias en la comprensión del fenómeno político. En contraste, después de 1940, el presidente y, sobre todo, la presidencia como institución separada de su ocupante, se convirtieron en elementos centrales, determinantes del acontecer político. A partir de la segunda mitad del siglo veinte, las rutinas del poder dieron paso a lo que se puede llamar una “normalidad autoritaria”, y en esas circunstancias el elemento carismático de la autoridad se transfirió rápidamente del líder —caudillo-presidente del pasado inmediato— al puesto u oficina, es decir, a la presidencia como institución impersonal centro de una enorme maquinaria burocrática y organizadora de la acción de casi todos los actores políticos relevantes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La razón por la cual el carisma, que en su inicio es un elemento absolutamente ligado a las cualidades excepcionales del líder, puede terminar trasplantado al puesto, en este caso a la institución presidencial (Weber, 1969: 197-204).

## DE SER CASI NADA A SER CASI TODO

Muy pocos historiadores, si es que alguno, le atribuyen mayor importancia al hecho de que entre 1836 y 1837 el abogado jalisciense José Justo Corro fuera presidente de México. En contraste, suman centenares los trabajos que en México y en el exterior abordan la importancia del papel que unos años más tarde desempeñaron los presidentes Benito Juárez García o Porfirio Díaz Mori. Y es que las sombras de ambos gigantes se proyectan sobre casi toda la historia política mexicana de la segunda mitad del siglo diecinueve. De nueva cuenta, a la mayoría de los ciudadanos mexicanos les dice muy poco, y con razón, el nombre de Eulalio Gutiérrez Ortiz, un general de importancia secundaria nombrado presidente por sus colegas en la Convención Revolucionaria en 1914, o el del ingeniero y general Pascual Ortiz Rubio, presidente entre 1930 y 1932. En contraste, incluso a los que poco les interesa la historia, les son familiares los nombres de Venustiano Carranza o Álvaro Obregón, personajes y presidentes de la misma época. Y es que la personalidad, el carisma de ambos, resultó un factor determinante en un México convulsionado por la guerra civil, y donde las instituciones simplemente no tenían mayor peso, y los líderes sí.

Es un hecho que a partir de 1940, prácticamente todos los ocupantes de la silla presidencial han logrado mantener algún lugar en la memoria colectiva mexicana, desde Manuel Avila Camacho hasta Ernesto Zedillo, pero a diferencia de Juárez, de Díaz, de Carranza o de Obregón, la importancia de esos diez jefes del Poder Ejecutivo antes de su arribo a la presidencia es escasa, pues su marca personal independiente de la presidencia, es prácticamente nula. En los últimos sesenta años del proceso político mexicano, el brillo de la institución opaca a las figuras de los individuos que la dirigieron.

En general, se puede afirmar que en el siglo diecinueve y en los primeros decenios del veinte, la presidencia sólo fue importante en la medida en que aquellos que la asumieron eran líderes políticos que habían sabido construir previamente una base de poder propia. Es decir, su importancia databa de antes de alcanzar el cargo. En contraste, la importancia histórica y el reconocimiento público de la decena de personas que han desfilado por la presidencia a partir de 1940 —fecha en que la historiografía da por concluida a la Revolu-

ción mexicana—, se deriva del cargo y sólo del cargo. Antes de las elecciones de julio del 2000, era evidente que en ningún caso en los últimos setenta años, el presidente llegó al puesto como resultado de su importancia y de su fuerza, y salvo los casos de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán, sus acciones posteriores no tuvieron mayor relevancia en el contexto político nacional. Desde 1930, la presidencia mexicana la ha ocupado la persona que ha sido designada por quien ha controlado al partido oficial, que desde 1940 ha sido el presidente saliente, cuya fuerza desaparecía al dejar el cargo. Con las elecciones del 2 de julio del 2000 la naturaleza del proceso político cambia, pero esa ya es, literalmente, otra historia, porque con esa elección se modificó al régimen mismo y quizá por ello la personalidad vuelva a ser una variable significativa con relación a la presidencia mexicana.

#### UNA EXPLICACIÓN

José Justo Corro, el primer ejemplo aquí citado, es una muestra de un presidente sin poder ni trascendencia. En 1835 Corro era ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos en el gabinete del general Miguel Barragán —otro presidente casi ausente de la memoria histórica. Cuando Barragán murió y Corro le sustituyó, el poder del joven Estado mexicano, en general, y del gobierno federal en particular, eran insignificantes en comparación con las fuerzas centrífugas regionales, de ahí la poca importancia del personaje y del puesto. Casi un siglo más tarde, en noviembre de 1914, el general revolucionario Eulalio Gutiérrez fue nombrado presidente por sus colegas convencionistas, pero sin proveerle de ningún elemento real de poder: recursos económicos o militares. Para ese momento, la guerra civil simplemente ya había vuelto a destruir al Estado y la presidencia real se había evaporado y de ella sólo quedaba el simbolismo. La fuerza política residía casi exclusivamente en el cañón de los fusiles de los ejércitos revolucionarios, comandados por Carranza, Villa y Zapata, que para nada tomaron en cuenta al general presidente Gutiérrez. Quince años más adelante, el ingeniero y también general, Pascual Ortiz Rubio, fue electo presidente y asumió el cargo en febrero de 1930, pero dos años y medio después, en septiembre, renunció a su puesto y el país simplemente tomó nota del he-

cho sin que pasara nada, pues quien realmente tomaba las decisiones no era el presidente en turno sino el general y ex presidente Plutarco Elias Calles, quien sin ostentar más que ocasionalmente algún cargo oficial, pero en su calidad de Jefe Máximo de la Revolución Mexicana, era quien controlaba a los mandos militares y a la clase política en su conjunto, y hacía y deshacía en un país cuyas instituciones posrevolucionarias apenas se estaban fraguando.

Desde su instauración en 1824, la presidencia mexicana ha sido una institución de extremos. En el principio, cuando el cargo lo ocupó un antiguo insurgente, el duranguense Guadalupe Victoria (su nombre original era José Miguel Ramón Aducto Fernández Félix), y la autoridad del cargo logró el reconocimiento y aceptación de todos los actores políticos —en parte por contraste con el efímero imperio de Agustín de Iturbide y por los recursos materiales de que dispuso Victoria gracias a los irrepetibles préstamos ingleses. Pero esa situación no duró mucho, y a partir de la división de la joven clase política mexicana, la presidencia recién inaugurada perdió pronto la importancia y prestigio que hubiera podido tener en un México dominado por caciques regionales (Juan N. Álvarez es el prototipo de la época) y caudillos nacionales. Hasta 1855, Antonio López de Santa Anna ocupó casi todo el espacio en esta categoría, al punto que Enrique González Pedrero ha definido al México del periodo, en alusión a él (González Pedrero, 1993).

La cantidad de presidentes que nunca completaron el periodo para el que se supone fueron designados o electos en la época, es otro indicador de la irrelevancia del cargo y de la debilidad de la estructura gubernamental misma. Entre la conclusión de la presidencia de Victoria y la caída definitiva de Santa Anna (1829 a 1855) hubo ni más ni menos que 48 cambios en el Poder Ejecutivo; casi dos por año, en promedio. La derrota del partido conservador, el fin de la intervención francesa y del efímero Segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1867, permitieron una concentración del poder en manos del presidente Juárez, inédita desde la independencia, y el resultado es que poco a poco se fundieron, hasta hacerse uno, la presidencia como oficina y el presidente como caudillo. En efecto, sólo la muerte lograría separar a Juárez de su puesto como responsable del Poder Ejecutivo en 1872, y a partir de 1877 el general Díaz, el héroe del 2 de abril, fue creando una nueva identificación entre

el cargo y la persona hasta convertirse, al final del siglo, en “el necesario”. La operación que se requirió para separar a ese presidente del puesto fue de cirugía mayor: una revolución.

El siglo veinte político mexicano se inicia con el estallido de la Revolución de 1910, cuyo origen fue precisamente el rechazo a la apropiación indefinida de la presidencia por su ocupante, pues a partir de 1888 la reelección sistemática de Díaz había terminado por dar forma a una oligarquía y congelar la circulación de las élites políticas. Con la destrucción violenta del viejo régimen, México retornó a la época del caudillo carismático en el nivel nacional —Madero, Carranza, Villa, Zapata, Obregón— y del hombre fuerte en el nivel local —Carrera Torres, Lucio Blanco, Saturnino Cedillo, Salvador Alvarado—, y docenas de otros más. De nuevo surgió la presidencia fugaz, esa sin fuerza para retener a sus ocupantes o al revés, ocupantes sin fuerza para retener el puesto. Esta etapa se inaugura con el propio líder de la revolución, Francisco I. Madero quince meses en el cargo, luego Pedro Lascuráin Paredes (presidente por 45 minutos), el traidor Victoriano Huerta (14 meses), los tres presidentes convencionalistas: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro (noviembre de 1914 a octubre de 1915), Carranza (asesinado seis meses antes de completar su periodo), y se cierra con la presidencia provisional de Adolfo de la Huerta (mayo a diciembre de 1920). La paulatina pero inevitable institucionalización del nuevo régimen, a partir de 1920 fue haciendo cada vez más disfuncional el liderazgo carismático o caudillesco, y en el intenso y crucial sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se sentaron las bases definitivas para que surgiera la fuerte, omnipresente, excesiva e impersonal presidencia mexicana, centro y clave del sistema político autoritario más estable de América Latina y quizá de todo ese ancho mundo de las sociedades periféricas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La definición de autoritarismo como un régimen donde se institucionaliza la limitación del pluralismo, la hizo el profesor español Juan Linz en su artículo clásico, “An Authoritarian Regime: Spain”, en *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology*, E. Allardt y Y. Littunen (eds.), Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964, pp. 291-341.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA PRESIDENCIA FUERTE

La presidencia fuerte del siglo veinte mexicano fue resultado y culminación de la Revolución mexicana. Por un lado, ese movimiento adoptó en 1917 una Constitución con todos los elementos democráticos —garantías individuales, elecciones libres, voto universal y secreto, división de poderes, no reelección y federalismo—, pero en la práctica barrió no sólo con sus enemigos conservadores y contrarrevolucionarios, sino que también acabó con una buena parte de la pluralidad posible como resultado del triunfo militar e incondicional de la facción revolucionaria más moderada —la carrancista—, que eliminó a competidores más radicales: los villistas y zapatistas. En esas condiciones, el proceso político se desarrolló como una negociación al interior del grupo relativamente homogéneo de los triunfadores y donde las elecciones tuvieron muy poco sentido, pues los partidos políticos de los que había un gran número, eran efímeros, con poco arraigo en la sociedad y todos se decían fieles a los principios de la revolución; tenían poco que decir y menos que hacer frente a decisiones tomadas por los “señores de la guerra”, los jefes con el mando de las tropas. En esas condiciones, las presidencias de los generales Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) fueron, en gran medida, un ejercicio de negociación entre el jefe del Poder Ejecutivo y los “hombres fuertes” del ala triunfante de la revolución, donde el ejercicio de las libertades ciudadanas no tenía gran cosa que ver.

Dos acontecimientos fueron decisivos para permitir la rápida evolución del presidente como *primus inter pares* y negociador con y entre generales al presidente como el árbitro inapelable y centro indiscutible del sistema político. El primero es la construcción de un partido de Estado, de una organización que empezó a someter a una dura disciplina a las numerosas organizaciones partidistas regionales y nacionales, ligadas más a personajes que a grupos sociales y, sobre todo, a los rijosos generales. La aparición de ese partido en marzo de 1929 fue propiciada por el asesinato el año anterior del presidente electo y último gran caudillo de la revolución: el general sin derrotas, Obregón. La crisis desatada dentro de la clase política por el vacío que provocó la desaparición del caudillo, y la consiguiente necesidad de una rápida renegociación de todas las

alianzas al interior del grupo revolucionario, hizo que sonara la hora de las instituciones y prendiera la idea del presidente saliente, Calles, de evitar una nueva lucha interna de la clase gobernante mediante el nombramiento de un civil, anodino y sin fuerza propia, Emilio Portes Gil, como presidente provisional, mientras que el flamante Partido Nacional Revolucionario (PNR), dominado por Calles, se convertía en la arena de la negociación pacífica para la designación de candidatos a los puestos de elección: presidencia, gobernaturas, diputaciones, senadurías y autoridades municipales.

Tras derrotar en ese año de 1929 a un grupo de generales reacios al arreglo propuesto (José Gonzalo Escobar) y llevar a cabo una elección de Estado para no dar la menor oportunidad en las urnas a una naciente oposición democrática, Calles fue consolidando al nuevo partido como su dominio personal. El ex presidente impuso en la presidencia a varios personajes con poca o sin ninguna fuerza propia, a los ya mencionados Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio más Abelardo L. Rodríguez, que actuaron no como jefes del Ejecutivo sino como meros encargados de la administración, en tanto que Calles, como simple ciudadano, tomaba las decisiones que en teoría correspondían al presidente.<sup>3</sup>

El segundo acontecimiento que determinó el carácter fuerte de la presidencia posrevolucionaria, fue la decisión del presidente Lázaro Cárdenas —también impuesto por Calles— de acabar con la diarquía y expulsar al Jefe Máximo del país a mediados de 1935; acto seguido, purgar al gobierno, al partido y asumir directamente las riendas de todo el proceso político, y cimentarlo mediante una reforma agraria radical y una política laboral de apoyo y organización de los trabajadores urbanos. Teniendo como base esa incorporación de los campesinos y los sindicatos al proceso político, Cárdenas reorganizó al PNR —en 1938 se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM)— y le dio una forma masiva y corporativa. Esa política dejó en manos del presidente, y sólo del presidente, el control de las acciones de las masas organizadas, del ejército y de la burocracia, e impidió que cualquier otra organización pudiera contar con una base social significativa (Córdova, 1976). Pero no sólo

<sup>3</sup> Para un buen análisis de las circunstancias en que nació el PNR, véase a Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México, 1928-1945*, México, 1982.

eso, sino que mediante la expansión de la actividad económica del Estado y la organización obligatoria de industriales y comerciantes en dos grandes confederaciones (Concanaco y Concamin), Cárdenas extendió el corporativismo fuera del partido hasta abarcar a toda la sociedad.

El retiro del presidente Cárdenas del primer plano de la política al concluir su presidencia en 1940, permitió al sucesor que él había designado —un general relativamente oscuro y moderado, Manuel Avila Camacho—, tomar rápidamente las riendas del poder y cerrar definitivamente la posibilidad de que se repitiera lo que Calles había hecho entre 1929 y 1935: dominar desde fuera de la presidencia al partido oficial y al proceso político mismo. Se inició entonces ese complemento de la no reelección y del partido de Estado que terminó por fortalecer la presidencia hasta hacerla la institución sin rival en la política mexicana: la autonomía sexenal. En virtud de esa autonomía, al concluir su periodo, el ya ex presidente abdica de toda posibilidad de mantenerse como actor político activo y relevante para no rivalizar, ni siquiera interferir, con las decisiones del nuevo mandatario.<sup>4</sup> A partir de entonces, en el universo político mexicano sólo pudo haber un astro: el presidente en turno.

#### LA PRESIDENCIA SIN CONTRAPESOS

Fue a finales del siglo diecinueve cuando Porfirio Díaz logró destruir cualquier remanente de autonomía del Poder Legislativo y, desde luego, de los gobernadores de los estados de la federación. Concluida la Revolución de 1910, las cámaras de diputados y senadores, durante un tiempo, volvieron a recuperar cierta fuerza y fueron espacios donde se manifestaron líderes locales con cierta autonomía. Naturalmente, por un tiempo en los estados hubo espacios para gobernadores fuertes, como Saturnino Cedillo, Adalberto Tejeda, Tomás Garrido Canabal, entre otros, que mostraron una notable autonomía frente al gobierno nacional. Sin embargo, estaba en la naturaleza de la Revolución mexicana propiciar una nueva concentración del poder disperso, y más pronuncia-

<sup>4</sup> El origen y significado de este concepto se encuentra en José Varela Ortega y Luis Medina Peña, *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, p. 250.

da que en la época de Díaz. Justamente en el gobierno del presidente Cárdenas, y tras la expulsión de Calles, la presidencia actuó de manera consistente para, por un lado expandir y consolidar una gran alianza entre el presidente y los sectores populares, y por el otro, remover del mando de tropas a generales de lealtad sospechosa, destituir a gobernadores que no le eran afines, purgar al poder legislativo de anticardenistas y reformar la Suprema Corte para que no pusiera ningún obstáculo legal a la reforma agraria. Y como si lo anterior no fuera suficiente, el presidente Cárdenas desató una movilización nacionalista que le permitió llevar a cabo la expropiación de las poderosas compañías petroleras extranjeras, de tal manera que hasta los actores centrales de la economía moderna quedaron supeditados a la voluntad presidencial.

Ningún presidente anterior logró conjuntar en sus manos tanto poder como Lázaro Cárdenas. Sin embargo, cuando Cárdenas logró que el sucesor designado, Avila Camacho, se cruzara la banda presidencial en el pecho a pesar de un claro fraude electoral —la oposición de derecha, encabezada por el general Juan Andrew Almazán, había sido un enemigo formidable—, el presidente saliente tomó la decisión de asumir un perfil muy bajo y de no intentar contravenir la voluntad del nuevo presidente a pesar de que éste se dedicó a frenar e incluso a dismantelar las políticas sociales del cardenismo. Al no lanzar lo que quedaba del cardenismo contra el presidente, Lázaro Cárdenas consolidó definitivamente la presidencia fuerte mexicana. Una presidencia que de tan fuerte, en pocos años se convirtió prácticamente en sinónimo del sistema político mexicano en su totalidad.

#### LOS PODERES METACONSTITUCIONALES

Fue Jorge Carpizo el que usó el concepto de poder metaconstitucional para explicar la fuerza singular de la presidencia mexicana en la segunda parte del siglo veinte (Carpizo, 1983). Pero antes, vale la pena subrayar que los propios poderes constitucionales del Ejecutivo mexicano, son muchos y amplios. La carta magna de 1917 dio al presidente tal cúmulo de facultades que, para clasificarlas, el propio Carpizo requirió de cuarenta rubros. Las reformas posteriores al 17 llevaron a la desaparición de dos de las facultades originales del presiden-

te —ninguna importante—; pero en cambio le añadieron quince nuevas, todas sustantivas (Carpizo, 1973). El resultado fue que, dentro del marco legal, el presidente en el México posrevolucionario es jefe del Estado y jefe del gobierno, comandante del ejército, conductor de la política exterior, la instancia que toma todas las decisiones básicas en materia de impuestos, presupuestos, crédito público, política agraria, laboral, educativa, minera, energética, de comunicaciones, de seguridad social y de culto religioso. El presidente es quien nombra a los representantes diplomáticos, a los altos mandos del ejército y la armada y a los directores de las empresas paraestatales. Hasta hace poco, también el presidente designaba al jefe de gobierno de la ciudad de México y a los miembros de los órganos judiciales.

La lógica del constituyente al hacer del Ejecutivo él más fuerte de los tres poderes, fue hacer legal lo que la historia que arrancaba con Juárez mostraba como inevitable: que en las condiciones de México, la presidencia necesitaba de amplios poderes para acelerar la modernización del país y cimentar el sentido de unidad nacional, siempre en peligro ante la fuerza del regionalismo. Sin embargo, el que el Ejecutivo recibiera del Constituyente un poder enorme, no impidió que la presidencia posrevolucionaria volviera a salirse de los límites constitucionales.

Con todo y lo amplio de sus poderes formales, la presidencia mexicana del siglo veinte encontró una fuente aún mayor en los poderes metaconstitucionales que ella misma construyó. De estos últimos el principal fue el dominio absoluto del presidente sobre el partido de Estado —PNR primero, PRM después y, finalmente, PRI—, de ahí su capacidad para imponer siempre a su sucesor y designar a los candidatos siempre ganadores en los estados y a la mayoría de los legisladores. No fue sino hasta 1989, y como resultado del inicio de la crisis terminal del autoritarismo posrevolucionario, que la presidencia debió aceptar de manera selectiva la victoria de algunos opositores en los estados, y en 1997, la pérdida del control de la Cámara de Diputados federal y del gobierno de la ciudad de México, y más adelante el inicio de la independencia del Poder Judicial.

Mediante el control de la mayoría en el Congreso (la carrera de diputados y senadores en un sistema donde no hay reelección inmediata dependía de la

voluntad presidencial); la presidencia mexicana pudo asegurarse sin dificultad que sus iniciativas de ley no sólo no fueran rechazadas, sino ni siquiera cuestionadas. Ni el Congreso ni el Poder Judicial pidieron nunca cuenta de sus actos al presidente, que desde la época del presidente Cárdenas se convirtió, de hecho, en un poder al que nadie podía exigir cuentas pero que, a su vez, podía pedírselas a todos: a su aparato administrativo, a los congresistas, a los gobernadores, a los jueces y, debido a su enorme poder económico, a los propietarios, a los medios de comunicación, a los líderes sindicales y agrarios, a las iglesias, a los impotentes partidos de oposición y, en fin, a todos aquellos individuos u organizaciones que formaban parte de la clase política mexicana en la definición más amplia del término.

#### LOS PODERES ANTICONSTITUCIONALES

El férreo control del presidente sobre el poderoso partido de Estado, en sí mismo no era ilegal, aunque desde luego no era legítimo pues no correspondía al espíritu democrático. Sin embargo, la combinación de ese gran poder metaconstitucional con el constitucional, llevó de manera inevitable a que el presidente mexicano desarrollara la propensión a ejercer un poder francamente anticonstitucional cuando así lo considerara apropiado. El monopolio sistemático del poder presidencial en México por un mismo partido a lo largo de 71 años (1929-2000), fue posible, entre otras cosas, por el control absoluto del sistema electoral, las condiciones de inequidad de las campañas electorales (hasta 1994, el partido de Estado contó con el apoyo total de la autoridad electoral y con los recursos públicos necesarios para sacar adelante a sus candidatos) y, finalmente, la organización de fraudes electorales en gran escala, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 1929, 1940, 1952 y 1988, a los que hay que añadir otros más numerosos en el ámbito estatal y municipal.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Con relación a la falta de credibilidad del proceso electoral para el caso de 1988, puede verse a Barberán, José *et. al.*, *Radiografía del fraude*, México, Nuestro Tiempo, 1988; González Graf, Jaime, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana, 1989.

Todo poder político descansa, finalmente, en la fuerza. La violencia y otras acciones ilegales en contra de los opositores del gobierno y del régimen no fueron algo excepcionales en el contexto autoritario mexicano (Stevens, 1974). Es verdad que el instrumento de control preferido por la clase política mexicana posrevolucionaria fue la cooptación, pero llegado el momento, la violencia ilegítima también fue parte de su arsenal. Y esa violencia no se redujo a la eliminación de opositores aislados, como, por ejemplo, el líder agrario Ruben Jaramillo y su familia en 1962, sino a verdaderas masacres como aquellas en las que las víctimas fueron los estudiantes en la ciudad de México, en 1968 —cuando el ejército reprimió con lujo de violencia una concentración pacífica— y en 1971 —cuando los verdugos fueron miembros de un grupo paramilitar ilegal, adscrito al gobierno de la capital (Aguayo, 1998). Y la violencia no sólo se ejerció en momentos críticos y excepcionales como los mencionados, sino también de manera sistemática a lo largo de años, como fue la guerra sucia contra las guerrillas rurales del estado de Guerrero o contra las guerrillas urbanas de los años setenta (Montemayor, 1991).

Debido a la ausencia de los famosos “balances y contrapesos” propios de los sistemas democráticos, un poder presidencial que no podía ser llamado a cuentas por el Congreso, la Suprema Corte o la opinión pública, hizo inevitable que a su sombra se institucionalizara la corrupción en gran escala. En la práctica, sólo el presidente pudo llamar a cuentas a aquellos de sus colaboradores o miembros de la clase política que usaban su posición dentro del aparato gubernamental para su beneficio personal, y pocas veces lo hizo. Una actitud abiertamente patrimonialista con relación al gobierno —actitud con raíces en el pasado colonial— llevó a que la corrupción pública, desde el policía y el empleado de ventanilla, hasta el propio presidente y sus familiares, se convirtiera en parte integral de la cultura y del proceso político mexicano.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Al respecto, consúltense los datos de la organización Transparencia Internacional.

## LA CRISIS DEL SISTEMA

La falta de contrapesos en el sistema presidencialista mexicano, llevó a que ciertas políticas económicas erróneas no pudieran corregirse a tiempo y desembocaran en crisis mayúsculas; ese fue el caso, por ejemplo, en 1976, 1982 y 1994-1995.<sup>7</sup> Fue la quiebra de lo que un crítico de ese sistema, Gabriel Zaid, llamó la “economía presidencial”, lo que llevó al empobrecimiento de una capa muy amplia de la sociedad mexicana y lo que nutrió las filas del descontento con la presidencia y el régimen en su conjunto (*Vuelta*, 1987). Fue ese descontento, desde la base hasta la burguesía, todos afectados por la irresponsabilidad y la corrupción oficial, lo que desembocó en una ruptura dentro del partido oficial y en la formación de una coalición de centro izquierda bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, que finalmente cristalizó en un partido: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en una especie de insurrección electoral en 1988. Por otro lado, un número significativo de empresarios descontentos con la política del presidente y su partido —les alarmó e irritó la nacionalización del sistema bancario al final de 1982—, dio un notable impulso al Partido Acción Nacional (PAN), una organización de centroderecha formada en 1939, pero que hasta inicios de los años ochenta se había comportado más como un grupo de presión que como una organización partidista en busca del poder. Finalmente, el descontento desembocó también en una rebelión indígena armada en Chiapas en 1994, encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y en otros brotes guerrilleros de menor envergadura, encabezados por el Ejército Popular Revolucionario.

Las elecciones presidenciales de 1988 y de 1994 fueron ya muy competidas, aunque en condiciones de enorme inequidad, pues todo el peso de la presidencia se volcó en apoyo del partido de Estado. Sin embargo, en ambos casos la victoria del PRI fue por un margen históricamente muy bajo: apenas por encima del 50% y con alto costo en términos de legitimidad. Justamente para hacer

---

<sup>7</sup> La literatura sobre la crisis económica de 1982 y sus efectos subsecuentes, es numerosa; al respecto puede consultarse a Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.

al proceso electoral fuente de legitimidad e impedir una ruptura violenta del orden político, en 1996 entró en vigor una nueva legislación electoral que, en busca de credibilidad en las urnas, dio plena independencia y amplios recursos al Instituto Federal Electoral, el organismo encargado de organizar y vigilar las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000. Con un entorno nacional e internacional que favorecía a la democracia, con un partido de Estado debilitado, deslegitimado y con muy poco de su viejo arsenal de recursos y controles ilegítimos e ilegales —concentrados, sobre todo, en las zonas más pobres del país—, la elección del 2000 se llevó a cabo. El resultado fue que la presidencia se perdió. Por primera vez en la historia mexicana un partido de oposición vio reconocida su victoria de manera inmediata y clara. Para no enfrentar una crisis mayúscula que hubiera echado por tierra todo el nuevo andamiaje económico, el presidente saliente, Ernesto Zedillo, decidió reconocer sin ambigüedades la noche misma de la elección, que la oposición encabezada por el panista Vicente Fox, había triunfado. En efecto, la victoria de la oposición de centroderecha lo fue por un margen muy cómodo: 42.5 por ciento contra 36.1 por ciento del PRI y 16.6 por ciento de la alianza de centroizquierda encabezada por el PRD. Los notables del viejo partido de Estado, la oligarquía priísta, reaccionó primero con incredulidad y estupor, luego con furia ante la decisión de su jefe nato, el presidente, de entregar sin más el poder, pero finalmente, fiel a su larga y única tradición, terminó por aceptar la decisión presidencial y empezó lo que no promete ser un proceso fácil, pero inevitable: convertirse por primera vez en oposición.

#### LO NUEVO Y POSITIVO

Como se ha intentado mostrar, en los dos primeros grandes procesos de construcción de un régimen político que ha experimentado el México independiente (el largo y violento del siglo diecinueve y el menos largo pero igualmente violento de inicios del siglo veinte), la institución presidencial modificó de manera notable su naturaleza. En ambos casos, en la primera etapa, cuando el régimen estaba en proceso de construcción —un proceso muy accidentado, en verdad—, los factores decisivos fueron las fuerzas regionales y los lideraz-

gos personales de caciques y caudillos. Sin embargo, cuando la institucionalización se logró, el resultado fue, en el primer caso, que la presidencia y el presidente se hicieran un solo ente (ese fue el caso tanto de los gobiernos de Juárez como de los de Díaz), y en el segundo la institución presidencial misma fue adquiriendo tal importancia que a partir de 1940 se convirtió por sí misma e independientemente del ocupante, en el factor determinante.

En el año 2000, México experimenta el inicio de lo que promete ser un nuevo cambio de régimen político, el tercero desde que el país logró su independencia. A diferencia de los dos anteriores, esta vez la transformación no tuvo lugar por la vía catastrófica. La transición de un sistema autoritario a uno democrático fue larga —por lo menos treinta años— y accidentada, pero no requirió ya de una guerra civil ni del derrumbe de las instituciones estatales para permitir la construcción de otras nuevas. De todas formas, el factor personal, el líder político, ha vuelto a cobrar importancia. El carisma de quien finalmente derrotó al PRI —Vicente Fox— va a recibir lo que queda del carisma de la institución presidencial. Sin embargo, en el entorno actual, donde se mantiene el principio de no reelección, difícilmente se podrá volver a una situación como la del siglo diecinueve —el líder que se perpetúa hasta ser indispensable—, ni a la del siglo veinte, donde la existencia de un partido de masas y de Estado y la ausencia de partidos de oposición y de organizaciones significativas de la sociedad civil, crearon el espacio donde se desarrolló la presidencia sin límites que caracterizó a México de mediados de los años treinta hasta casi el fin del siglo.

Sin pretender vaticinar el futuro, el historiador puede afirmar que, de cara al siglo veintiuno mexicano, la probabilidad más alta es que, por fin, la presidencia y los presidentes lleguen a encontrar el justo medio: ni la insignificancia que les caracterizó en las épocas caóticas de formación del régimen y del Estado mismo, ni la importancia desmedida que alcanzaron en la madurez, cuando la sombra de la presidencia opacó a todos los demás actores políticos y a las libertades ciudadanas, y permitió que en sus partes más oscuras surgiera y prosperara una corrupción que terminó por infectar a todo el cuerpo político, impidiendo no sólo un desarrollo sano sino, lo que es quizá más grave, dañando por largo tiempo la dignidad colectiva de los mexicanos. ❧

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio (1998), *1968. Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo.
- Barberán, José *et al.* (1988), *Radiografía del fraude*, México, Nuestro Tiempo.
- Carpizo, Jorge (1983), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- , (1973), *La constitución mexicana de 1917*, 2ª ed., México; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Córdova, Arnaldo (1976), *La política de masas del cardenismo*, México, Ediciones Era.
- Garrido, Luis Javier (1982), *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México, 1928-1945*, México.
- González Graf, Jaime (1989), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana.
- González Pedrero, Enrique (1993), *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, México, Fondo de Cultura Económica.
- “La economía presidencial” (1987), *Vuelta*, México.
- Linz, Juan (1964), “An Authoritarian Regime: Spain”, en *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology*, E. Allardt y Y. Littunen (eds.), Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, pp. 291-341.
- Lustig, Nora (1992), *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Montemayor, Carlos (1991), *Guerra en el Paraíso*, México, Diana.
- Stepan, Alfred y Skach, C. (1993), “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, en *World Politics*, núm. 46, pp. 1-22.
- Stevens, Evelyn (1974), *Protest and Response in Mexico*, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology.
- Varela, José y Luis Medina Peña (2000), *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión comparativa*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Weber, Max (1969), *Economía y sociedad*, vol. 1, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.