



Universidad Autónoma Metropolitana  
Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

# LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO ( 1982-2000)

Trabajo final terminado y aprobado en el  
Seminario de Investigación III del Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

**Jesús Humberto Adame Ortíz**

Matrícula: 93323494



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA

*Mtro. Rafael Montesinos*

ASESOR

★ NOV. 25 2005 ★

C. S. H.

*Mtro. Alberto Escamilla*

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

LECTOR

P.A.

Ciudad de México, D.F.,

diciembre de 2002.

**"El poder ni se crea ni se destruye, sólo se transforma"**  
**Jesús H Adame Ortíz**



**Universidad Autónoma Metropolitana**  
Iztapalapa

---

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

# **LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO ( 1982-2000)**

Trabajo final terminado y aprobado en el  
Seminario de Investigación III del Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

**Jesús Humberto Adame Ortíz**

Matrícula: **93323494**

---

*Mtro. Rafael Montesinos*

ASESOR

*Mtro. Alberto Escamilla*

LECTOR

---

Ciudad de México, D.F.,

diciembre de 2002.

***“El poder ni se crea ni se destruye, sólo se transforma”  
Jesús H Adame Ortíz***

*A mis padres, Martha y Marcos, quienes sin su apoyo no hubiese tenido la oportunidad de estudiar en la Ciudad de México.*

*A mis hermanos Tania, Alejandro y Marcos; que gracias a su apoyo, esfuerzo y paciencia colaboraron para hacer de esta licenciatura una estancia más alegre y entusiasta.*

*A Sandra, Rosalía, Wendy, Luvia y Adriana, mis grandes amigas de la universidad, ellas con su sensibilidad de mujeres me ayudaron a no terminar la carrera siendo un témpano de hielo.*

*A Francisco, Enrique, Alberto, David, Michellete, Sadalla y Raúl que con su amistad y conocimientos me enseñaron a ver que la vida tiene puntos de vista diferentes, que es necesario conocerlos y debatirlos para refrendar las ideas propias y ajenas.*

*A las licenciadas Cristina y Claudia; Marissa y Flor quienes con su amistad y cartas desde Oaxaca me dieron el ánimo para hacer de cuatro años un breve momento de aprendizaje.*

*A mis tías Isabel y Leobarda y Doña Lidia quienes con su cobijo ayudaron a aminorar las dificultades de estar fuera de casa.*

*En especial a mis abuelos Efraín y Maximiliano quienes con su ejemplo de disciplina laboral, me enseñaron a valorar el trabajo y sus frutos.*

*Al licenciado Benito Juárez García, nuestro padre fundador.*

*Podría escribir más de mil dedicatorias, pero podría caer en el error de omitir a alguien; es por eso que dejo tres líneas vacías más en dedicatoria a todos y todas que han contribuido en estos nueve años de estancia en la Ciudad de México.*

---

---

---

G R A C I A S

## ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS**
  - 2.1 EL ORIGEN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL
  - 2.2 EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO
  - 2.3 LOS CRITERIOS DEFINITORIOS
- 3. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO**
  - 3.1 LOS ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO
  - 3.2 UNA PERIODIZACIÓN HISTÓRICA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO
  - 3.3 EL PARTIDO COMO PIEZA CENTRAL DEL SISTEMA POLÍTICO
  - 3.4 UNA CARACTERIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO
  - 3.5 LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO
- 4. LAS TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO**
  - 4.1 LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO
  - 4.2 EL PAPEL DE LA PRESIDENCIA DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
  - 4.3 LA READECUACIÓN DE LAS FUNCIONES PRESIDENCIALES
- 5. PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS**
  - 5.1 EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO
  - 5.2 LA TRANSFORMACIÓN EN EL SISTEMA DE PARTIDOS
  - 5.3 LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS
- 6. PRESIDENCIALISMO Y MODELO ECONÓMICO**
  - 6.1 EL PRESIDENCIALISMO Y EL ESTADO ASISTENCIALISTA
  - 6.2 EL PRESIDENCIALISMO Y LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO
- 7. CONCLUSIONES**
- 8. BIBLIOGRAFÍA**

## 1. INTRODUCCIÓN

A partir del proceso de transición democrática que experimenta México, las principales instituciones del régimen político han visto transformadas sus funciones y su comportamiento. Ello se debe a que las reglas de operación con las que funcionaba el régimen político mexicano han venido siendo modificadas gradualmente. En esta nueva recomposición, la presidencia ha jugado un papel fundamental, dado que inicialmente es ésta, la que emprende una reforma política la cual pudo controlar durante casi 20 años. Sin embargo, al irse construyendo un orden democrático, la presidencia necesariamente queda limitada como producto de la recomposición y reacomodo de las instituciones del régimen político.

En esta investigación se tratará de identificar cuáles han sido las instituciones del régimen en las que el Presidente ha visto reducida su influencia y centralidad. Es indudable que el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático, ha reducido el margen de maniobra con el que se conducía la presidencia. No obstante ello, la figura presidencial no ha sido desplazada en ningún momento como el actor principal del régimen. El sistema presidencialista se ha modificado, pero no ha sido sustituido por una forma de gobierno parlamentaria; más bien, se ha tratado de refuncionalizar en un contexto donde se está construyendo la democracia. Esta refuncionalización ha obligado necesariamente a la presidencia a redefinir su papel, pues ya no le es

posible mantener el control de la planificación económica ni de algunas instituciones de poder político.

El presidencialismo mexicano ha sido estudiado en la dimensión legal y en la práctica política. Es a través de estas dos dimensiones, como se indagará la forma en que el presidencialismo ha visto limitado su margen de acción. Es innegable que la reforma política – la cual estuvo encaminada a transformar la lógica con la que operaba el régimen – ha contribuido a poner frenos a la acción del Presidente.

Pero más allá de la reforma política, la práctica con la que tradicionalmente se desarrollaba la vida política en México, también ha cambiado. Por lo que resulta indispensable evaluar, dentro de un contexto donde hay una transición democrática, las transformaciones del presidencialismo mexicano, ya que como se sabe, la presidencia se constituyó junto con el entonces partido oficial, en una de las piezas centrales del sistema político mexicano. Por lo que al verse trastocada una de estas dos piezas (en este caso la presidencia), se presenta un reacomodo y una refuncionalización en las instituciones del régimen político. Por ello, parece pertinente evaluar en qué medida se ha transformado la institución presidencial, cuáles son las áreas en donde ha perdido influencia y cuál ha sido su impacto en el régimen político; además de tratar de identificar cuáles son las prerrogativas que todavía conserva la presidencia y que de alguna manera le hacen todavía fuerte.

La investigación comienza describiendo el origen del sistema presidencial, por lo cual se remonta al constituyente de Filadelfia.

Antes de abordar el caso mexicano, se van a contemplar las diferencias de funcionamiento entre el modelo original norteamericano y los presidencialismos latinoamericanos, con el objeto de mostrar las diferencias y señalar las imperfecciones del caso latinoamericano. Posteriormente, se van a presentar los criterios para definir los sistemas presidenciales.

Un segundo apartado estará dedicado a considerar los orígenes del presidencialismo mexicano y sus distintos periodos que han venido variando de acuerdo al contexto de cada época. Se va retomar el papel que jugó el Partido Revolucionario Institucional dentro del sistema político, y en específico, la relación de éste con la figura presidencial. Una vez descrito esto, se va a caracterizar al presidencialismo mexicano durante la etapa en que persistió el régimen autoritario. El modelo del sistema presidencial autoritario y su consecuente crisis será el punto de partida de la investigación, para después explicar sus transformaciones.

Será precisamente el tercer apartado, donde se va a identificar el papel que ha jugado la presidencia durante el proceso democratizador, lo que interesa a esta investigación será indagar como a partir de éste proceso, la presidencia readecua su comportamiento y funciones, además de identificar cómo redefine su relación con las demás instituciones del régimen, una vez que el escenario político se transforma cualitativamente como producto precisamente de la transición democrática.

El cuarto apartado va a evaluar al presidencialismo y su relación con el nuevo sistema de partidos. El paso de un sistema de partido hegemónico a un multipartidismo ha tenido sin duda, repercusiones en la relación del Presidente con los gobernadores de los Estados y con el Congreso, por lo que parece pertinente indagar cómo se ha transformado el sistema de partidos y la nueva relación entre Presidente y partidos.

Por último se va a evaluar cómo la presidencia ha venido gradualmente siendo desplazada como la figura que centralizaba la planificación de la economía, una vez que la clase tecnocrática asume el poder a partir de 1982. Es decir, se va a evaluar el papel del Presidente en el modelo económico, primero, retomaremos al Estado como rector de la economía, que fue precisamente la época en que el Presidente tenía un amplio control en materia económica, para después describir cómo su influencia se reduce una vez que se implementa la economía de libre mercado.

Por lo tanto, la investigación estará orientada a identificar en qué medida se ha transformado el sistema presidencialista en México y cómo éste ha tenido que redefinir su comportamiento y relaciones dentro del régimen político, el cual se encuentra en una transición en dirección democrática.

***“El gobierno arbitrario tiene su base, no en la fuerza del Estado o del jefe,  
sino en la debilidad moral de los individuos que se someten casi  
sin resistencia al poder dominante”  
Federico Ratzel***

## **2. LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES**

En el presente capítulo se va a describir el origen de los sistemas presidenciales, cuyo modelo original estadounidense fue adoptado por los países latinoamericanos. Se establecerán las principales diferencias estructurales y de funcionamiento entre el presidencialismo norteamericano y el latinoamericano. A la vez que se van a señalar los

principales criterios para considerar un sistema presidencial, más allá de los diferentes matices que se pueden adoptar en cada caso.

## 2.1 EL ORIGEN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El primer país en adoptar un sistema presidencial fueron los Estados Unidos; además de ser el primero también en redactar una constitución política. Los orígenes de este sistema se remiten al constituyente de Filadelfia en el siglo XVIII; en la constitución norteamericana de 1787 es donde se consagra por primera vez un sistema presidencial. Es por ello, que se considera a los Estados Unidos de América como el régimen presidencial clásico; su principal fundamento es el principio de separación de poderes, este principio pretende no depositar el poder en una sola persona, sino más bien separar el poder en tres órganos: el ejecutivo (que corresponde al Presidente), el legislativo (que corresponde a los representantes) y el judicial (cuyo fin es promover y aplicar la ley).

El sistema presidencial se distingue del parlamentario desde tres puntos de vista esenciales:

- En primer lugar el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados, Jefe de Estado y gabinete, que a su vez está bajo la autoridad del Jefe de Gobierno. **El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno** y ejerce efectivamente sus poderes. Los ministros no tienen autoridad política propia: son los dirigentes administrativos de los departamentos ministeriales y los consejeros colaboradores del Presidente en el plano

gubernamental. No forman en conjunto un órgano colectivo. El régimen presidencial no conoce un consejo de ministros donde las decisiones se toman en común. Cuando el Presidente reúne al conjunto de los ministros es solamente para recibir su parecer. La decisión sólo le pertenece a él

- En segundo lugar, ese jefe único del Estado y del gobierno es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo. Desde el punto de vista del procedimiento, el sufragio presidencial en los Estados Unidos es indirecto: los ciudadanos designan los “electores presidenciales” que eligen al Presidente; pero en la práctica el único criterio para escoger a los electores presidenciales es que estos se han comprometido a votar por un determinado candidato a la presidencia, lo que prácticamente conduce a los mismos resultados que el sufragio directo, salvo algunas desigualdades de representación. La elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente una gran autoridad. Le coloca a la misma altura que el parlamento, puesto que uno y otro emanan directamente de la soberanía popular<sup>1</sup>. La representación parlamentaria está desperdigada entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del cuerpo electoral, en el marco local. **La representación presidencial, por el contrario, está concentrada en manos de**

---

<sup>1</sup> En este sentido, para Juan Linz en los sistemas presidenciales, el hecho de que tanto el Presidente como el Congreso obtengan su legitimidad a partir del electorado representa un problema, ya que los dos órganos están facultados para actuar en nombre del electorado que los eligió, lo cual limita la acción del presidente con respecto al congreso. Al respecto véase Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The failure of presidential democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

**un solo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, en el marco nacional.**

- En tercer lugar, el Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa: de ahí el nombre de separación de poderes “tajante” o “rígida” que los teóricos del derecho constitucional dan a veces al sistema presidencial. Los elementos esenciales de esta independencia son: a) que el Parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario y b) el Presidente no puede disolver el parlamento. Están condenados a vivir juntos sin poderse separar.

En opinión de Maurice Duverger, “esto concede al gobierno presidencial una estabilidad segura, aún cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría congresional”. Sin embargo más adelante agrega “El Presidente de los Estados Unidos experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros por el Congreso norteamericano, que es con mucho, el Congreso más poderoso de las democracias occidentales. De ahí resulta a menudo cierta parálisis de gobierno. El sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador”<sup>2</sup>. (Duverger;1970:210-212).

---

<sup>2</sup> Este formato, en donde el presidente no gobierna con mayoría congresional se le denomina “**gobierno sin mayoría**”, el cual es proclive a la parálisis política. Sin embargo, cuando esta división se acentúa y produce confrontamiento directo entre poderes se denomina “**gobierno dividido**”. El sistema estadounidense efectivamente, no está exento de presentar este problema estructural.

Por lo tanto, la rígida separación de poderes va a producir un sistema de pesos y contrapesos que van a garantizar el control del Presidente por parte de los demás poderes, además de que lo va a limitar en el sentido de que la constitución no lo va a sobrefacultar como sucede con los presidencialismos latinoamericanos.

Con esta separación de poderes y con el sistema de pesos y contrapesos del sistema norteamericano, se garantiza que el poder no va quedar depositado en una sola persona, sino queda repartida entre los tres órganos de poder público. En ningún momento se trató de debilitar a la figura del Presidente, lo que más bien se buscaba era frenar el excesivo poder que las monarquías depositaban en una sola persona. Con la elaboración de la constitución, el gobierno queda configurado de tal forma que cada órgano de poder va a tener delimitadas cada una de sus funciones; si en la constitución norteamericana está consagrado el principio de separación de poderes, en la realidad opera como tal, ya que la constitución ha construido un sistema de pesos y contrapesos que no permite que el poder quede desbalanceado a favor del Presidente; las prerrogativas del Congreso constituyen una limitación al poder de la presidencia.

Por lo tanto, la constitución norteamericana de 1787 configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que dio por resultado el sistema presidencial, por esta razón se ha

considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.<sup>3</sup>

En resumen, los antecedentes y las fuentes de los constituyentes norteamericanos para configurar el sistema presidencial fueron:

- a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas.
- b) La constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión.

“Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema en cuestión; no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que

---

<sup>3</sup> Contrario a lo que sucede con el sistema parlamentario, en donde el primer ministro, que es el jefe de Estado no está separado del parlamento sino que emana directamente del consenso de éste.

naturalmente los haya influido, ya que lo conocían y era el país más poderoso de aquella época” (Carpizo;1978;15-16).

## **2.2 EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO**

En el caso latinoamericano, la composición y el funcionamiento del presidencialismo es cualitativamente distinto al caso norteamericano, ya que al adoptar los países latinoamericanos dicho sistema, éste sufrió deformaciones tanto en las constituciones como en la práctica política. En este apartado se van a señalar las diferencias, además de las causas que propician el predominio del ejecutivo sobre los demás poderes.

De acuerdo a Maurice Duverger, el *presidencialismo* constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. "Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estado Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos” (Duverger;1970:213).<sup>4</sup>

Efectivamente, mientras que hacia el siglo XIX los Estados Unidos ya tenían desarrolladas y casi perfeccionadas sus instituciones democráticas,<sup>5</sup> En América Latina no existía para entonces un sistema político moderno, ni instituciones políticas lo suficientemente desarrolladas. Estos elementos hicieron imposible el funcionamiento de la democracia liberal. De alguna manera, algunas naciones latinoamericanas conocieron las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son puramente de fachada. Otras naciones de América Latina tienen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura, cuando el ejército desempeñó un papel relevante, sin ejercer directamente el poder, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada, o cuando un partido dominante monopolizó la representación política.

El presidencialismo corresponde a una situación diferente, en donde la balanza se inclina más bien del lado de la democracia, siendo las elecciones – relativamente competitivas – la base esencial del poder. Consecuentemente, el Presidente es mucho más poderoso que el Congreso, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición.

A pesar de que los países latinoamericanos elaboraron su propia constitución política, la realidad histórica muestra claramente que el

---

<sup>4</sup> En este sentido, Duverger hace una diferencia analítica entre sistema presidencial puro cuyo modelo original es el norteamericano y el sistema presidencialista, que es aquél que adoptaron los países latinoamericanos.

<sup>5</sup> Al respecto véase *La democracia en América* de Tocqueville, en donde se hace una sistematización de la constitución de corte democrático que los Estados Unidos tienen hacia el siglo XIX.

equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los demás órganos de poder, teniendo así, una preponderancia presidencial.

La preponderancia presidencial en los países latinoamericanos no es igual en todos los casos, varía de acuerdo al diseño constitucional. En algunos casos como México, efectivamente está reforzado el poder presidencial, dada la existencia de un partido hegemónico, de un Congreso compuesto casi completamente por miembros del partido oficial y por un Estado rector de la economía cuya figura central era precisamente el Presidente.

Las razones que han motivado la preponderancia presidencial son varias y obedecen a diferentes causas. “Unas de carácter histórico como es la tradición del caudillismo, común a todos los países latinoamericanos o la necesidad de personalizar y centralizar el poder acostumbrados al paternalismo y con una cultura política de súbdito. Otras razones son más actuales, como la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debido a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisorios, o la necesidad de disponer de un ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante programas de desarrollo y garantizar el orden social y público” (Duverger;1970:587-588).

Antes de exponer otros argumentos que expliquen la supremacía del ejecutivo, cabe aclarar que en un sistema presidencialista el ejecutivo se constituye en el centro de gravitación política, ya que es a partir de

éste, donde emanan las decisiones y se diseñan las políticas gubernamentales. Para Duverger la preponderancia de los Presidentes latinoamericanos obedece a las siguientes causas:

- a) La iniciativa legislativa.-** Los textos constitucionales latinoamericanos conceden tanto al Presidente como a los miembros del Congreso la posibilidad de presentar proyectos de ley. Interesa subrayar que hay materias en las que se reserva al Presidente la iniciativa legislativa.
  
- b) El veto.-** Una modificación importante introducida por las constituciones latinoamericanas con respecto al modelo norteamericano consiste en la posibilidad de que el Presidente ejerza no sólo el veto parcial sino total. El veto es una pieza esencial en el régimen presidencialista con lo que se pretende desbalancear el poder a favor del Presidente. La posibilidad de vetar parcialmente una ley, proporciona al Presidente un medio para intervenir en la legislación no sólo para rechazarla sino para modificarla.
  
- c) Las facultades legislativas del Presidente.-** Esta facultad se extiende al Poder Legislativo y a los decretos de ley o reforma; el Presidente como titular del Poder Ejecutivo puede desarrollar la ley por medio de reglamentos o decretos.
  
- d) La intervención federal.-** En los regímenes federales está consagrada la facultad para intervenir el poder federal en el

interior de los Estados, constitucionalmente esta facultad está correspondiente al Congreso, pero en la práctica suele ser el Presidente quien toma la iniciativa.

**e) Las facultades extraordinarias.-** La normativa constitucional relativa a las situaciones de excepción o de emergencia es muy variada en Latinoamérica. Por la inestabilidad que suele caracterizar la vida política de la región, no puede extrañarse que sus constituciones regulen minuciosamente esta normativa que también refuerza el poder presidencial.

**f) Con respecto al Poder Judicial.-** Si bien hay una mínima interferencia presidencial en los grados inferiores de la escala judicial, es posible que las Cortes supremas o los Tribunales Superiores de Justicia estén sometidos al influjo presidencial con finalidades políticas, en virtud de la facultad de designación de los magistrados superiores. (Duverger;1970:588-590).

Existen otros elementos que se pueden considerar para identificar el predominio del ejecutivo sobre los demás poderes; estos elementos tienen que ver también con las atribuciones constitucionales de las cuales está facultado la figura presidencial. Las siguientes atribuciones las resume Jorge Carpizo:

- a) El disfrute por el ejecutivo, de una delegación directa de la soberanía nacional al ser electo por sufragio universal
- b) Dirige la política exterior

- c) Los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos y financieros y de seguridad social
- d) Los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo
- e) Las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre ejecutivo y legislativo
- f) Tiene atribuciones militares
- g) La dirección burocrática

“Las causas del fortalecimiento del Poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un Poder Ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de las facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información” (Carpizo;1978:21-22).

Esta preeminencia presidencial tiene que ver no sólo con las excesivas prerrogativas de las cuales está facultado; si se compara el número de facultades constitucionales que el ejecutivo posee con las que tienen el legislativo y el judicial, encontramos que existe una desproporción: el ejecutivo queda sobrefacultado. No se puede negar que en un sistema presidencialista el ejecutivo necesariamente debe ser quien dirige la política nacional e internacional, pero las excesivas facultades que le otorga la constitución traen consigo un desequilibrio

de poderes en favor de la presidencia. Si bien en las constituciones latinoamericanas se consagra el principio de separación de poderes, los poderes en la realidad están mal balanceados.

Si a ello agregamos que están las llamadas facultades **metaconstitucionales** que Jorge Carpizo identificó con relación al presidencialismo mexicano, pero que en realidad están presentes en todos los sistemas presidencialistas latinoamericanos, habría que agregar esta cualidad, ya que se trata de facultades que no están escritas en la constitución pero que tienen que ver con la práctica política, lo cual refuerza aún más el poder presidencial.

Resulta interesante observar cómo el fenómeno del ejecutivo fuerte <sup>6</sup> en el caso latinoamericano ha derivado por lo general en formas de gobierno autoritarias e incluso en dictaduras. La preponderancia presidencial efectivamente tiene que ver con la figura del caudillo militar. Otra característica es que mientras los sistemas políticos latinoamericanos experimentaron el proceso de modernización política vía institucionalización, la centralización del poder se convirtió en un factor central, ya que para consolidar un alto nivel de instituciones de poder político y partidos políticos de masas, la centralización del poder se convirtió en una condición necesaria; sin embargo, esta centralización en la toma de decisiones es lo justamente derivó en un régimen autoritario. Es aquí donde radica la principal diferencia entre el modelo original estadounidense y el caso latinoamericano, pues en

---

<sup>6</sup> El término **ejecutivo fuerte** lo utiliza Carpizo para caracterizar el predominio de la presidencia. Ricardo Espinoza lo ha denominado **superpresidencialismo**, mientras que María Amparo Casar lo llama **presidencialismo exacerbado**.

Estados Unidos hay un sistema presidencial con un régimen democrático, mientras que en el caso latinoamericano hay también un sistema presidencial, pero dada la preeminencia presidencial, derivó por lo general en regímenes autoritarios. En algunos casos, la democracia en América Latina fue interrumpida por golpes de Estado y movimientos armados, la inestabilidad política de la región propició en gran medida la existencia de gobiernos fuertes que como ya se mencionó, derivaron en formas de gobierno autoritarias.

De acuerdo a Giovanni Sartori “en el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales” (Sartori;1994:109).

Sartori además considera que existe una oscilación entre el excesivo poder presidencial y la falta del mismo: hay excesivo poder cuando el sistema presidencial está sobrefacultado y deriva en autoritarismo o dictadura; pero hay vacío de poder cuando un Presidente que en el papel es fuerte, pierde una elección, es derribado mediante un golpe de Estado, enfrenta un levantamiento armado, pierde legitimidad y consenso y no es capaz de hacer alianzas o coaliciones al interior de su gobierno.

Ante los problemas de mal funcionamiento que han presentado los sistemas presidencialistas latinoamericanos, se ha sugerido que dichos sistemas deben dar un viraje hacia un sistema parlamentario.

Quienes ha sugerido esta idea son Juan Linz y Arturo Valenzuela, argumentando que la democracia funciona mejor en sistemas parlamentarios (ya que en estos los poderes están separados pero no divididos) que en sistemas presidenciales (en donde los poderes no sólo están separados sino divididos, por lo que son proclives a la confrontación). Los problemas que Linz y Valenzuela han identificado en los sistemas presidencialistas son de carácter estructural y se enumeran a continuación:

- a) La legitimidad simultánea entre el Presidente y el Congreso (al obtener los dos órganos de poder su legitimidad por parte del electorado, ambos están facultados para actuar en nombre de quien los eligió; si el Presidente no cuenta con la mayoría congresional se presenta como consecuencia la confrontación).
- b) La ausencia de mecanismos para resolverlo (las constituciones de los sistemas presidenciales no cuentan con mecanismos legales para destrabar los bloqueos institucionales y una posible parálisis; el único mecanismo es la negociación política).
- c) El carácter de suma cero de las elecciones presidenciales, la implicación mayoritaria puede llevar a una desproporcionalidad que deje a más del 60 por ciento de los votantes sin representación (en las elecciones presidenciales el Presidente y su partido lo ganan todo, lo cual implica que los perdedores quedan marginados de participar en la política que diseña el ejecutivo).
- d) La rigidez de los mandatos fijos (si hay un mal funcionamiento y una crisis al interior del poder ejecutivo no es posible introducir modificaciones dado que se respeta su mandato constitucional) (Linz y Valenzuela; 1994:135).

Estos problemas señalados por Linz y Valenzuela no han sido rebatidos en la actualidad, se considera en términos generales que estos señalamientos ponen en entredicho la viabilidad de los presidencialismos; es por ello que Linz y Valenzuela sugieren que el funcionamiento de la democracia es mejor con mucho en los sistemas parlamentarios, por lo que insinúan que los países latinoamericanos que presentan estos problemas estructurales inherentes al presidencialismo, deben dar un viraje hacia un sistema parlamentario.

No obstante, Giovanni Sartori fue quien puso en duda esta idea que pretende sustituir los sistemas presidencialistas por parlamentarios. Sartori considera que el presidencialismo latinoamericano ha funcionado con mucho mal, sin embargo la idea de dar el viraje a un parlamentarismo no le parece la solución más adecuada. Sus argumentos son los siguientes, “América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos, la actual tradición y cultura política latinoamericana propicia que no haya partidos adecuados para el parlamentarismo. Por lo que la variedad de parlamentarismo que muy probablemente surgiría en los países latinoamericanos sería la variedad asambleísta de la peor clase” (Sartori;1994:114).

El mismo Sartori considera que para los países latinoamericanos dar el salto hacia un sistema parlamentario es dar un salto hacia lo desconocido, de ahí que su propuesta vaya dirigida a lo que denomina “**Presidencialismo Alternativo**” el cual básicamente pretende incluir

al Poder Legislativo como el poder que dirija la política cuando el Presidente se vea incapaz de hacerlo, y viceversa.<sup>7</sup>

La discusión actual que insiste sobre los problemas estructurales del presidencialismo sigue vigente; sin embargo la idea de suprimirlo por un sistema parlamentario parece cada vez menos viable y tiene menor fuerza, Ahora parece que la discusión se dirige a la consolidación democrática de los presidencialismos latinoamericanos, además de calidad de su gestión y su relación con el sistema de partidos, la discusión sobre el tema parece seguir esta dirección.

## **2.3 LOS CRITERIOS DEFINITORIOS**

Se han tratado de señalar algunas de las principales diferencias estructurales entre el modelo del presidencialismo original estadounidense y el de los países latinoamericanos, el primero es democrático, los segundos han derivado en formas de gobierno autoritarias; en el caso norteamericano el Presidente tiene limitaciones constitucionales, en América Latina el Presidente está sobrefacultado y posee además las facultades metaconstitucionales; en los Estados Unidos hay equilibrio de poderes, en la región latinoamericana los poderes están mal balanceados. Frente a esta diferencia de matices cabe identificar las principales características de un sistema presidencial.

---

<sup>7</sup> La propuesta del presidencialismo alternativo puede verse en Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994.

No existe una definición propiamente de los sistemas presidenciales, sino más bien algunos criterios para definirlo, criterios que por otra parte, son distintivos de todos los sistemas presidenciales, sin importar sus características estructurales, su tipo de régimen (autoritarismo o democracia), ni sus diseños constitucionales. A continuación se describen los criterios definitorios.

- El primer criterio de un sistema presidencialista es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años).
- Un segundo criterio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el Presidente que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier Presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Congreso; aún así, los miembros del gabinete deben su designación al Presidente.
- El tercer criterio es que el Presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, es decir el Presidente dirige el ejecutivo.

“De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el Presidente a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna manera el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres

condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro” (Sartori;1994:99).

Una vez descrito el origen de los sistemas presidencialistas, además de señalar las diferencias entre el caso norteamericano y los países latinoamericanos, señalar las causas del predominio del ejecutivo e identificar los tres criterios definitorios expuestos por Sartori, el siguiente capítulo consistirá en explicar el origen y funcionamiento del sistema presidencialista mexicano.

***“En las revoluciones todo se olvida. Los beneficios que otorgáis hoy son olvidados mañana. Cuando cambian las cosas, se desvanece la gratitud, la amistad; el parentesco, todos los vínculos, y a lo único que se atiende es a satisfacer el propio interés”***  
***Napoleón***

### **3. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO**

En este capítulo se va a ofrecer un breve bosquejo de la evolución del presidencialismo mexicano, cuáles son sus principales características, sus reglas de funcionamiento, su condición como factor de estabilidad durante el periodo posrevolucionario, su relación de dependencia con respecto al partido: PNR, PMR y PRI sucesivamente (considerados como las dos piezas centrales del sistema político mexicano durante gran parte del siglo XX), así como señalar algunos elementos que han propiciado su desgaste y crisis a partir de los años ochenta

### **3.1 LOS ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO**

Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no fue resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. Desde entonces, el sistema presidencialista se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con las reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias. La principal fuente del presidencialismo mexicano fue la constitución norteamericana de 1787.

El sistema presidencialista subsiste hasta nuestros días, dado que entre las constituciones de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias las siguientes:

- a) La existencia del veto como facultad del Presidente
  - b) El Congreso dividido en dos cámaras
  - c) Un solo periodo de sesiones del Congreso
  - d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias
- (Carpizo;1978:42-43).

El origen del presidencialismo mexicano se remite al constituyente de Querétaro, donde queda claro que se dotaba de amplias facultades constitucionales al ejecutivo. No obstante, cabría remitirse también a la

constitución de 1857 donde se establecieron algunas de las características esenciales de la institución presidencial: su elección separada del Congreso, su facultad para enviar a éste iniciativas de ley, en especial las relativas al presupuesto, el poder para ejercer parcialmente un veto suspensivo de leyes en discusión en el Congreso y su facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Podemos decir que a partir de estas facultades nace la presidencia, ciertamente con funciones aún limitadas e inferiores en todo caso a las del Congreso unicameral de la constitución de 1857. Su debilidad radica en que posee funciones legislativas mínimas y su acción está sujeta al juicio político del Congreso. “Se puede afirmar que la presidencia nace desequilibrada en el sentido de que posee escasas funciones legislativas y muchas funciones ejecutivas, en especial las relativas a la definición de los cuerpos legislativos del Estado” (Hernández Chávez, Alicia;1994:19).

### **3.2 UNA PERIODIZACION HISTORICA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

De acuerdo a Alicia Hernández Chávez, el presidencialismo mexicano tiene cuatro etapas bien delimitadas. La primera va de 1824, cuando la constitución consagra el gobierno de tipo republicano, federal y presidencialista hasta 1857, momento en el que con Juárez hay un

crecimiento progresivo del poder presidencial, y obedece a la capacidad del Presidente para mediar con los otros poderes. En este periodo predomina la función mediadora del Presidente y de sus Secretarios de Estado con la representación en el Congreso, fragmentada y dividida en una multiplicidad de intereses y compromisos locales.

Un segundo periodo tiene que ver con la configuración de la presidencia. A partir de la década de 1890 se acentúa el fundamento del poder personal del Presidente, este hecho no nace de la arbitrariedad de Porfirio Díaz, sino más bien es consecuencia de la pulverización de las facciones en el Congreso que admiten la intermediación presidencial. A Díaz se le puede imputar haberle dado a la presidencia un carácter personal, pero el verdadero fundamento de este poder personal residió en la posibilidad de reelegirse indefinidamente a partir de 1890, así como su capacidad para mantener fragmentada la representación en el Congreso. Por lo tanto, la creciente hegemonía presidencial tuvo en su primer periodo un fundamento institucional importante y, a partir de 1890, debido a la reelección indefinida, adquirió un carácter de tipo personal. “La evolución de la institución presidencial entre la reforma liberal y la revolución de 1910 se caracteriza así, por la transformación de un presidencialismo relativamente débil a uno de tipo imperial capaz de imponer el orden por medio de poderes constitucionales y prácticas políticas capaces de generar formas de compromiso entre las diferentes elites” (Hernández Chávez, Alicia;1994:23).

Un tercer periodo del presidencialismo ya contemporáneo, nace en el periodo de 1918 hasta los años ochenta. En este periodo el poder del Presidente se verá reforzado entre 1929 y 1940, una vez que se conforma el PNR y el PMR como la maquinaria que le va a otorgar legitimidad y consenso a la figura presidencial; además de que el corporativismo se constituyó en un mecanismo que reforzó, a través de su orientación estatista, la función de centralizar las decisiones económicas. En este periodo es en donde se genera la estabilidad política y el sistema político mexicano comienza a modernizarse. El partido y la institución presidencial, como se verá más adelante, se constituirán en las dos piezas centrales del sistema político, la estabilidad política dependió en gran medida de estas dos instituciones.

El cuarto periodo, tiene que ver con los límites a la institución presidencial; estos límites se pueden identificar a partir de los años ochenta. El antecedente que permite identificar el momento en que el sistema presidencial (caracterizado por un régimen autoritario) comienza a perder la legitimidad y el consenso es a raíz del movimiento estudiantil de 1968. Un segundo momento tiene que ver con la apertura política implementada por José López Portillo en 1977, abriendo el sistema político a la representación proporcional, decidiendo reconocer a la oposición partidista, encauzando su participación a través de las instituciones de gobierno, a partir de concederles una mínima representación en el Congreso. El tercer momento de esta limitación al poder presidencial ocurre hacia la primera mitad de los ochenta, una vez que Miguel de la Madrid

desplaza a la vieja clase política y la sustituye por un nuevo aparato tecnocrático, el cual va dejar atrás al Estado proteccionista y va a implementar la economía de libre mercado, con lo cual la presidencia a partir de ese momento, va reducir su centralidad en la planificación económica. El cuarto momento se presenta en la elección de 1988, cuando el Presidente Salinas accede al poder en forma ilegítima, lo cual propicia que la imagen presidencial se vea desgastada y comience a entrar en crisis. A partir de aquél momento, cuando la oposición comienza gradualmente a conquistar espacios de poder, comienza la fase de transición democrática vía reforma electoral, la cual va a terminar por limitar seriamente el poder presidencial, no sólo en la parte constitucional sino en la práctica política.

### **3.3 EL PARTIDO COMO PIEZA CENTRAL DEL SISTEMA POLITICO**

Cuando se estudia a la institución presidencial en México no es posible desprenderse del partido, ya que como en su momento Cosío Villegas lo señaló, estas dos instituciones se convirtieron durante la etapa del México posrevolucionario, en las dos piezas centrales del sistema político. La modernización política en México tuvo en estas dos instituciones su columna vertebral. Además de que como ya se señaló, se constituyeron en factor de estabilidad política. A pesar de que con el partido hegemónico y una presidencia fuerte, el sistema político mexicano fue caracterizado como autoritario, dicho

autoritarismo fue capaz de generar la legitimidad y el consenso suficientes para mantener su hegemonía. Incluso, el régimen autoritario mexicano se caracterizó por no ser tan represivo como lo fueron otros autoritarismos de la región latinoamericana, que alcanzaron incluso a imponer una dictadura. La represión en México en todo caso fue selectiva y sólo se presentó cuando la hegemonía autoritaria se veía seriamente amenazada, situación que no ocurrió muy a menudo.

La creación del PNR se remite a 1929, se trató de un proyecto que pretendía aglutinar a todas las fuerzas políticas que habían participado y triunfado en la revolución, con el objeto de conformar en una sola organización todos los intereses que habían motivado la revolución de 1910; en esta organización estaba representado el sector campesino, el obrero, y el popular; además estaban representadas también las distintas fracciones de la clase política que se unían por primera vez con la finalidad de conformar un partido que representara la mayoría de los intereses por los cuales se había luchado en la revolución.

Este proyecto era dirigido por un hombre que durante varios años se convirtió en el principal promotor de la conformación de un solo partido que representara la diversidad de intereses, además de reforzar constitucionalmente la figura presidencial: Plutarco Elías Calles.

En opinión de Luis Javier Garrido, “los callistas parecían creer que en un país semifeudal y agrario como México, en el que no habían existido nunca prácticas democráticas y en el que la gran mayoría de

la población permanecería en el analfabetismo, un régimen pluripartidista constituiría un obstáculo para modernizar al país. La tradición caudillista y autoritaria de México era para ellos legítima y el partido de la revolución debía por consiguiente permitirles organizar y encuadrar lo mismo a las elites políticas que a las masas populares. Aunque carecían de una visión clara de lo que debía ser el partido, éste iba a ser sin embargo, una gran asociación” (Garrido;1982:72).

La idea de construir “el partido de la revolución” correspondía a finales de 1928, a una necesidad no sólo del círculo de amigos del Presidente sino, en general, del grupo gobernante. El proyecto del partido se debió como ya se dijo, a los dirigentes callistas. Luego de su experiencia como Presidente de la República, Calles tenía la firme convicción de que un aparato estatal fuerte no podía construirse sin un partido que agrupara a todos los revolucionarios, militares y civiles, firmemente disciplinados a la autoridad central.

Por tanto, el PNR tuvo en sus orígenes una composición popular, pero se trataba de masas manipuladas por los caciques municipales o estatales, que permanecían inconscientes políticamente y que fueron utilizadas para darle al partido su carácter popular.

Hacia 1938 el PNR se convierte en PRM, el partido sigue constituyéndose en el principal soporte del Presidente, pues de ahí salían los gobernadores, los diputados, los senadores, los Presidentes municipales y en mayor medida también, los miembros de las legislaturas locales, todos ellos designados por su puesto, por el Presidente.

En 1946 el PRM cambia nuevamente sus siglas a PRI, que son las que actualmente mantiene. Durante este periodo la ideología del partido (el nacionalismo revolucionario) no cambio, siguió siendo un partido eminentemente popular y que incluso, puntualmente cada seis años renovaba a su Presidente, lo cual le otorgaba legitimidad de origen,<sup>8</sup> aún cuando las elecciones no tenían un carácter competitivo.

### **3.4 UNA CARACTERIZACION DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO**

*“El Estado soy yo”*

*Luis XIV*

En un sistema presidencial, el Poder Ejecutivo es unitario, ello significa que la presidencia recae en una sola persona; sin embargo, el Poder Ejecutivo se compone de las secretarías de Estado, y los departamentos administrativos. Por lo tanto el Presidente se rodea de una serie de colaboradores, órganos y mecanismos. Jorge Carpizo

---

<sup>8</sup> La legitimidad de origen es aquella que se obtiene directamente de las urnas, a partir de que la mayoría del electorado le otorga el voto a un partido. La legitimidad por gestión en cambio, se presenta cuando un candidato no obtiene la legitimidad en las urnas y por lo tanto la tiene que gestionar por medio de la política social e implementación de programas.

considera que las instituciones administrativas que concentra el Presidente son:

- a) La presidencia de la república
  - b) Las Secretarías de Estado
  - c) Los departamentos administrativos
  - d) La Procuraduría General de la República
  - e) Los órganos agrarios
  - f) Los organismos descentralizados
  - g) Las empresas de participación estatal
  - h) Los fidecomisos
- (Carpizo;1978:69).

En el caso del gabinete, el Presidente tiene la facultad por si sólo de nombrarlo y removerlo a su voluntad. Lo cual le confiere una enorme prerrogativa, pues todas las Secretarías de Estado se conforman por miembros allegados al Presidente y por supuesto, en casi todos los casos, eran miembros del Revolucionario Institucional.

Se ha mencionado que el Presidente posee facultades legislativas para enviar iniciativas de ley o reforma al Congreso, Carpizo considera en este sentido, que el Poder Legislativo está subordinado al poder presidencial debido a que controla las carreras políticas de los legisladores. Un aspecto fundamental a considerar es que dado que el Congreso estuvo siempre sobrerrepresentado por el PRI hasta 1988, el Presidente nunca tuvo dificultades para modificar la constitución, ni para agregar leyes, lo cual significa que el Presidente tenía el control absoluto sobre el legislativo, generando así un marcado desequilibrio

de poderes a favor del Presidente. Las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al legislativo y a sus miembros son las siguientes:

- a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es jefe, a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea
- b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector para estatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial (Carpizo;1978:115).

Habría que agregar que dada la fórmula de mayoría que prevaleció hasta 1977, la mayoría de los escaños eran ocupados prácticamente por miembros del PRI, pues los partidos opositores hasta antes de esta fecha no tenían acceso al Congreso sino como “diputados de partido”, lo cual era mínimo y no representaba amenaza alguna a la condición mayoritaria del PRI en el Congreso. Por lo tanto, era el sistema electoral el que propiciaba con la fórmula de mayoría, la permanencia del partido hegemónico, lo cual le permitía al Presidente mantener un Congreso controlado y con amplias facultades legislativas.

Arnaldo Córdova por su parte, ve en la presidencia una institución que es capaz de conducirse con un amplio margen de discrecionalidad, dado el control que tiene sobre el resto de los actores que son parte del sistema político. Las causas de que le permiten al Presidente

actuar en esta forma son, según Córdova: a) el sistema presidencialista aparece como una alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho, b) el Presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes, c) el Presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses, d) se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del Presidente, sino al poder presidencial, e) se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del Presidente y de la administración que encabeza (Córdova;1972:57).

El Presidente dejó de ser una persona. Es una institución. La asociación y conflicto de las masas se institucionalizaron. La alianza entre los diferentes grupos sociales constituyó el conducto de poder social. Para Córdova, la conformación del sistema político mexicano no se puede explicar sin el papel que ha jugado la presidencia como el eje que aglutina la diversidad de intereses. Cuando el sistema político mexicano entra en su fase de institucionalización, **la presidencia**, junto con **el partido** se convierten en las instituciones centrales que van a dar pauta a la conformación de otro tipo de instituciones, como las grandes centrales que van a ser el principal soporte del corporativismo, nos referimos a los sectores que formó el partido en aras de procesar y conducir las demandas sociales, las cuales fueron uno de los principales sustentos de la ideología del nacionalismo revolucionario; estas grandes centrales eran el sector campesino, el

obrero y el popular; con ello, las masas que habían luchado en la revolución para satisfacer sus demandas, iban a encontrar en el partido la organización que iba a dar cauce a y procesamiento a todas éstas con la finalidad de obtener apoyo.

**El Presidente se convertía así en el centro de gravitación política,** el cual lo decidía todo, o casi todo; se constituía en el mediador de intereses entre la clase política y resolvía los conflictos que se presentaban entre la sociedad civil y sus órganos representativos.

Para Ricardo Espinoza, el fenómeno del presidencialismo en México puede efectivamente ser caracterizado como un presidencialismo de tipo autoritario. Espinoza aclara que “el cuadro institucional mexicano se aleja de su inspiración estadounidense y da paso a lo que se conoce como régimen presidencialista o, mejor todavía, un superpresidencialismo”, y más adelante matiza, “el superpresidencialismo mexicano es un producto de varios componentes doctrinarios, empíricos, teóricos y prácticos. Si se examina el carácter de la institución presidencial, tanto en el aspecto institucional como especialmente en su práctica, durante los primeros años del nuevo régimen aparece una mezcla de elementos oligárquicos y centralistas que coexisten con la doctrina de separación de poderes, pero con un marcado desequilibrio real en favor del centralismo” (Espinoza, Ricardo;1999:60).

Se puede afirmar entonces que las causas del fuerte predominio del presidencialismo mexicano derivaron de los siguientes aspectos:

- a) Es el jefe del partido otrora hegemónico
- b) El debilitamiento del poder legislativo
- c) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos a los cuales el Presidente está interesado
- d) La marcada influencia en la economía por medio de los mecanismos del Banco Central <sup>9</sup>
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él
- f) La fuerte influencia en la opinión pública mediante los controles y facultades que tiene en los medios masivos de comunicación
- g) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado. <sup>10</sup>

(Espinoza;1999:65).

Ahora bien, con el fin de evitar la ambigüedad en los términos, resulta más conveniente referirse al caso mexicano por su peculiaridad presidencial como **superpresidencialista**, que definirlo simplemente como presidencialista: por regla general, a los regímenes presidencialistas se les refiere como presidencialismos, sobre todo por la oposición al parlamentarismo. Por esta razón, el carácter presidencialista del régimen mexicano queda mejor expresado en la otra fórmula, pues elude, desde el principio, dar la impresión de ser un equivalente de regímenes con poderes equilibrados. Este

---

<sup>9</sup> Actualmente el presidente ya no controla el Banco Central, ello ocurrió desde 1993, cuando se reformó la constitución para otorgarle autonomía a esta institución.

<sup>10</sup> Los tratados internacionales que celebra el presidente son efectivamente aprobados por el Senado; sin embargo, esta condición de subordinación del Senado se rompió a partir de las elecciones del 2000, cuando el presidente perdió la mayoría en la cámara alta.

*superpresidencialismo*, adquirió su punto más alto de perfección en el marco de un sistema de partido hegemónico. En este sentido, el *superpresidencialismo* mexicano, según Ricardo Espinoza, constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, debido al debilitamiento de los poderes del Congreso, a la hipertrofia de los poderes del Presidente, a la centralización política y a la inexistencia de un sistema de partidos competitivos.

Pasando a otra cuestión, un factor fundamental para poder explicar el excesivo poder presidencial, que incluso va más allá de las amplísimas facultades que tiene el Presidente y que proceden de la ley, son las facultades que Jorge Carpizo denominó como “metaconstitucionales”. Este tipo de facultades son aquellas que no están escritas en la constitución, es decir, se trata de poderes extra legales que posee el Presidente. Estas facultades se pueden identificar en la práctica política, son acciones y decisiones presidenciales que se convirtieron en costumbre y que en ellas dependía en buena medida parte de la estabilidad política del país.

“El hecho de que el Presidente haya sido el jefe real del PRI, le otorgaba una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados y de los Presidentes municipales” (Carpizo;1978:191) Otra facultad metaconstitucional que tenía el Presidente era que designaba a la presidencia del partido, además de renovar a su voluntad, dicha dirigencia.

Al designar el Presidente a todos los candidatos a puestos de elección popular, incluido su sucesor, se puede notar la enorme influencia que el Presidente tenía sobre el partido, prácticamente se constituía en su líder formal y moral. Una vez que el Presidente entraba en funciones, tanto puestos de elección popular, como los de la dirigencia del partido, emanaban a partir de la presidencia, lo cual le daba al Presidente un dominio absoluto sobre su partido.

Si las facultades constitucionales hacían del Presidente en México un ejecutivo fuerte, las metaconstitucionales terminaban consagrándolo como la principal figura del país, aquella que podía dispensar discrecionalmente en las cuestiones del gobierno, en la constitución, con los partidos políticos, con las organizaciones civiles, con los medios de comunicación, con la opinión pública y con la sociedad civil en general. En este sentido, la cultura política en México tenía rasgos claramente autoritarios.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> De acuerdo al estudio de Almond y Verva sobre la cultura política, México fue clasificado como una cultura política de *súbdito*. Es decir, con ciudadanos obedientes, disciplinados, dada la hegemonía del régimen autoritario, y en este tipo de cultura política, el presidente tenía una influencia indiscutible dado su comportamiento e investidura.

### 3.5 LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO

*“Cuando un gobierno dura mucho tiempo se descompone poco a poco y sin notarlo.*

*Montesquieu*

Una vez descrito el funcionamiento del presidencialismo autoritario en México, cabe mencionar que aquél sistema político con sus dos piezas centrales: la institución presidencial y el partido, y sus mecanismos de dominación como el corporativismo, o el caciquismo, una cultura política de súbdito y un Estado proteccionista que permitió cierto grado de desarrollo económico y estabilidad, comenzaron paulatinamente a desgastarse. La eficacia de los mecanismos de dominación del régimen autoritario, poco a poco fueron resultando disfuncionales hacia finales de los sesenta.

Hay dos elementos que cualquier régimen político necesita para mantener su dominación: la legitimidad y el consenso, cuando estos dos mecanismos comienzan a fallar o a desgastarse o bien, desaparecen, deviene como consecuencia una crisis al interior del régimen. Por legitimidad se entiende “un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo” (Morlino;1980:177). Mientras que por consenso se entiende “un estado de acuerdo entre ciertos sujetos del sistema político sobre ciertos objetos” (Morlino;1980:189). Al perder el sistema político

mexicano tanto, aceptación como apoyo, la crisis de régimen fue el siguiente paso.

Los factores que propiciaron esta crisis son diversos, entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- La falta de canales institucionales para encauzar la participación de la sociedad civil,
- La falta de un sistema electoral competitivo que reconociera en la oposición partidista un actor político con posibilidades de formar parte del gobierno y concederles influencia en la toma de decisiones.
- El pluralismo limitado que no permitía por consecuencia diversas opciones de elección. La intolerancia gubernamental hacía aquellos que no compartían sus políticas y proyecto de país.

Un primer momento de crisis se puede identificar con el movimiento estudiantil de 1968, el cual mostró abiertamente a un gobierno represor e intolerante, pero sobre todo, evidenció la falta de instituciones que fueran capaces de encauzar las demandas sociales que cada vez eran mayores y que rebasaban las posibilidades del mismo Estado. En suma, se cuestionó con aquella matanza estudiantil el carácter hegemónico del régimen autoritario mexicano. Al protestar los estudiantes, se ponía en evidencia que la clase media no estaba dispuesta a seguir apoyando, ni aceptando las políticas gubernamentales, por lo que se exigió la apertura de espacios de participación.

Por lo tanto, puede considerarse a 1968 como el momento en que el autoritarismo mexicano parece entrar en crisis. Hasta antes de aquella fecha la hegemonía autoritaria funcionaba eficazmente; sin embargo, en adelante se demostró que los mecanismos de dominación comenzaron a desgastarse. La imagen del entonces Presidente Díaz Ordáz fue seriamente cuestionada y puesta en entredicho.

“Los contingentes de 1968 anunciaron una necesidad que tendría el país en las décadas siguientes: cambiar su vida política; advirtieron tempranamente y a un alto costo humano que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, atenerse a la mayor complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicanas” (Becerra, Ricardo;2000:18).

Hacia 1977 se presenta otro momento importante, ya que en las elecciones de 1976 el entonces candidato José López Portillo accede a la presidencia siendo candidato único, lo cual le restaba legitimidad de origen, evidenciando el carácter no competitivo del sistema electoral y de partidos. En 1977, López Portillo emprende una reforma política con la cual primero reconoce constitucionalmente a los partidos políticos opositores y posteriormente, les concede espacios legislativos, además de que amplía los derechos ciudadanos. Esta reforma política que tiene la característica de una apertura política, va a ser fundamental, pues se iba a tratar del momento en que se emprende una reforma política de carácter estrictamente electoral, la cual iba a tener subsecuentes redefiniciones hasta llegar a un punto

en el que fue notorio que el régimen político mexicano estaba experimentando una transición política en sentido democrático.

Esta reforma permitió ensanchar los canales de participación por medio de las instituciones, para evitar así cualquier otro estallido social. El mensaje del gobierno era claro en ese sentido: las demandas provenientes de la sociedad civil y de los partidos opositores debían ser canalizadas a través de las instituciones de gobierno.

Cabe recordar, que esta apertura política fue concedida desde la presidencia, fue el mismo López Portillo quien emprendió la reforma con el objeto de flexibilizar – aunque fuera en forma muy limitada -, el carácter autoritario del régimen político.

“En 1977 ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos; por primera vez las leyes y las instituciones del país se disponían a aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad explícitamente pluripartidista. Se proyectaba una nueva constitución material de la política; unos partidos se verían obligados a cambiar; otros nacerían a la vida legal y otros más se reforzarían y adquirirían una presencia como nunca en su historia; y todos entrarían a nueva etapa compleja histórica de negociación, lucha, diálogo, cambio legal y reforma de las reglas del juego” (Becerra, Ricardo;2000:77).

Esta apertura va a limitar a la presidencia en el sentido de que, si bien no eliminaba la sobrerrepresentación del PRI, incluía a la oposición a la

vida política nacional, pues reconocía y ampliaba derechos políticos tanto a ciudadanos como a partidos políticos.

Un tercer momento que se puede identificar como crítico para la institución presidencial fue en 1988. Como producto de la reforma política implementada por López Portillo, durante el sexenio de Miguel de la Madrid se pudieron percibir los efectos de esta apertura, pues la oposición logra, una vez reconocida constitucionalmente, irse conformando y unificando gradualmente, sobre todo la izquierda partidista (para 1982 la creación del PSUM era una muestra de las posibilidades de la unificación de la izquierda mexicana). Una vez unificada, la izquierda comienza a aglutinar una serie de organizaciones que no se constituían en partidos políticos, pero que ayudaron a conformar un bloque opositor considerable.

Un factor determinante fue que hacia 1987 se presenta una ruptura al interior del PRI, la cual va a evidenciar la fraccionalización del partido. La corriente democrática del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, sale del partido e inmediatamente se unen al bloque opositor de la izquierda mexicana. Con ello, Cárdenas se convirtió en líder formal del bloque opositor que representaba a la izquierda mexicana, este bloque se denominó Frente Democrático Nacional, lo que un año más tarde sería el PRD. Por su parte, Manuel J. Clouthier, se convirtió en el candidato de Acción Nacional, quien también logró recuperarse y obtener un significativo porcentaje del

electorado a su favor. La reforma de 1977 había producido entonces competencia política.<sup>12</sup>

Como se sabe, el proceso electoral de 1988 estuvo marcado por una serie de irregularidades, tras una larga tradición de fraudes electorales, Salinas de Gortari accede al poder en forma ilegítima. Con lo que la figura presidencial queda desprestigiada, incluso desde finales del sexenio de De la Madrid, la presidencia ya experimentaba una crisis de legitimidad que se acentuó con la tergiversación de los resultados electorales, lo cual irritó a la opinión pública, además de que propició una desconfianza generalizada con la ciudadanía.

“Las elecciones de 1988 arrojaron un escenario contradictorio: el cauce electoral permitió la irrupción de un amplio sector de la izquierda y, al mismo tiempo, un recuento deseado y opaco de los votos luego de la jornada electoral desató un conflicto político mayor y una ola de desconfianza e impugnación sin precedente a las instituciones electorales del país. En efecto, el país vivió en 1988 una de las crisis político–electorales más graves de su historia moderna. Nunca como antes la elección de un Presidente de la República había sido impugnada con tal fuerza y con tantos elementos sólidos por una oposición fuerte, popular y organizada (Becerra, Ricardo;2000:199).

---

<sup>12</sup> Cabe matizar la diferencia entre la *competencia* y la *competitividad* hecha por Sartori; para 1988 la *competencia* electoral se había establecido en el sistema de partidos pero no existía *competitividad* electoral, es decir, no estaban dadas las condiciones para que ocurriera la alternancia a nivel presidencial. Sin embargo, ya existían diferentes opciones políticas diferentes al PRI. Al respecto véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*

A partir de aquel 1988, se considera que el régimen político mexicano entra a un proceso de transición democrática, el cual va a desembocar en la alternancia presidencial en el año 2000. El proceso electoral de 1988, marca un momento en que otros actores políticos van a comenzar a ser parte de la transición, además de que la sociedad civil comienza a jugar también un papel relevante en dicho proceso.

Un último momento que se presenta como crisis de régimen y del sistema presidencialista es en el año de 1994, cuando el primer día del año (que era el día en que comenzaba a operar el Tratado de Libre Comercio) se presenta un levantamiento armado en el Estado de Chiapas conducido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual se presentaba como un movimiento marcadamente antineoliberal y contra el régimen autoritario. Hacia el mes de marzo, es asesinado el candidato a la presidencia por parte del Revolucionario Institucional, lo cual evidenciaba una crisis al interior del partido, que para entonces se encontraba sumamente fraccionado. Este acontecimiento acentuaba una crisis política de magnitudes considerables. El Presidente Salinas, quien se había empeñado en mantener una aceptable imagen, altos niveles de popularidad, pero que sobre todo había gestionado su legitimidad con base a programas sociales y la firma del Tratado de Libre Comercio, entre otros; veía como su gobierno en el último año de gestión se derrumbaba dramáticamente. Salinas privilegió durante su mandato la liberalización de la economía, con el objeto de crear las condiciones para que operara la economía de libre mercado que su antecesor ya había puesto en marcha; sin embargo, postergó la democratización del régimen político, pues mantuvo las instituciones

autoritarias, además de que la figura presidencial adquirió mucho más poder que el de sus antecesores, sobre todo en la práctica política.

El escenario de 1994 marca el fin del régimen autoritario, lo cual propiciaría que a partir de aquél año se comenzara a construir un orden democrático, además de una presidencia mucho más acotada y órganos de poder más representativos y una sociedad civil más participativa. En palabras de José Antonio Crespo: “El sistema político tendría que cambiar en forma significativa, quizá en sentido democrático, aunque sin duda ése no necesariamente era el único desenlace posible. La oportunidad de democratización quizá jamás fue tan clara desde que el régimen priísta se consolidó en 1946. El autoritarismo mexicano parecía estar alcanzando sus límites históricos y, por lo mismo, el cambio democrático se presentaba como la opción más racional para el gobierno y el país” (Crespo;1999:77).

La única alternativa para dirigir por una vía pacífica y ordenada el cambio político tendría que ser conducida por la elite oficial, es decir, tendría que ser dirigida desde arriba por la propia elite gubernamental, tal y como ocurrió. Ello traería sin duda costos al partido oficial y al régimen en su conjunto, pues no se podría mantener el monopolio hegemónico del PRI, el carro completo electoral, ni las facultades metaconstitucionales de la institución presidencial. Pero a cambio de eso, el PRI tendría tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones democráticas.

En este contexto, donde se está tratando de consolidar la democracia, la institución presidencial necesariamente tendría que redefinir su papel, sus prerrogativas y su comportamiento. La transición afectaría consecuentemente el amplio margen de discrecionalidad con el que se conducía la presidencia. Por lo que se pasaría de una presidencia reforzada a una acotada y limitada.

## 4. LAS TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO

*“Apenas son suficientes mil años para formar un Estado  
¡Pero puede bastar una hora para reducirlo a polvo!*

*Lord Byron*

En este capítulo se va a describir cómo ha ocurrido el proceso de transición democrática en México, una vez que el régimen autoritario entra en 1994 en una crisis que resultó irreversible. Se va a explicar la modalidad de la transición democrática en México, pero sobre todo cómo afecta ésta a la institución presidencial. Ya que después de que el Presidente se convirtió en el promotor de la reforma política, posteriormente se ve seriamente limitado conforme se comienzan a construir gradualmente las nuevas reglas. Se identificarán también, las áreas del régimen político en donde la presidencia queda limitada y cómo ha tenido que readecuarse a un contexto democrático.

## 4.1 LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

*“Ningún hombre es lo bastante bueno para  
gobernar a otro sin su consentimiento”  
Abraham Lincoln*

La transición democrática en México ha sido un proceso largo, que incluso a veces parecía estancarse y no dar señales de una auténtica consolidación. Para algunos, el inicio del proceso de transición puede identificarse en el año de 1977, cuando el entonces Presidente José López Portillo emprende una reforma política que pretende ampliar derechos políticos, es decir se trató de una apertura que no ponía en riesgo el funcionamiento del régimen autoritario. Para otros, la transición democrática tiene su origen en 1988, cuando se consolida la oposición en México y ésta es capaz de amenazar la permanencia del PRI en el poder. Otros, consideran que la transición es un proceso que comienza a ser visible hacia 1994, cuando Zedillo llega al poder, pues es en su sexenio cuando los cambios en el régimen comienzan a ser cualitativos.

En realidad 1977 se puede considerar como el momento de la apertura política, lo que O'Donnell denomina **“liberalización política.”**<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> “Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y a grupos sociales ante los actos ilegales o arbitrarios cometidos por el Estado o por terceros” (O'Donnell y Scmitter;1986:20).

Por lo tanto, este momento era sólo de **liberalización** del régimen autoritario y no una efectiva democratización, ya que el poder político no estaba en juego, dado que no existían condiciones de competencia equilibrada. La **liberalización** no es lo mismo que la democratización, pues en la primera se trata de una apertura y la segunda se constituye por la construcción de nuevas reglas, lo cual no sucedió en 1977.

Es 1988 es cuando realmente comienza a haber una transición, ya que el sistema electoral y el sistema de partidos comienzan gradualmente a cambiar. Además de que la sociedad civil comienza a jugar un papel relevante mediante la participación política; sin embargo, en aquél año y en general durante todo el sexenio salinista, no se presentaron las condiciones institucionales, ni legales para que operara un cambio en sentido democrático. Las reformas electorales durante el periodo salinista no fueron la excepción, sin embargo se trató de reformas que seguían siendo limitadas y no propiciaban condiciones equilibradas de competencia política.

Es hasta la llegada de Ernesto Zedillo, cuando la transición parece acelerarse, la reforma política de Zedillo implementada en 1996 tuvo la característica de ser incluyente, pues fue consensada por todos los partidos políticos representados en el Congreso, lo cual significaba que por primera vez la reforma política que intentaba construir un nuevo orden democrático, ya no iba a ser conducida exclusivamente por la presidencia y aprobada por un Congreso mayoritariamente

príista. Este carácter incluyente de la reforma política<sup>14</sup> es el que va a permitió construir reglas democráticas en el sistema electoral.

Cabe subrayar que ha sido precisamente el sistema electoral el factor privilegiado que ha permitido transitar a la democracia; como ya se dijo, la reforma política fue iniciada en 1977, y desde entonces cada uno de los Presidentes subsecuentes ha implementado reformas electorales, algunas como en el caso de De la Madrid, fueron limitadas y no aparecieron mayores avances, otras como la de Zedillo, permitieron que se produjera la alternancia a nivel presidencial, es decir consolidaron la democracia a nivel procedimental.<sup>15</sup>

La liberalización, la democratización y la consolidación democrática a nivel procedimental se pueden explicar siguiendo cada una de las reformas electorales desde 1977 hasta 1996. Se puede afirmar que la democracia en el terreno electoral ya se ha consolidado, pero no por ello se deja de reconocer que hay instituciones y reglas del régimen que todavía no alcanzan un nivel pleno de democracia; sin embargo, en el aspecto electoral es donde se ha producido un salto cualitativo porque la renovación de gobernantes y de miembros del legislativo a nivel federal ya no constituyen motivo de redefiniciones, las reglas del juego en este sentido ya son más claras.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Esta reforma política – que es básicamente electoral – es parte de la llamada Reforma del Estado y su propósito es consolidar la democracia.

<sup>15</sup> Por *democracia procedimental* se entiende “donde hay diversos grupos que compiten entre sí por la conquista del poder, mediante una lucha que tiene por objeto el voto popular” (Schumpeter:1983). La democracia procedimental es básicamente una democracia electoral en el sentido de que pone el énfasis en el procedimiento de renovación de gobernantes en periodos determinados.

<sup>16</sup> Cabe aclarar que la democracia electoral efectivamente, se ha consolidado pero sólo a nivel federal, pues en el nivel local existen serios desfases, como lo fueron los casos de Yucatán y

De acuerdo a Guillermo O'Donnell, una transición democrática está caracterizada porque "en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y los procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores" (O'Donnell y Schmitter;1986:20-21).

Esta definición pretende resaltar la importancia de la construcción de nuevas reglas del juego político, y estas reglas son precisamente las que van a dar forma a la legislación electoral, que da paso a un sistema electoral confiable, transparente y limpio.

## **4.2 EL PAPEL DE LA PRESIDENCIA DURANTE LA TRANSICION DEMOCRATICA**

Se ha mencionado que la transformación del régimen político en sentido democrático ha sido a partir de que la presidencia promovió la reforma política, producto de la presión social. Es ésta, la que ha concedido la apertura y ha modificado constantemente las reglas de

---

Tabasco, en donde hubo que repetir elecciones para gobernador dada la serie de irregularidades que se presentaron durante el proceso.

competencia política desde 1977. Se ha considerado también que el motivo que llevó a la presidencia a abrir el sistema político fue la pérdida de legitimidad y consenso que gradualmente fue experimentando. En este sentido, la sociedad civil ha jugado un papel fundamental, dado que desde 1988, se convirtió en un actor que fue influyendo cada vez más en el proceso de reforma, la sociedad civil organizada comenzó a exigir un cambio de régimen para dejar de lado las prácticas e instituciones autoritarias. A partir de aquella fecha, los niveles de participación – no sólo en las elecciones sino en general en la participación política – fueron en aumento, dado que se fueron ensanchando los canales de participación.

Frente a esta participación cada vez mayor, y la constante presión a la que estaban sometidos tanto Presidente como partido, la apertura política y la transformación del régimen se convirtieron en una demanda que los Presidentes atendieron mediante la ya mencionada reforma política.

Efectivamente, el papel de la sociedad civil y la presión ejercida por ésta, fueron un factor determinante, pero lo que a esta investigación interesa es identificar el papel de la presidencia durante la transición democrática.

Se ha mencionado que fue el Presidente quien originalmente concedió la apertura política en 1977, y que esta reforma siguió su curso en los subsecuentes sexenios. Sin embargo, una vez entrado el sexenio de Ernesto Zedillo, *la reforma política produce un efecto que va a limitar a*

*su propio promotor: la presidencia queda acotada y limitada como producto de las reformas constitucionales que sufren los otros dos poderes públicos y los organismos electorales. Además de que las reformas en materia económica que se presentaron desde el sexenio de Miguel de la Madrid y acentuadas durante el gobierno de Salinas van reducir la influencia del Presidente en el modelo económico. Esta limitación de las facultades presidenciales en materia política y económica van a reducir la influencia y el liderazgo del Presidente en algunas áreas fundamentales de la política y la economía. Pero no por ello, el Presidente va a quedar debilitado, pues sigue concentrando un gran número de facultades constitucionales. Lo que más bien se ha producido es una desconcentración de facultades hacia otros órganos de poder, por lo que el Presidente ya no concentra gran parte del poder político sino que ahora se reparte a otras instituciones.*

Todo ello, ha sido a partir de la misma reforma política que la figura presidencial impulsó, esto ha producido su acotamiento de poder. Es decir, si en un primer momento la presidencia impulsa la reforma política que afecta a los órganos de poder, posteriormente el poder la presidencia queda acotado como producto de la desconcentración de facultades.

Más allá de que lo fundamental de nuestra transición se centraba propiamente en lo electoral, con el objeto de construir reglas de competencia equilibrada, se reformó también la composición y el funcionamiento del Congreso con el objeto de hacerlo más plural. “Sucesivamente desde 1988, el Congreso ha ido acotando el poder

presidencial, obligándolo a negociar sus iniciativas con otros partidos” (Lujambio;2000:30).

Hacia 1977 la Cámara de Diputados introduce la representación proporcional para dar cabida a los partidos opositores; en 1988 el PRI pierde la mayoría calificada en la misma cámara (las dos terceras partes) y en 1997, pierde el mismo PRI la mayoría absoluta. Por esta razón, el Congreso se ha convertido en un recinto plural, es decir en una institución democrática porque ya no es dominada por un solo partido.

Esta composición plural se dio tan sólo en la Cámara de Diputados, en el caso de la de senadores, hasta 1993 se introdujo la representación proporcional, pero el PRI no perdió la mayoría, por lo que la cámara alta permaneció como un candado a favor del Presidente. Sin embargo, lo que se ha producido a partir de 1988 es un gobierno sin mayoría para el Presidente, lo cual le obliga a negociar y consensar el proceso de reforma política, sus iniciativas de ley o reforma y su agenda de gobierno, con el resto de las fracciones legislativas que no pertenecen a su partido. Lo que no significa que el Presidente pierda sus facultades legislativas, todavía las tiene, pero ya queda limitado al momento de usarlas. La existencia de un Congreso plural tampoco significa que hay equilibrio de poderes, pues el Presidente sigue concentrando más facultades constitucionales que el legislativo y el judicial, lo que ahora existe en cambio, es un contrapeso (el Congreso) al poder del Presidente. Zedillo gobernó sin mayoría en la Cámara de Diputados, pero con mayoría en la de senadores (esta fue la única

ocasión que ocurrió con un Presidente salido de las filas del PRI). Al Presidente Fox en cambio, le ha tocado gobernar sin mayoría en ninguna de las dos cámaras lo cual le limita más que incluso a los Presidentes priístas.

En cuanto al Poder Judicial, los principales miembros son propuestos por el Presidente, pero ratificados por el senado, lo cual limita seriamente – ahora que el senado no está compuesto por la mayoría de miembros del partido del Presidente – la influencia que tradicionalmente tenía éste sobre el judicial, lo cual le confiere autonomía, pues el nombramiento de los magistrados ya no es una prerrogativa presidencial. Otro aspecto importante es la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial. El tribunal ha sido facultado para conocer los actos de la autoridad electoral federal, y en algunos casos de los actos de resoluciones de las autoridades electorales locales. Igualmente, el Tribunal Electoral se encarga del conocimiento de los recursos para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos.

“La reforma constitucional de 1996 ha revertido la constante histórica del no conocimiento por el Poder Judicial de los asuntos en materia electoral, y por sí misma ha significado un gran paso hacia delante en el Estado de derecho en México” (Cárdenas Gracia;1999:128). Desde las elecciones desde 1997 , el tribunal mostró absoluta independencia con respecto al Presidente y al PRI, ya que éste partido perdió el Distrito Federal y la Cámara de Diputados, mientras que en las elecciones del año 2000, el mismo partido perdió la presidencia sin

que el Presidente o su partido pudieran revertir los resultados que le fueron adversos.

En lo que respecta a los organismos electorales, cabe recordar que la conducción y organización de los procesos electorales se constituyó en una facultad de la Secretaría de Gobernación, la cual fue una dependencia que está controlada por el Presidente; mientras que la calificación y validación de los procesos electorales era facultad de la Cámara de Diputados convertida en Colegio Electoral, en dicha cámara, como se sabe, había una sobrerrepresentación del PRI hasta antes de 1988, lo cual garantizaba por medio de la llamada autocalificación, que los candidatos priístas ocuparían los escaños en el Congreso, además de la presidencia. Esto le permitía controlar al Presidente la totalidad de los procesos electorales, la oposición y la ciudadanía intervenían en realidad poco durante los procesos; sin embargo, con la reforma de 1996 se iba a revertir esta situación, ya que el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral iba a dejar de ser el Secretario de Gobernación, el IFE a partir de aquella reforma se despartidiza y pasa a ciudadanizarse, la composición del Consejo General ya no la decide el Presidente sino que ahora es aprobada por el Congreso.

En este sentido, la reforma de 1996 consensada por todos los partidos políticos y el Presidente, resultó ser fundamental para dotar al máximo órgano electoral de autonomía. Los efectos de esta reforma se pudieron vislumbrar en las elecciones de 1997 y las del 2000, en donde el gran perdedor fue el entonces partido oficial. De hecho, el PRI comenzó a sufrir los peores resultados de su historia durante

1995, 1996, y 1997. En correspondencia, los partidos opositores adquirirían nuevas posiciones, Congresos locales, alcaldías y gubernaturas en los estados y las diversas capitales del país. Los conflictos postelectorales se fueron desvaneciendo. El gobierno y los partidos se embarcaron en la más larga y ambiciosa negociación electoral. No hubo un solo punto que no fuera sujeto de negociación, corrección y reforma. “El gobierno abandonó en definitiva el organismo responsable de las elecciones; también dejó de tener influencia en la designación de los magistrados del Tribunal Electoral. La Ciudad de México recuperó la facultad de elegir por voto libre, secreto y directo a su Jefe de Gobierno. Los partidos vieron multiplicados sus recursos para desplegar sus campañas y las condiciones de la competencia se equilibraron” (Becerra;2000;61-62).

En este contexto, el Presidente habría reducido su centralidad y liderazgo con respecto al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los organismos electorales. Sin duda, se trata de tres piezas centrales del régimen autoritario que al modificar sus relaciones con el Presidente, produjeron un cambio en la lógica con la que venía operando la presidencia en el sentido de que quedo acotada. Sin embargo, hay una institución más que también cambió la forma con la que tradicionalmente se relacionaba con el Presidente: el PRI. Como se sabe, el Presidente se constituyó en el líder moral y formal del partido, se trataba de la figura que centralizaba el poder político dentro del partido, ya que dispensaba sobre los cargos de elección pública, designaba a los candidatos a diputados, senadores, a gobernadores y Presidentes municipales, pero sus principales facultades

metaconstitucionales consistían en designar a su sucesor y nombrar y remover a la dirigencia del partido, lo cual le daba absoluto control sobre el partido.

Este comportamiento presidencial tenía que ver con una serie de reglas no escritas, pero que se constituían en una práctica política común en nuestro régimen político. La relación Presidente – partido era un factor indispensable para el funcionamiento de la vida política. Sin embargo, esta relación – al igual que con el Congreso el Poder Judicial y los organismos electorales – se va a ver trastocada a partir de la llegada de Ernesto Zedillo, quien marcó desde el principio una distancia con respecto al partido, lo cual resultaba inusual. De entrada no asumió el liderazgo del partido como lo hicieron los Presidentes anteriores, contrario a lo que sucedía, el partido le reclamó al entonces Presidente asumir el liderazgo que le correspondía.

Un factor que puede explicar esta distancia entre partido y Presidente es que originalmente Zedillo no estaba considerado para llegar a la presidencia, su llegada al poder se trató de una contingencia, una vez que fue asesinado el candidato que había sido elegido por el Presidente Salinas. La distancia hacia el partido se reflejó en dos sucesos que ocurrieron hacia el final del mandato de Zedillo. Uno, fue que no designó a sucesor, sino que optó por un proceso abierto de selección de candidato a la presidencia, con lo cual el Presidente rompía con una de las reglas no escritas intentando democratizar los procedimientos de selección de candidatos al interior de su partido. Un segundo suceso fue que una vez perdida la presidencia en las

elecciones del año 2000, Zedillo anunció una semana después, que no nombraría al nuevo Presidente del partido, ni a los coordinadores de las fracciones legislativas en las dos cámaras.

Con ello, Zedillo dejó de utilizar las facultades metaconstitucionales que determinaban la relación con su partido, limitando su centralidad. Si lo hizo con el Congreso con el Poder Judicial y con los organismos electorales, lo hizo también con el PRI. *Por lo que estamos frente a un nuevo tipo de presidencialismo que ya no concentra el mismo poder político de antes, ahora ése poder se ha redistribuido. La tendencia es hacia un presidencialismo atenuado, con limitaciones tanto constitucionales como en la práctica política, ya que el contexto es sumamente distinto. El presidencialismo mexicano no podría funcionar de la misma manera que durante la época autoritaria, ahora que se construye un orden democrático. La democracia por lo tanto, ha limitado al Presidente.*

Si el poder político estaba concentrado antes en la figura del Presidente, ahora parece que este poder pasa al sistema de partidos, ahora es ahí donde se acuerdan las decisiones que antes eran producto de una persona. Como bien afirma Alonso Lujambio, hemos pasado de un *autoritarismo mayoritario a una democracia consensual*.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Un *autoritarismo mayoritario* significa que el presidente y la mayoría del congreso pertenecen al mismo partido; en cambio una *democracia consensual* es aquella donde el presidente no tiene mayoría congresional, además de que el congreso está representado pluralmente, por lo que las decisiones deben ser necesariamente consensadas.

Cabe aclarar, que esta limitación al poder presidencial se ha presentado sólo hasta que Zedillo llega a la presidencia. De hecho, se puede afirmar que tanto la aceleración y consolidación del proceso de transición democrática, como los límites y frenos al poder presidencial fueron dos fenómenos que se presentaron sólo hasta que Zedillo asumió la presidencia. Antes de 1994 ninguno de los dos fenómenos tenía posibilidades de consolidarse ya que no existían las condiciones legales ni institucionales. Es por ello que consideramos que la presidencia ha jugado un papel fundamental en la democratización mexicana, ya que primero promueve la reforma política y posteriormente ve acotado su poder como producto esta reforma.

### **4.3 LA READCUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA**

Como se ha visto, el funcionamiento de la institución presidencial no es el mismo en un régimen autoritario que en uno democrático. Cuando se están construyendo y acordando entre los actores políticos las nuevas reglas democráticas es justo el momento del proceso de transición, y éste es el momento que actualmente experimenta México. Frente a este escenario, la presidencia tiene que readecuar necesariamente su comportamiento, sus facultades y su comportamiento. De acuerdo a Ricardo Espinoza “a medida que crece la sociedad, que crece la oposición, que crece el sector privado, que

crecen los estados de la federación, que crece la prensa independiente y la opinión pública, el presidencialismo pierde presencia y eficacia” (Espinoza Toledo;1999:68).

Desde hace algún tiempo, la demanda social de democratización fuerza hacia un cambio en la lógica política. Ahora se trataría de reformar el sistema institucional para acotar el presidencialismo, restaurar o instaurar un auténtico federalismo y la división o equilibrio de poderes. Una presidencia fuerte no se riñe con la democracia. Lo que ya no se armoniza con la nueva realidad social es la concepción según la cual la sola fuerza política que debe sobresalir es en el gobierno es la del “supremo” Presidente de la República.

En los últimos años el presidencialismo ha estado obligado a dar paso a un proceso de reajustes políticos y democráticos y a la búsqueda de nuevas estrategias internas y nuevos consensos para mantener, cada vez con mayor dificultad, la estabilidad pactada. En lo referente al presidencialismo económico, si por más de cuatro décadas en México la distribución, el empleo, la producción e incluso del poder y la política, se realizaban en torno a una especie de “corporativismo presidencialista autoritario”, ahora tiene que procesarse por medio del Estado de derecho.

Recientemente, Dieter Nohlen ha elaborado un estudio en donde observa que el presidencialismo – en general en América Latina – a pesar de sus fallas en el funcionamiento y sus problemas estructurales, ya no se plantea más la discusión de su sustitución por

un sistema parlamentario, Nohlen considera que esta discusión ha quedado rebasada y que por el contrario, ahora se trata de encontrar los mecanismos que permitan hacer funcionar mejor el presidencialismo, sobre todo ahora que los países con esta forma de gobierno en la región latinoamericana están transitando a la democracia. “Desde siempre hemos sostenido que el presidencialismo no es rígido y permite adecuaciones a sus actuales y futuras funciones” (Nohlen;1998:11).

Nohlen considera que el presidencialismo ha mostrado, pese a sus imperfecciones, tener la capacidad de readecuarse en lo que respecta a funciones y comportamiento, a contextos democráticos. “En estos años se constató que el sistema presidencial, con todas sus imperfecciones y lastres y con todas las diferencias de modalidades jurídicas y de funcionamiento que se advierten en las distintas realidades nacionales, se había afianzado en el marco en el cual habían tenido lugar la recuperación y consolidación democrática. El presidencialismo ha podido afrontar el desafío simultáneo de la democratización y la atenuación de su poder” (Nohlen;1998:9).

Además, Nohlen considera que una virtud mostrada por los presidencialismos tiene que ver con el hecho de que se han enfrentado a sistemas multipartidistas, sin que se haya producido una parálisis política o crisis constitucional. “Las tendencias no eliminan el debate institucional en América Latina, sino que cambian el eje de su preocupación. El tema actual no es el cuestionamiento del

presidencialismo sino la calidad de su gestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática” (Nohlen;1998:9).

Nohlen argumenta que el presidencialismo está experimentando una “adecuación funcional”. Esta adecuación de las funciones presidenciales ha consistido en buscar fórmulas que, sin alterar sus bases fundamentales, permita mejorar el funcionamiento del gobierno en una época en la que el margen de acción para reformas institucionales es mínimo en relación con las demandas que los gobiernos tienen. La reforma no desconoce ni se desvincula de su punto de partida: el presidencialismo.<sup>18</sup> Por adecuación funcional Nohlen entiende “una línea de conducta tanto presidencial, como del parlamento y de los partidos, que se desvíe de la práctica concentradora presidencial y persista en una línea delegatoria en distintas funciones de gobierno y de administración. La adecuación requiere de una ruptura con la tradición concentradora que es parte de la cultura política latinoamericana y de un rechazo a la tentación de cualquier Presidente para ampliar su poder” (Nohlen;1998:107-108). Con esta propuesta lo que Nohlen sugiere es que la presidencia desconcentre facultades hacia otros órganos de poder de forma tal, que se repartan las facultades de gobierno entre las distintas instituciones de poder político. *Esta adecuación funcional ya está ocurriendo en el presidencialismo mexicano, pues el Presidente ha desconcentrado facultades electorales, legislativas, económicas y con*

---

<sup>18</sup> En este sentido, la reforma al sistema presidencialista no tiene por objeto ser sustituido por un sistema parlamentario, sino readecuar sus funciones en un contexto democrático, lo cual limita, más no debilita su poder.

*su partido. Lo cual nos indica que efectivamente en México se está transitando de un presidencialismo reforzado a uno de tipo atenuado.*

Hay dos niveles que interesan evaluar a esta investigación: el papel del Presidente en la economía y su relación con el sistema de partidos, pues se trata de dos elementos más que lo han acotado, De ello tratarán los siguientes capítulos.

## 5. PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS

El presente capítulo se va a ocupar de la transformación que ha sufrido el sistema de partidos en México. Se explicará cómo se paso de un sistema de partido hegemónico no competitivo a uno de tipo multipartidista, una vez que se está construyendo un orden democrático. Se va explicar cómo un formato multipartidista ha acotado el poder presidencial, y cómo éste, se ha relacionado con los partidos, así como los nuevos efectos de esta relación. El punto de partida es 1988, porque se considera que a partir de este año comienzan las transformaciones en el sistema de partidos.

### 5.1 EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO

Antes de abordar el sistema de partidos en México, es necesario definir qué es un sistema de partidos. Por **sistema de partidos** se entiende “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos tratados por los investigadores de los sistemas de partidos, son los siguientes: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, d) su relación con la sociedad o grupos sociales y e) su actitud frente al sistema político (Nohlen;1994;38).

Uno de los principales estudios sobre sistemas de partidos es el de Giovanni Sartori, el cual elaboró una tipología que hasta la fecha se considera clásica. Sartori tipificó el sistema de partidos en México a principios de los ochenta como sistema de partido hegemónico pragmático; por supuesto, de acuerdo a la época en Sartori elaboró su estudio, correspondió a la etapa en que persistía el régimen autoritario en México. El **sistema de partido hegemónico** tiene las siguientes características, “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como no” (Sartori;1980:276).

Esta caracterización del sistema de partido hegemónico para el caso mexicano, resulta correcta, pues no se trató de un sistema de partido predominante ni único. No era único en el sentido de que existían otros partidos, el sistema de partido único significa que sólo hay un partido y no es posible que existan más partidos, ya que a este tipo de sistema de partidos, Sartori los asocia con las dictaduras y los regímenes totalitarios. En cambio, en México, durante el siglo XX existieron varios partidos que si bien, ya se constituían en una oposición, no estaban reconocidos constitucionalmente.

En el caso del sistema de partido predominante, Sartori hace una distinción analítica con respecto al hegemónico: en el predominante hay *competencia* y también hay *competitividad*, es decir, es democrático. Mientras que en el hegemónico, hay *competencia* – aunque esta sea de fachada – pero no hay *competitividad*. Al no haber *competitividad*, el poder político no está en juego por consecuencia.

“Por debajo del nivel presidencial, y como emanación directa del poder del Presidente, todas las demás decisiones importantes proceden del Comité Central del PRI, y las normas del juego son muy claras. El PRI tiene que ganar de todas formas. Si existe alguna duda sobre el margen de victoria que necesita el PRI, se da pucherazo o se destruyen las urnas. Por otra parte, si fracasa la cooptación de los grupos disidentes, entonces es probable que se recurra a la represión. El PAN no es una amenaza, y de hecho ayuda a mantener viva, como oposición desde la derecha, la imagen revolucionaria de un PRI orientado a la izquierda” (Sartori;1980:282).

Desde su misma fundación del partido en 1929, cada tres años se ha renovado el Congreso y cada seis se ha renovado la presidencia. Este sistema de partido hegemónico persistió hasta 1988. Hasta este año, el PRI ganó municipios, gubernaturas, Congresos locales, Congreso federal y la presidencia. Se puede identificar entonces el año de 1988 como el momento que marca el inicio de la transformación en el sistema de partidos en México, ya que es a partir de aquel momento, cuando la oposición partidista comienza a ganar algunos municipios y su primera gubernatura: Baja California, la cual le correspondió al PAN. Además a partir de ese año, también se modificó la composición

del Congreso, terminando con la sobrerrepresentación priísta; en algunas legislaturas locales se fue presentando gradualmente una fuerte presencia de la oposición. Para 1997 el Congreso se había convertido en un recinto mucho más plural y como colofón, en las elecciones del año 2000 se presenta la alternancia presidencial. Es decir en 12 años el sistema de partidos en México se transformó cualitativamente.

## **5.2 LA TRANSFORMACION EN EL SISTEMA DE PARTIDOS**

En opinión de Alonso Lujambio, “la transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico con elecciones no competitivas a un sistema de multipartidista con elecciones competitivas, es decir, elecciones equitativas, limpias y confiables, que posibiliten el que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y efectivamente al juicio de las urnas. En este sentido, la transición a la democracia en México supone el paso del ejercicio monopólico del poder, al ejercicio del poder compartido” (Lujambio;2000:21).

Con esta afirmación, lo que Lujambio quiere decir es que el centro de poder político ya no recae exclusivamente en la presidencia, sino que ahora se ha desplazado al sistema de partidos. Efectivamente, de 1988 a la fecha, México experimenta una transición a la democracia

en la medida en que los partidos políticos han logrado pactar diversas reformas que posibilitaron elecciones crecientemente competitivas y éstas van construyendo, en el entramado constitucional mexicano, un pluripartidismo.

“El partido hegemónico y sus oposiciones habían introducido hacia 1987 una dosis de suficiente pluralismo en las instituciones constitucionales para que, en 1988, se produjera, después de un importante realineamiento en las preferencias de los electores, la primera acotación formal, constitucional, al poder de decisión hegemónico posrevolucionario. De inmediato nació en 1989, el sistema de actores clave de la transición: PRI-PAN-PRD. A partir de entonces, y cada vez más tanto en la propia Cámara de Diputados como en el sistema constitucional como un todo, el poder de decisión en las instituciones se comparte en operaciones no unipartidistas sino multipartidarias” (Lujambio;2000:30).

La dinámica consensual de la transición produce, naturalmente, dos acotaciones centrales al otrora super poder del Presidente mexicano. Sucesivamente desde 1988, el Congreso ha ido acotando su poder, obligándolo a negociar sus iniciativas con otros partidos. Por otro lado, la creciente competencia electoral en el conjunto del entramado constitucional obliga a su partido a enfatizar su componente territorial, a debilitar su componente corporativo, y a explorar nuevos mecanismos de selección de candidatos que le van quitando al Presidente la facultad metaconstitucional por excelencia, derivada de su condición de jefe de partido hegemónico y árbitro de la disputa

política interna. *La transición en México supone así, una racionalización del poder del Presidente mexicano.*

Se ha mencionado que el ascenso en los porcentajes de votación en las elecciones del año 1988 por parte de la oposición fue significativo. Además de que el PRI perdió por primera vez una gubernatura que fue Baja California; además de ello, también perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados (es decir, las dos terceras partes). Esta pérdida de la mayoría calificada tuvo una implicación fundamental, pues sólo con la mayoría calificada es posible reformar la constitución. Por lo tanto, si el Presidente Salinas requería reformar el texto constitucional, no lo podía hacer por sí sólo junto con su partido, fue necesario a partir de aquella fecha, negociar cualquier intento de reforma con otra fuerza política. En el caso del naciente Partido de la Revolución Democrática, éste no aceptó entablar diálogo alguno con el gobierno salinista, argumentando que su gobierno era ilegítimo y que además no existían condiciones institucionales para pactar una reforma o una negociación; por lo que el PRD, no tuvo nunca la flexibilidad para pactar acuerdos con el gobierno de Salinas. Fue entonces el Partido Acción Nacional, quien a través de las llamadas “concertaciones” pactó con el Presidente Salinas el rumbo de la reforma política. Ello implicaba que el Presidente ya no podía conducir por sí sólo, la reforma política que pretendía democratizar el régimen. Ahora se agregaba un actor más que era Acción Nacional.

## Cuadro 1

### RESULTADOS DE LA VOTACIÓN PARA PRESIDENTE (1988).

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Carlos Salinas	PRI	9 641 329	50.36
Cuauhtémoc Cárdenas	FDN	5 911 133	30.8
Manuel J. Clouthier	PAN	3267	17.07
Gumersindo Magaña	PDM	199 484	1.04
Rosario Ibarra	PRT	80 052	0.42
<b>TOTAL</b>		<b>19 145 012</b>	<b>100</b>

Fuente: José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 2000, pág. 202.

Por lo tanto, la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, además de las gubernaturas de Baja California en 1989, Guanajuato en 1991, y Chihuahua en 1992, Jalisco en 1995, nuevamente Baja California y Guanajuato en el mismo año y las de Querétaro y Nuevo León en 1997 por parte del PAN. Además de las obtenidas por el PRD: el Distrito Federal en 1997, Michoacán y Morelos, han transformado la geografía electoral del país sustancialmente, los partidos opositores han adquirido, gracias al voto ciudadano, responsabilidades de gobierno en los dos niveles de la administración local.

## Cuadro 2

### RESULTADOS DE LA VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1988).

Partido	Total de votos	Porcentaje	N. de diputados
PRI	9 227 008	51.1	260
PAN	3 244 887	17.97	101
PFCCCRN	1 687 849	9.35	34
PPS	1 662 477	9.21	32
PARM	1099 486	6.09	30
PMS	802 837	4.45	19
PDM	235 668	1.31	0
PRT	93 830	0.52	0
TOTAL	18 054 621	100	500

Fuente: José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 2000, pág. 202.

“A partir de 1989 ya no resultó imposible lo que durante décadas lo fue: que los partidos opositores accedieran al poder local vía gubernaturas y un número creciente de municipios. Lo que ocurrió durante la administración del Presidente Salinas es que desde la presidencia se controló fuertemente la posibilidad de reconocer los triunfos opositores, sobre todo para negarle al PRD, la oposición más incómoda para el gobierno, la obtención de alguna gubernatura. La obsesión del Presidente Salinas por controlar férreamente este aspecto del sistema político condujo a numerosos conflictos postelectorales en el ámbito local.” (Becerra, Pablo Javier;1998:92).

## 5.3 LA NUEVA CONFIGURACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Se han definido claramente los protagonistas del nuevo sistema de partidos en México; al mismo tiempo, la competencia se ha extendido a todo el conjunto de posiciones que se juegan en las elecciones a partir de 1988. El Partido Acción Nacional, el Revolucionario Institucional y el de la Revolución democrática, son los principales actores del sistema de partidos mexicano. Junto a ellos existen en la actualidad dos partidos menores cuya capacidad para impactar los resultados electorales ha sido hasta ahora muy reducida. Los partidos Verde Ecologista y del Trabajo, aunque cuentan con algunas fuerzas regionales, tienen una presencia nacional escasa.

“Arribamos así a una situación paradójica. En comparación con sus predecesoras, la actual legislación electoral regula con mayor precisión la competencia entre partidos. Pero precisamente por eso, los resultados son cada vez más indeterminados. Esta paradoja no es del todo extraña a la democracia. Przeworsky ha definido esta última como *la institucionalización de la incertidumbre*. Este es un rasgo totalmente novedoso para el régimen de partidos antes tan estable” (Valdés, Leonardo;1999:233). Efectivamente, mientras persistió el sistema de partido hegemónico, la certeza en los procesos electorales era una constante, mientras que en la democracia, al no saberse cuáles van a ser las nuevas posiciones de gobierno de los competidores, priva la incertidumbre.

Es entonces a partir de 1988, cuando el sistema de partidos en México comienza a dar un viraje; hacia 1994, si bien el PRI mantenía un claro dominio sobre la geografía electoral, la oposición cada vez obtenía más triunfos en municipios, gubernaturas y legislaturas locales, además de que mantuvo la presidencia. En aquel año, la tendencia en el sistema de partidos se mantenía, el descenso en los niveles de votación del PRI se acentuaba, mientras que el ascenso de la oposición (en específico el PAN y el PRD) en los niveles de votación se mantenía. La lógica tripartidista en el sexenio de Ernesto Zedillo, confirmaba que el sistema de partido hegemónico estaba llegando a su fin y que por lo tanto, el Presidente tendría que enfrentar una cada vez más creciente presencia de la oposición en algunos espacios de poder.

Si en 1988 con el crecimiento y desarrollo de la oposición, el PRI vio por primera vez amenazada su hegemonía electoral, para 1991 como se sabe, obtuvo una notable recuperación. Sin embargo, con los acontecimientos ocurridos en 1994, se podía pensar que el PRI podría perder, ahora sí, la presidencia. En aquel momento se argumentó que se había producido “el voto del miedo” durante la elección de 1994, con lo que el PRI se sostuvo seis años más en el poder. Lo característico de aquella elección fue que no llegó a ser tan cuestionada como la de 1988, ningún actor político que participo en la contienda insinuó fraude alguno. Aunque fue el mismo Presidente Zedillo quien reconoció que a pesar de que su llegada al poder se

había dado mediante elecciones limpias, éstas no habían sido equitativas.

**Cuadro 3**  
**ELECCIONES PARA PRESIDENTE (1994).**

<b>PARTIDO</b>	<b>% de la votación</b>
PAN	26.69
PRI	50.13
PRD	17.07
PT	2.83
OTROS	3.28
TOTAL	100.00

Fuente: José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*. 2000, pág. 356.

“La batalla por la confianza no se ganó en forma definitiva, pero no hubo dudas de su gran avance. La elección fue una operación con alto grado de dificultad obligada a remar en un escenario político convulsionado, en contra de prejuicios y temores fundados. Vistos en perspectiva, los resultados informaron de una nueva geografía política, de zonas de influencia, de avances y retrocesos de cada uno de los partidos contendientes. De hecho, las cifras electorales despejaron rápidamente las especulaciones, perfilaron nuevas tendencias y resultaron el medidor inexcusable de una pluralidad creciente” (Becerra,Ricardo;2000:355).

A partir de la elección de 1994, se podía prever un probable acuerdo entre los tres grandes partidos nacionales. Se pudo demostrar también que muchas de las piezas que al Presidente antes le parecían irrenunciables, podían funcionar perfectamente sin su control. Más allá, las elecciones de 1994 acabaron demostrando un sistema de partidos extraordinariamente vivo y fuerte: una pluralidad política que nadie podía desvanecer o exorcizar y que estaba llamada a instalarse y expandirse en el futuro de la política mexicana. El PRD, con su crecimiento al doble, había confirmado su presencia política; el PAN había podido recolocarse como la segunda fuerza política del país, sobre todo luego de un evento abierto, democrático y atestiguado por millones: el debate público. Y el PRI había mostrado que podía tener un lugar en un contexto crecientemente democrático, y que podía ganar con solvencia elecciones limpias.

Hacia 1997, en las elecciones intermedias del gobierno de Zedillo, el sistema de partidos volvió a sufrir recomposiciones y mostró su carácter dinámico y cambiante. Las tendencias se confirmaron: la votación del PRI seguía siendo a la baja y la de la oposición en ascenso. 1997 marca un punto de rompimiento en el sistema de partidos, ya que es cuando el Presidente va a ver seriamente limitada su maniobra electoral y legislativa.

Antes de abordar las elecciones de 1997 es necesario remitirse a la reforma política de 1996. Esta reforma fue básicamente electoral, e iba a tener efectos sustanciales en el sistema de partidos. Se ha mencionado que la característica principal de esta reforma fue su

carácter incluyente; por primera vez, el Presidente no definía por sí sólo el rumbo de la transición democrática. Si durante el sexenio de Salinas la reforma incluyó al PAN, éste nunca se convirtió en realidad en un protagonista decisor de la reforma; en cambio, en 1996, Zedillo decide que la construcción de nuevas reglas sería a través de todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, Zedillo pensó en una reforma “definitiva” que dejara atrás las protestas de la oposición, y que sobre todo, ya no se constituyera en motivo de constantes redefiniciones.

Los principales aspectos modificados en la **reforma electoral de 1996** fueron los siguientes:

- a) Se generan condiciones equitativas en lo que se refiere al acceso al financiamiento de partidos y en el acceso a los medios de comunicación.
- b) Se modifica la composición del Consejo General del IFE. (Este punto resulta fundamental para la consolidación de la democracia procedimental, ya que va a dotar de autonomía al máximo órgano electoral, y va a despartidizar al IFE).
- c) El Distrito Federal consolida su autonomía, permitiendo que los ciudadanos elijan por primera vez a sus gobernantes. La Asamblea de Representantes pasa a ser la Asamblea Legislativa.
- d) Se incorpora el Tribunal Federal electoral al Poder Judicial de la Federación, con lo que se le dota de certeza jurídica para el procesamiento de irregularidades a los procesos electorales.

Estos fueron los principales puntos que se reformaron, por supuesto, hubo incertidumbre en el sentido de que no se sabía en concreto qué tanto se transformaría el sistema electoral y de partidos, y qué tan confiable era dicha reforma, pues las anteriores no habían propiciado un marco de equidad competitiva. Los efectos de la reforma pudieron ser visibles hasta que se puso a prueba el sistema electoral durante las elecciones de 1997. En efecto, el gran perdedor de la contienda fue el PRI, ya que no consiguió ganar el Distrito Federal, además de que sucedió algo inusual: perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Estos resultados tuvieron dos implicaciones para el Presidente: al perder el Distrito Federal, Zedillo perdía el control de la entidad más importante del país. Entidad de la que por otra parte, tuvo un absoluto control, pues desde siempre la persona que gobernaba el Distrito Federal era designada por el Presidente. Así Zedillo pierde toda la influencia que sus predecesores tuvieron para con esta entidad, además de que la Asamblea Legislativa también la ganó casi en su totalidad el PRD. Al ganar el PRD tanto jefatura de gobierno como Asamblea Legislativa, se mostraba que la presencia del PRI en el D.F había prácticamente desaparecido, pues no ganó un solo distrito. Otro efecto significativo de la elección de 1997 es como ya se dijo, la pérdida de la mayoría absoluta en la cámara de diputados, lo cual iba a limitar seriamente el control del ejecutivo en dicha cámara, aún cuando mantuvo la mayoría en la de senadores, la cual constituía un candado en su favor. “Las nuevas reglas para la conformación de la Cámara de Diputados permitieron una representación más equilibrada, la pluralidad se instaló de lleno en el Congreso” (Woldenberg;2000:474).

Como ya se ha dicho, en 1988 el electorado le quitó al PRI la capacidad para emprender reformas constitucionales por sí sólo, lo cual limitó también la capacidad del Presidente para conducir la reforma política; en 1997 le quitó también la capacidad para emitir modificaciones legales, lo que complicaría el trabajo legislativo y obligaría a los partidos opositores de aquella legislatura – PAN, PRD, PT y PVEM – a hacerse cargo de su nueva responsabilidad de legislar, pues se habían instalado plenamente y por derecho propio en el eje del funcionamiento del Estado. Así, el sistema de pesos y contrapesos había cuajado materialmente luego de las elecciones de 1997.

A continuación se presenta un cuadro de competencia partidaria que se había establecido para 1997 el cual muestra los crecientes niveles de competitividad partidista:

**Cuadro 4**  
**FORMATO DE COMPETENCIA PARTIDARIA (1997).**

<b>Bipartidismo PRI-PAN</b>	<b>Bipartidismo PAN-PRI</b>	<b>Bipartidismo PRI-PRD</b>	<b>Bipartidismo PRD-PRI</b>	<b>Partido hegemónico</b>	<b>Tripartidismo</b>
Aguascalientes Coahuila Chihuahua Nayarit, Puebla San Luis Potosí Sinaloa Yucatán Zacatecas	Baja California Colima Guanajuato Jalisco Nuevo León Querétaro	Campeche Chiapas Guerrero Hidalgo México Oaxaca Tabasco Tamaulipas	Distrito Federal Michoacán Morelos	Baja California Sur	Durango Quintana Roo Sonora Tlaxcala Veracruz

Fuente: Centro de Estadística y Documentación Electoral. UAM –I

“El sistema de partidos tiende a consolidar una lógica tripartidista a nivel nacional,<sup>19</sup> que se desagrega en lógicas bipartidistas en los niveles de entidad y de distrito, aunque existen algunos casos de bipartidismo por entidad o por distrito, en cuyo caso las posibilidades de alternancia en el poder han crecido de manera sustancial. En el nivel federal esto se traduce en probabilidad de triunfos opositores en las elecciones de diputados y senadores, y en el nivel local, en las gubernaturas y ayuntamientos.

<sup>19</sup> De acuerdo a la tipología de partidos de Sartori, cuando hay tres partidos o más que ocupan posiciones de gobierno, se utiliza la categoría *multipartidismo*, Pablo Javier Becerra utiliza tripartidismo para especificar que el tipo de multipartidismo que hay en México se reduce a tres partidos.

**Cuadro 5**

**RESULTADOS NACIONALES DE LA CÁMARA DE DUPUTADOS,  
(1997).**

Partido político	Diputados electos por mayoría relativa	Diputados electos por representación proporcional	Total de diputados por ambos principios
PAN	64	57	121
PRI	165	74	239
PRD	70	55	125
PT	1	6	7
PVEM	0	8	8
TOTALES	300	200	500

Fuente: José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 2000, pág 474.

Las elecciones de 1997 constituyen por lo tanto un punto de ruptura en la configuración del poder político en México, en el sentido de que el poder queda redistribuido en forma más equitativa. Sin duda a partir de aquella fecha, el sistema de partidos se consolidó como un sistema competitivo. Estas elecciones intermedias, en donde el PRI fue el gran perdedor, fueron un llamado de atención serio para dicho partido de cara a las elecciones presidenciales del 2000. A partir de aquél año, Vicente Fox se apuntó como candidato a la presidencia, mientras era gobernador de Guanajuato por parte de Acción Nacional. En el caso del PRD, se sabía de antemano que el líder moral y formal del partido

iba a ser el candidato a la presidencia, por tercera vez Cuauhtémoc Cárdenas iba a competir; mientras que por parte del PRI, Ernesto Zedillo confirmó su convicción de mantenerse alejado del partido, en este caso iba a dejar de ejercer una facultad metaconstitucional de vital importancia que era no designar a su sucesor. Intentando ponerse acorde a los momentos de transición democrática en que el país estaba inmerso, Zedillo optó por llevar a cabo una elección abierta entre militantes, simpatizantes y las bases sociales del partido, para elegir candidato a la presidencia. Con este hecho, el Presidente estaba rompiendo con una de las principales reglas no escritas del sistema política mexicano que le dieron estabilidad política – al menos hasta 1994 – a la sucesión presidencial. Además, con ello, el Presidente Zedillo intentó darle una imagen democrática al partido al mostrar que en el PRI se habían construido reglas democráticas para la elección de candidatos.

Este hecho fue de vital importancia porque marca en definitiva la distancia que el Presidente siempre dijo tener para con su partido. Si el margen de maniobra que tenía el Presidente en el régimen político ya se había reducido, la distancia tomada con el partido iba a reducir más su influencia y liderazgo. En palabras de César Cansino, “cuando las actitudes del líder comienzan a tomar mayores distancias respecto de patrones democráticos de personalidad, la centralidad también puede comenzar a decrecer” (Cansino; 1995:107).

Una vez entrado el año 2000, las campañas comenzaron y como era de esperarse hubo debate público entre los candidatos del PRI, PAN y PRD. Los medios de comunicación tuvieron quizá como nunca un papel determinante en la influencia ciudadana, las encuestas que se presentaban en la prensa escrita y en la televisión tuvieron un impacto también determinante. En este sentido se trató de campañas que privilegiaron el *marketing político*, nunca antes a un Presidente salido de las filas del PRI había podido vislumbrar este nuevo escenario preelectoral: una fuerte presencia de un candidato opositor (en este caso Vicente Fox) en los medios; un debate público donde los candidatos del PRD y PAN señalaban abiertamente los errores cometidos por los gobiernos priístas.

Llegada la elección del 2 de julio del 2000, ocurrió la alternancia nivel presidencial por primera vez, en unas elecciones competitivas y equilibradas, el PRI perdía el poder después de 71 años. Un aspecto importante tiene que ver con el hecho de que todos los partidos que participaron en la contienda aceptaron los resultados, incluido el propio Presidente Zedillo. Una vez más, los resultados le habían sido adversos al PRI y no le fue posible revertirlos, lo cual terminó por consolidar la autonomía del IFE, mostrando credibilidad entre la ciudadanía y la opinión pública. Una vez que los actores acataron los resultados y que las impugnaciones e irregularidades fueron mínimas, se puede afirmar que el procedimiento de renovación de gobernantes en nuestro país a nivel federal ha quedado garantizada. Con ello

queremos decir que la democracia en el terreno procedimental ha quedado consolidada.<sup>20</sup>

Una semana después de que se conocieron en forma oficial los resultados, ocurre otro momento importante en la acotación del poder presidencial: una vez consumada la derrota presidencial, Zedillo anunció que él no nombrará a la nueva dirigencia del partido, ni a los coordinadores de las fracciones parlamentarias en las dos cámaras. Con ello, Zedillo, deja de usar al final de su mandato otra facultad metaconstitucional, la que le permitía nombrar y remover al Presidente del partido y a sus líderes parlamentarios. Con ello, el Presidente perdía una enorme influencia en cuanto al control de su partido. Era la primera vez que se presentaba una distancia tan marcada entre Presidente y partido, lo cual resultó inaudito para lo que venía siendo el funcionamiento del sistema político mexicano.

### Cuadro 6

#### Año 2000: VOTACIÓN PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Alianza por el cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DS
15 988 544	<b>13 576 189</b>	6 259 018	208 257	157 119	592 072
<b>42.52%</b>	36.10%	16.64%	0.55%	0.42%	1.57%

Fuente: José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 2000, pág. 532.

<sup>20</sup> La consolidación de la democracia procedimental no significa que ya hay normalidad democrática, simplemente se quiere decir que a nivel federal, las reglas de competencia política ya

Ahora bien, una vez ocurrida la alternancia política y la consolidación de la democracia procedimental, deviene como consecuencia una caída régimen y la emergencia de uno nuevo. La caída del antiguo régimen era aquel régimen autoritario, cuyas dos piezas centrales eran el Presidente y el partido, el Presidente mantenía el control de los organismos electorales, mantenía subordinado al Congreso y al Poder Judicial, controlaba el Banco de México, centralizaba la planificación económica, conducía la reforma del Estado y los canales para la participación política de la sociedad eran limitados. La emergencia del nuevo régimen en cambio, ya no tiene a una de sus figuras centrales en el partido, sin embargo el Presidente si bien sigue siendo la figura principal constitucionalmente, en la práctica política ha tenido que redefinir su papel, ya no controla las instituciones electorales, tampoco tiene subordinados los otros dos poderes, ni es el rector de la economía, a la vez que el Banco de México ya tiene autonomía. En cuanto a la participación ciudadana, se ha permitido con mayor tolerancia la inclusión de otros actores políticos que pertenecen a la sociedad civil organizada. Un ejemplo de ello fue cuando a principios del 2001, mientras el E.Z.L.N. permaneció en el Distrito Federal, los indígenas subieron a tribuna del Congreso para ser escuchados.<sup>21</sup>

---

no constituyen motivo de discusión (aunque si de perfeccionamiento).

<sup>21</sup> En aquella ocasión los legisladores de Acción Nacional no se presentaron a la audiencia que les fue concedida a los grupos indígenas. Contrario a lo que pretendía Fox, al intentar ser lo más tolerante e incluyente posible con el E.Z.L.N., lo cual fue un primer indicio de que la relación del presidente Fox con el PAN distaba mucho de ser igual que la del PRI con sus presidentes.

Este nuevo régimen que resulta ser más democrático que el anterior, tiene pendientes algunas asignaturas como la garantía de un auténtico Estado de derecho, la lucha contra el crimen organizado, el desempleo, la pobreza, entre otros; para enfrentar estos problemas, se requiere necesariamente de consensos entre el ejecutivo y el legislativo para implementar el programa de gobierno, diseñar políticas públicas, reformar la constitución y otras tareas vinculadas con el ejercicio de gobierno. Y es precisamente el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Vicente Fox, el que ha heredado las condiciones de un presidencialismo acotado. Un aspecto central de este gobierno tiene que ver con la relación entre Presidente y sistema de partidos.

El Congreso es sin duda un fiel reflejo de nuestro sistema de partidos, ya que ahí está representada la pluralidad política que además es también reflejo de la voluntad ciudadana. Si Salinas perdió la mayoría calificada en 1988 en la Cámara de Diputados, Zedillo la mayoría absoluta en la misma cámara en 1997, Fox no tiene mayoría en ninguna de las dos cámaras, lo cual reduce todavía más su influencia en el Poder Legislativo, generando lo que se denomina un “gobierno sin mayoría”. Si a ello le agregamos el nivel local, se puede deducir que efectivamente, el poder ahora es compartido; “en sólo una de las 34 asambleas (32 locales más las cámaras de diputados y senadores) existe un partido con mayoría calificada (es el PRI en el Congreso local de Puebla)” (Lujambio;2000:14).

Como ya se ha mencionado, el gobierno sin mayoría se presenta cuando el Presidente no gobierna en al menos una de las dos cámaras, siendo este el caso del Presidente Fox. Ahora bien, ¿qué puede ocurrir cuando un Presidente no tiene mayoría congresional? Primero, se puede presentar el siguiente efecto: que el legislativo pueda bloquear las iniciativas que provienen de la presidencia o viceversa, lo cual ocasionaría bloqueos mutuos entre estos dos poderes. Si los bloqueos persisten lo que tendríamos como consecuencia es una parálisis política, la cual propiciaría que la agenda gubernamental quede bloqueada y paralizada, ya que el Presidente al no contar con la mayoría suficiente para aprobar su programa de gobierno paraliza en buena medida la producción legislativa.<sup>22</sup> Estas son algunas de las consecuencias que produce un gobierno sin mayoría.

### Cuadro 7

#### Año 2000: VOTACIÓN PARA SENADORES DE LA REPÚBLICA

Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DS
14 203 588	13 692 186	7 024 999	521 086	272 425	669 650
38.11%	36.74 %	18.85 %	1.40%	0.74 %	1.80 %

Fuente: José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México, 2000, pág. 534.

<sup>22</sup> Sobre este punto véanse los trabajos de Alonso Lujambio sobre la dificultad del presidente para negociar con el congreso.

**Cuadro 8**  
**AÑO 2000: VOTACIÓN PARA DIPUTADOS**

<b>Alianza por el cambio</b>	<b>PRI</b>	Alianza por México	PCD	PARM	<b>DS</b>
<b>14 212 476</b>	<b>13 720 453</b>	<b>6 948 204</b>	428 577	<b>272 425</b>	<b>698 683</b>
<b>38.23%</b>	<b>36.91%</b>	18.69%	1.15%	<b>0.73%</b>	1.88%

Fuente: José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México, 2000, pág. 534.

En tanto que los Presidentes priístas no tuvieron dificultades en su relación con el Congreso sino hasta la presidencia de Ernesto Zedillo, el primer gobierno de la oposición ha generado una situación de confrontamiento, pues hasta el momento, de las iniciativas presidenciales más importantes presentadas en el Congreso por Vicente Fox, sólo la reforma indígena ha sido aprobada por consenso; mientras que la reforma al sector energético, la de PEMEX y sobre todo la reforma fiscal, han sido obstaculizadas por las fracciones opositoras en el Congreso. El sistema de partidos que efectivamente, paso a ser multipartidista durante el segundo trienio de Zedillo, fue en realidad moderado; sin embargo ahora parece presentarse una polarización en el sistema de partidos, ya que no ha sido posible aprobar la agenda presidencial ni por lo tanto, implementar su proyecto de país..

## **6. PRESIDENCIALISMO Y MODELO ECONÓMICO**

En el presente capítulo se indagará el papel de la presidencia en el modelo económico. Mientras el Estado fungió como rector de la economía, el Presidente asumió un liderazgo central, pero una vez que dicho modelo es sustituido por el de economía de libre mercado, el Presidente ve reducida su influencia en la planificación económica. Este capítulo pretende evaluar la limitación del Presidente en la economía.

### **6.1 EL PRESIDENCIALISMO EN EL ESTADO ASISTENCIAL**

Se ha evaluado el papel del Presidente en el régimen político, cómo su influencia se redujo con respecto a las instituciones de poder político y el sistema de partidos. Sin embargo, una caracterización del presidencialismo y sus limitaciones quedaría incompleta si no se evalúa su influencia y límites en el modelo económico.

Después de la segunda guerra mundial se desarrolló en México el Estado proteccionista, el cual pretendía asistir a la población de los principales bienes y servicios. Este modelo de desarrollo generó cierto crecimiento y estabilidad económica; por Estado benefactor se entiende, “un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, educación, salud, habitación a todo ciudadano como

derecho político y no como beneficencia” (Regonini, Gloria;1976:551). Esta conformación de un Estado de bienestar en México está aparejada con la conformación misma del presidencialismo. De acuerdo a Eliseo Mendoza Berrueto “es evidente que en México se dio una estrecha correlación entre la política de intervención del Estado en la vida económica, el surgimiento y consolidación del presidencialismo y el fortalecimiento del proceso de centralización de funciones gubernamentales. Por lo general, a medida que se ampliaron y se volvieron más ambiciosas ciertas políticas económicas del gobierno federal, se produjo un mayor intervencionismo del Estado, creció el aparato gubernamental, se fortaleció la centralización y se consolidó el presidencialismo” (Mendoza Berrueto;1996:194).

La mayor o menor intervención del Estado en la vida económica nacional ha fluctuado en congruencia con el modelo de desarrollo y el tipo de política económica que se ha practicado en el país durante las diferentes etapas de nuestra historia. Hubo tiempos en que se identificó a la intervención estatal y al Estado patrimonial como símbolos de fuerza nacionalista y como la mejor respuesta a los objetivos de soberanía nacional y justicia social.

La etapa de mayor intervención del Estado coincide con aquella en la que, al término de la revolución, el gobierno tuvo que crear las instituciones y organismos públicos necesarios para reiniciar el crecimiento económico de México e impulsar su desarrollo social. “En los tiempos en que las economías nacionales entraban en un profundo estancamiento económico, impactadas por la depresión de la

economía estadounidense (1929-1933), que irradió sus efectos negativos prácticamente a todos los países del mundo. Fue entonces cuando el Presidente Franklin D. Roosevelt puso en marcha el *New Deal*, con el propósito de sacar a su país de la mayor crisis que jamás hubiese experimentado nación alguna” (Mendoza Berrueto;1996:195). La inspiración de Roosevelt eran las políticas económicas que proponía John Maynard Keynes, distinguido economista inglés. Lo que Keynes aconsejaba era algo que en aquellos tiempos no aceptaban los defensores del liberalismo: una decidida intervención del Estado, visto éste como un agente promotor de la recuperación económica, con base en el ejercicio de un presupuesto que, de ser inevitable, tendría que ser deficitario.

Este modelo de Estado asistencial fue entonces adoptado con cierto éxito por varios países del mundo, entre ellos México. En este modelo económico el Presidente jugó un papel fundamental como se verá. Se ha afirmado que con el paso del tiempo el ejecutivo federal llegó a acumular numerosas facultades, pero aquellas facultades en materia económica, significaron un relevante fortalecimiento del sistema presidencialista y, consecuentemente, del centralismo gubernamental.

Esta estrategia deliberada de intervención directa en la conducción del desarrollo del país, puso en marcha diversos muy diversos programas y la realización de una amplia gama de proyectos para el desarrollo; por lo que la estructura institucional se amplió de manera considerable para poder asistir a la población, ya que creció el número de dependencias encargadas de realizar tales programas

gubernamentales, todas ellas dependían directamente del Poder Ejecutivo. “Durante muchos años la tesis predominante fue que la intervención del Estado en la economía era necesaria y conveniente, ya que el aparato productivo nacional requería su impulso promotor. El apoyo no podía provenir de otra parte que del gobierno, primero, por la descapitalización que había sufrido el sector empresarial y del país en general. No había de otra: o el Estado asumía la responsabilidad de impulsar el desarrollo nacional, o nadie lo haría. Y dado que en aquellas condiciones de subdesarrollo el libre juego de las fuerzas del mercado jamás lograría una racional y justa asignación de recursos y satisfactores, tendría que ser el Estado el que con sus propios recursos llenara huecos y tratara de corregir deficiencias" (Mendoza Berrueto;1996:214).

Puede afirmarse que durante el periodo del Estado asistencial hubo un crecimiento económico sostenido, pues el Estado jugó un papel estratégico, con la aplicación de eficaces políticas de impulso al desarrollo. Durante este proceso de expansión, jamás fue criticada la intervención del gobierno en la conducción de la economía nacional, ni sus instrumentos planificadores fueron rechazados. La clase empresarial veía complaciente cómo se iba conformando un campo de oportunidades para su propio progreso, cada vez más amplio y promisorio. Además, en el discurso oficial se les daba tratamiento privilegiado y preferente, al reconocerlos como los empresarios nacionalista que participaban en el crecimiento del país.

De acuerdo a Jorge Carpizo, las principales facultades en materia económica del Presidente (mientras el Estado se erigió como el rector de la economía) se daban a partir de variados instrumentos los cuales eran:

- a) controlaba la política monetaria<sup>23</sup>
- c) controlaba la política fiscal
- d) instrumentaba la política de precios
- e) implementaba la política de inversión y obras públicas
- f) definía la política de importaciones y de comercio exterior
- g) controlaba la política del petróleo, gas, forestal, industrial y turística
- h) controlaba todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Carpizo, 1978:135).

Este modelo económico sin embargo, encontró problemas de funcionamiento hacia finales de los setenta durante el sexenio de López Portillo. En esta gestión, la estrategia económica estaba encaminada a la ampliación del gasto público y la inversión masiva en la industria del petróleo. Luis Medina Peña apunta algunas consideraciones sobre esta política económica, “la estrategia presentaba serias fallas, la principal de ellas se refería al hecho de que la expansión de la economía dependía de crecientemente de las exportaciones del petróleo y del papel e influencia de una sola compañía estatal en la actividad económica: PEMEX” (Medina Peña, Luis;1994:191-192). Se trataba de una estrategia sujeta, en última instancia, a la expectativa de un aumento constante en el precio del

---

<sup>23</sup> Esta facultad la perdió el presidente una vez que en 1993, mediante reforma constitucional, el Banco de México adquiere autonomía y puede a partir de ello, dirigir la política monetaria en forma independiente.

petróleo y sus derivados – variable que no estaba bajo el control nacional -.

El incremento unilateral de precios hacia 1977, llevó a una seria pérdida de clientes y exportaciones, lo cual demostró que ni la empresa ni el gobierno se habían preocupado por prever opciones ante escenarios alternativos al del mercado de productores. Al conformarse un mercado de consumidores de petróleo, México se encontró de repente con la peor de las situaciones: una abultada deuda externa, difícil de servir dado los mermados ingresos, y una economía dependiente de un solo producto y prácticamente de un solo mercado, los Estado Unidos. “El petróleo paso así de ser una palanca para el desarrollo a garante de las deudas contraídas” (Medina Peña, Luis; 1994:196).

Los funcionarios de la época a cargo de la conducción económica, responsabilizaron únicamente a la caída del precio del petróleo como la causa de la crisis de 1982. “Sin embargo, existen opiniones en contra que aseveran que la crisis tuvo lugar y alcanzó grandes proporciones porque los desequilibrios de las finanzas públicas y de la balanza de pagos fueron tan pronunciados que los hizo sumamente sensibles a las fluctuaciones en el ingreso de divisas. En estos términos, la caída de los precios del petróleo fue el factor precipitante de una crisis que significó serias repercusiones internas para México. Ante todo, cortó de tajo la realización de los grandes planes del gobierno en todos los terrenos, pero más importante aún fue que afectó la credibilidad en la aptitud del gobierno para manejar la

economía. Un peso devaluado, un déficit público equivalente al 17% del PIB y la imposibilidad de seguir contando con crédito externo” (Medina Peña, Luis;1994:196).

Es un hecho ya conocido que López Portillo estimó necesario establecer el control de cambios como la única medida viable para contener la salida de capitales del país, y para que el control de cambios en un país como México, con frontera tan extensa con Estados Unidos, fuera medianamente eficaz, fue necesario nacionalizar la banca.

Hacia finales del sexenio de López Portillo parecía que el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, pues ya no estaba generando el mismo desarrollo. Al mismo tiempo que el Estado asistencial también estaba llegando a sus límites, pues se encontraba sobrecargado de demandas que ya no le eran posibles procesar. En palabras de Luis Aguilar Villanueva, “la intervención del Estado tuvo un desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado” (Aguilar Villanueva, Luis;1992:15). Este fracaso del modelo de desarrollo, cuyo eje era el Estado asistencial encuentra sus límites al final del sexenio de López Portillo. Con la llegada de Miguel de la Madrid el modelo económico iba a dar un viraje, lo cual llevaría a reducir las facultades del Presidente en materia económica con la implantación de la economía de libre mercado.

## 6.2 EL PRESIDENCIALISMO Y LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO

La llamada clase política que se había afianzado en el poder después de la revolución, y hasta principios de los años ochenta, había conseguido un crecimiento económico sostenido; en el terreno político había gozado de legitimidad y consenso. Sin embargo, estos factores se vieron mermados a partir de aquella fecha. Por lo que una vez que Miguel de la Madrid entra al poder, desplaza a la vieja clase política que en los últimos años había mostrado que su proyecto económico y político había encontrado sus límites; y ante la falta de mecanismos que fueran capaces de renovar e inyectar mayor dinamismo a la economía y la política cada vez más deterioradas, de la Madrid sustituyó a esta clase política que llevaba decenios con las riendas del poder político, por una nueva clase denominada “tecnócrata”. La *tecnocracia* era un grupo de economistas que veían en el Estado un obstáculo para que se desarrollaran plenamente las fuerzas del mercado. Lo que les resultaba claro a los tecnócratas era que el Estado ya no se podía constituir en el promotor del desarrollo, pues había quedado rebasado por la sobrecarga de demandas sociales. Por lo tanto, la vía del desarrollo económico ya no provendría del modelo de Estado asistencialista sino de la competencia entre agentes económicos en el mercado.

Sin embargo, al incentivar el crecimiento de la iniciativa privada para que compitiera en el mercado, le quitaría al Presidente gradualmente

el control del gasto social y del diseño de políticas públicas, pues la demanda social ya no estaría compensada por el Estado sino que los particulares asumirían el compromiso de asistir a la población. Esta idea es parte esencial de la economía de libre mercado, en nuestro país no opera completamente, pero desde la llegada de De la Madrid, y sobre todo con el gobierno de Salinas, se trató de privilegiar esta política económica; en los gobiernos de Zedillo y Vicente Fox este modelo ha tenido su continuidad.

Ha sido evidente que este modelo de economía de libre mercado no ha gozado de simpatía, por el contrario, ha sido severamente cuestionado, incluso no sólo en México sino en todo el mundo. Al abrirse el mercado tanto interna como externamente, el papel central del Estado queda desplazado y son en cambio nuevos agentes económicos los que se encargarían de procesar las demandas sociales. Lo cual no resulta ideal para la población, pues el conjunto de servicios que ésta recibe son derechos constitucionales que el Estado está obligado a asistir; en cambio, si la oferta y la demanda queda en manos del mercado, la población necesariamente tendrá que pagar el servicio que legalmente le corresponde al Estado.

En este sentido, al ir perdiendo el Estado gradualmente la rectoría de la economía, se redefine también el papel presidencial dentro del nuevo modelo económico. Ello necesariamente transforma por consecuencia, el papel del Presidente, pues después de tener considerables atribuciones económicas, el nuevo modelo las va a atenuar.

Para ejemplificar mejor el desplazamiento del Estado en la economía, retomamos algunos argumentos de José Ayala Espino, quien retomando al defensor de la economía de mercado Hayek, afirma, “la competencia y su prerrequisito, la libertad, es el mejor medio conocido de coordinación económica sin coerción y sin la intervención de una autoridad. La intervención del Estado la economía es objetable no sólo porque e ineficiente, sino principalmente porque viola los valores fundamentales del individuo y del mismo contrato social. (...) A partir de la visión del Estado y del mercado de Hayek, éste desarrolló su modelo de organización política, económica y social que debería privar en la sociedad moderna. El libre mercado y el Estado acotado por la ley, son las, marcas de referencia para contener y evaluar, los modelos de Estado fuerte, que comenzaron a proliferara desde los años treinta: el socialismo, las economías mixtas y los Estados de bienestar, que reflejaban distintas formas y grados de centralización de procesos decisionales, de asignación de recursos, de distribución del ingreso y de la administración pública” (Ayala, Espino;1996:118).

A diferencia del Estado interventor que proponía Keynes, Hayek en cambio considera que su intervención es un obstáculo para que el libre mercado pueda operar sin restricciones. Este modelo económico, como ya se dijo, fue el que se pretendió implementar a partir de 1982 en nuestro país la nueva clase tecnocrática. En opinión de Lorenzo Meyer, “el cambio lo llevó a cabo un grupo de ideólogos audaces y no muy escrupulosos. Su ambición venía incubándose de tiempo atrás, pero se desbordó cuando el grupo se percató de que el fracaso de

Echeverría y López Portillo era el fracaso de la clase política tradicional y abría una gran oportunidad para ellos, los economistas, que suponía sabían manejar las grandes variables que daban sentido a la globalización de fin de siglo” (Meyer, Lorenzo;1998:144). A partir de este hecho, se puede afirmar que a partir de 1982 nuestro país es gobernado por economistas y no ya por una clase de políticos que tradicionalmente habían salido de los cuadros del Revolucionario Institucional.

La nueva elite en el poder era decididamente neoliberal; “el punto de partida del neoliberalismo es el hombre racional interesado en maximizar sus recursos. Desde esta perspectiva, en un capitalismo sin trabas, las fuerzas del mercado tienen un carácter profundamente moral: alientan y premian a los mejores, a los creativos, a los que asumen riesgos, a los que trabajan más y posponen la gratificación presente en aras de la ganancia futura. Los que pierden tienen que asumir su propia responsabilidad, su debilidad moral” (Meyer, Lorenzo;1998:135).

Una vez que Miguel de la Madrid accede al poder, el gobierno mexicano se adhiere al GATT en 1986, con lo que nuestra economía fue objeto de concesión de varias prerrogativas. Cuando la adhesión comenzó a operar se incrementó la exportación global. “Pero lo más importante de todo, fue que dicha adhesión promovió un cambio de mentalidad en el empresariado, antes acostumbrado a la tutela estatal, y que se empezó a traducir en nuevas formas de producir y reducir

costos, sin que se diera la desaparición masiva de las empresas” (Medina Peña, Luis;1994:248).

Este particular momento vivido bajo el sexenio de Miguel de la Madrid, supone un primer acotamiento formal al poder presidencial en el terreno económico. Quizá se trate del primer momento en que un Presidente sufre una real atenuación de su poder. Pues como ya hemos visto, las limitaciones en el terreno político se presentaron hasta la llegada de Ernesto Zedillo. Sin embargo, en materia económica podemos considerar que el sexenio de Miguel de la Madrid es el primer momento en que el sistema presidencialista mexicano va a sufrir limitaciones en lo que se refiere a la centralización de la planificación de la economía. A pesar de ello, en realidad no comenzó a operar en aquel momento el libre mercado como tal, simplemente se dieron los primeros pasos para instaurarlo, como lo fue la entrada al GATT.

“Es pertinente aclarar que, a medida que se institucionalizaba la apertura comercial y el comercio internacional se comienza a practicar con bases y normas definidas y objetivas, van perdiendo fuerza las decisiones discrecionales de los funcionarios vinculados con este campo. De modo que como subproducto de esta política, podemos anotar una desregulación administrativa limitada pero importante, un aligeramiento de la administración central e indirectamente, una atenuación de la injerencia directa o indirecta del Presidente de la república” (Mendoza Berrueto;1998:223).

Con la llegada de Carlos Salinas al poder en 1988, el nuevo modelo económico se fue afinando cada vez más. En este gobierno, se planteó desde el principio continuar con las líneas de política económica iniciadas en el sexenio anterior. Aparte de la disciplina financiera y el combate a la inflación, las acciones del gobierno de Salinas se orientaron a tres puntos fundamentales: una nueva negociación de la deuda externa, la privatización a fondo del sector estatal para reducir la deuda interna y el Tratado de Libre Comercio, como culminación a la apertura económica del país.

“Ante la perspectiva de bloques económicos y el peligro de que México se quedara aislado entre ellos, cambió la percepción que se tenía entre seguridad nacional y comercio exterior. Por ello, y dentro de la lógica que explicaba la liberalización y apertura de la economía hacia el exterior, el gobierno mexicano decidió proponer a Estados Unidos y Canadá, la celebración de un tratado para Norteamérica. El TLC se planteó sobre la base de que tres economías, frente a un ambiente externo hostil, serían capaces de generar más riqueza y empleos” (Medina Peña, Luis;1994:256).

Hacia 1993, luego de dos años y medio de negociaciones, el TLC fue aprobado por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. La puesta en vigor del TLC en 1994 supone, si no grandes cambios económicos inmediatos dadas las salvaguardas y las paulatinas reducciones arancelarias en lapsos más o menos largos, sí un cambio de actitud por parte del gobierno y la población mexicana. Abandonar las posiciones defensivas y asumir con todos sus riesgos los retos de

la productividad y competitividad en asociación con la economía más fuerte del mundo, resultan novedosas en la historia moderna de nuestro país. La firma del TLC representó la culminación de la reforma estructural económica iniciada a mediados de los años ochenta, una suerte de seguro para evitar la regresión al estado de cosas anterior.

Es en definitiva en el sexenio de Salinas, cuando se crean las estructuras para que el libre mercado pueda comenzar a operar ahora sí, en la economía mexicana. *Cabe recalcar que esta política económica es impulsada y dirigida desde la presidencia; pero lo realmente significativo es que la misma presidencia verá limitada posteriormente su influencia en la economía, una vez que el modelo económico se establezca y se afina el mercado.*

Un elemento más que contribuyó a limitar la influencia del Presidente en la economía fue que hacia 1993, el Banco de México adquirió su autonomía, situación que con los Presidentes anteriores resultaba impensable, pues la política monetaria la determinaba exclusivamente la presidencia. La autonomía del Banco de México significa que el Presidente se despoja del control de una institución central del Estado mexicano, con lo que se muestra que la liberalización de la economía, la apertura comercial y la autonomía del Banco central estaban encaminadas a consolidar en definitiva la economía de libre mercado.

Sin duda, el costo social impuesto por el ajuste económico, la estabilización y el cambio estructural <sup>24</sup> ha sido enorme. “En el terreno de los beneficios el saldo es por otra parte, no fue con Salinas mucho menos claro. Se recuperó la estabilidad macroeconómica, se reestructuraron las finanzas públicas, la inversión privada ha aumentó considerablemente y se produjo un cambio sustancial en la estructura de las exportaciones. Sin embargo, el ritmo de la actividad económica permaneció deprimido y la generación de empleos fue insuficiente, los niveles de desigualdad se elevaron y el ahorro interno registró un comportamiento sensiblemente inferior al deseable” (Heredia, Blanca;1997:158).

No hay duda de que la política económica del salinismo generó grandes expectativas en algunos sectores, mientras que otros fueron pesimistas. Durante su sexenio se habló de desarrollo y se creyó que el TLC vendría a significar el despegue de nuestra economía. Sin embargo, como se sabe, los acontecimientos de 1994 con el levantamiento armado del E.Z.L.N. en Chiapas, el asesinato del candidato del PRI Luis Donald Colosio y hacia el final del año el llamado “error de diciembre” vinieron a restarle credibilidad a todas las promesas hechas por Salinas durante su gestión.

---

<sup>24</sup> Al hablar de los costos sociales que implicaron la implantación del neoliberalismo, se puede considerar que una gran parte del sector de la izquierda en México se ha proclamado desde el principio contra dicho modelo, argumentando que la apertura comercial al exterior significará entregar los recursos del país y la fuerza de trabajo al capitalismo extranjero; además de que se exigía la intervención del Estado para garantizar los estándares mínimos de bienestar y el acceso a igualdad de oportunidades. Para la izquierda en México y un sector de la opinión pública, el nuevo modelo no es el remedio para el desarrollo, por el contrario ensancha las desigualdades.

El sexenio de Ernesto Zedillo por su parte, comenzó con una turbulencia económica a 28 días de haber tomado posesión, pues devino una de las peores devaluaciones del peso mexicano en su historia, las políticas económicas del salinismo habían hecho estragos durante su último año, por lo que su sucesor recibió un país con un escenario político y económico bastante deteriorado. El estallamiento de la crisis de 1994, conocido como “el error de diciembre”, obligó al Presidente Zedillo a implementar una política económica de austeridad. Como ya se sabe, el modelo económico, pese a las imperfecciones y mal manejo de las finanzas públicas, tuvo continuidad. Sin embargo, el gobierno de Zedillo impidió que el peso mexicano siguiera cayendo como consecuencia de la crisis económica de 1994; además, el gobierno mexicano tuvo que recurrir al préstamo de capital extranjero para poder frenar la difícil situación económica.

No obstante el fracaso que se evidenció con el modelo de economía de mercado, Zedillo optó por la continuidad del modelo argumentando que la sustitución del neoliberalismo por otro modelo significaría el caos.

Por lo tanto, Zedillo se dio a la tarea de cuidar dos elementos que le podrían dar cierta estabilidad al peso y a la economía en general: las finanzas sanas y la disciplina fiscal; con ello, se buscaría evitar los sobresaltos en la economía. Este modelo, como era de suponerse se convirtió en el blanco de ataques, se argumentó por parte de un sector de analistas económicos que los objetivos estaban lejos de cumplirse, que la estabilidad económica era muy vulnerable y se dependía de la

coyuntura económica mundial, que las desigualdades se habían ensanchado y que estaba surgiendo una nueva fuerza a nivel mundial de grupos que se estaban manifestando en contra de las políticas globalizadoras dictadas por el Banco Mundial, que tendían a que la economía de libre mercado siguiera su marcha. Pese a ello, Zedillo argumentó en varios de sus discursos que quienes estaban en contra del modelo, se estaban oponiendo al desarrollo.

Otro suceso ocurrido durante el sexenio de Zedillo fue que hacia 1997 se dio otra crisis económica ocasionada por el mal manejo de la banca, cuyo origen estaba en el sistema financiero, el cual quedó colapsado, principalmente en el sistema bancario. Para ello, se implementaron un conjunto de políticas que tuvieron como objeto rescatar a las instituciones bancarias, principalmente a través de los diversos programas contenidos en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); sin embargo la mala aplicación de las políticas, aunado a la ilegalidad con la que procedieron funcionarios como los banqueros, obligó a que la deuda contraída por la banca se hiciera deuda pública para 1998. En efecto, el FOBAPROA constituyó uno de los capítulos más oscuros en lo que respecta a la economía – en específico al manejo de la banca – que ocurrieron durante el sexenio de Zedillo. Las investigaciones con respecto a este desvío de fondos han comenzado, pero han sido demasiado lentas, pero sin duda, el problema del rescate bancario se convirtió en un obstáculo para el crecimiento económico del país.

Es necesario aclarar que al final del sexenio de Zedillo, una vez que ocurrió la derrota electoral del 2 de julio del 2000, por primera vez desde el sexenio de Díaz Ordáz, la sucesión presidencial se presenta sin crisis económica o política. Lo cual nos indica que Zedillo entregó el poder en forma pacífica, aún cuando la transferencia de poder se da por primera vez en una situación que parecía realmente delicada: el PRI le entregaba el poder al PAN, es decir, el cambio de poder no se daba por primera vez entre la misma elite priísta.

En lo que respecta al gobierno de Vicente Fox, se puede afirmar que efectivamente hay continuidad en el modelo económico, por su puesto con alguno matices diferentes. Durante el discurso de Fox en campaña, éste dejó entrever que privilegiaría la entrada de capital extranjero y que fomentaría la privatización de algunos sectores estratégicos como el sector energético o PEMEX. A diferencia de sus tres antecesores inmediatos, el Presidente Fox no es de formación economista, su trayectoria ha sido como empresario. Un detalle que llamó la atención de la opinión pública fue que el gabinete no estuvo integrado por gente del Partido Acción Nacional, ni por una clase eminentemente tecnocrática, sino que predominan ligeramente algunos miembros de formación precisamente empresarial.

En resumen, si bien el modelo del Estado proteccionista funcionó en forma más o menos eficiente durante alguna época, éste modelo entró en franca crisis a finales de los años setenta, la sustitución de dicho modelo por uno de corte neoliberal, ha ocasionado que prive la incertidumbre y que el desarrollo económico siga estancado. La

viabilidad del actual modelo ha sido cuestionada severamente; sin embargo, esta tendencia se ha presentado en casi todos los países del mundo. Como bien afirma Alain Touraine, la tendencia en la mayoría de los países tiende a instaurar democracias como forma de organización política y economía de mercado como modelo económico, ello tiende sin duda a limitar el gran poder que tuvo el Estado durante el siglo XX.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Al respecto véase Alain Touraine (1994) *Qué es la democracia*, México, FCE, 309 p.

## 7. CONCLUSIONES

***“El poder ni se crea ni se destruye, sólo se transforma”  
Jesús H Adame Ortiz***

De acuerdo al desarrollo de esta investigación, se puede afirmar que el sistema presidencial ha sufrido una serie de transformaciones en su comportamiento y sus relaciones con otras instituciones del régimen político, lo cual le ha obligado a readecuar su comportamiento y funciones. La reforma política emprendida por López Portillo en 1977 y continuada por los subsecuentes Presidentes, afectó la composición y funcionamiento del Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos electorales; al modificar gradualmente la legislación electoral se modificó también por consecuencia el sistema electoral, lo cual transformó en buena medida el sistema de partidos.

Si bien la reforma política tenía como objetivo conceder una apertura política con respecto a la oposición, el siguiente paso de la reforma política estuvo encaminado a democratizar el régimen después del momento coyuntural de 1988. La consolidación de la democracia procedimental llegó hasta el año 2000, después de una larga serie de reformas que posibilitaron la alternancia a nivel presidencial y una composición plural del Congreso federal. Durante este proceso de reforma, la presidencia no podía quedar al margen, la autonomía de algunas instituciones del régimen fue lo que limitó el poder presidencial. Estas limitaciones si bien no han debilitado a la

presidencia, si le han obligado a redefinir sus facultades y su comportamiento en esta nueva lógica de funcionamiento del régimen que los principales actores construyeron.

Se ha identificado el año de 1968 como el momento en que el régimen autoritario pierde el consenso, sobre todo de la clase media. Hacia 1976 se presentan problemas de legitimidad con elección presidencial, la cual evidenció la falta de competencia electoral y de una oposición que resultaba necesaria, pero que estaba en crisis; la reforma de 1977 precisamente estuvo encaminada a fortalecerla. De 1982 en adelante, aparece a primera limitación al presidencialismo mexicano, se da en el terreno de la economía y no en el régimen político, la implantación del nuevo modelo económico va a ir limitando gradualmente la centralidad del Presidente en materia económica. Para 1988, se presenta un momento particularmente crítico, pues con la tergiversación de resultados de la elección presidencial, se consideró que Salinas había accedido al poder en forma ilegítima, lo cual le estaba restando credibilidad a la institución presidencial; además de que los tropiezos en materia económica le habían puesto en una situación comprometida. Esto propició que la imagen presidencial se viera desgastada y en crisis; no en vano fueron los múltiples intentos de Salinas por recomponer la legitimidad de un autoritarismo cada vez más disfuncional. 1994 es el momento en que la elite política queda fraccionada y dividida, ello se evidenció durante el proceso de sucesión presidencial, el cual estuvo marcado por un violento asesinato. En 1997, se da por primera vez el caso de que un Presidente del PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de

Diputados, lo cual va a reducir considerablemente su influencia sobre el legislativo; además de que por primera vez no va a tener el control del Distrito Federal, la entidad más importante del país. El año 2000 finalmente, representa el momento en que un Presidente del PRI no revierte los resultados electorales que le fueron adversos, lo cual va a terminar de mostrar sus limitaciones, en áreas como la electoral, de la cual antes tenía bajo su control.

Tenemos así, un Presidente que ya no tiene la misma influencia que antes en materia económica; no controla los organismos electorales, los poderes legislativo y judicial ya no permanecen subordinados a la voluntad presidencial; además de que gobierna frente a un multipartidismo; y había que agregar por último, que se distanció de su partido, rompiendo con algunas de las reglas no escritas del sistema político mexicano.

Cabe aclarar que estas limitaciones sólo se presentaron hasta entrado el sexenio de Ernesto Zedillo, en el caso de las limitaciones en el modelo económico, éstas comenzaron con de la Madrid, pero realmente la reforma política vino a atenuar el poder presidencial hasta que la transición democrática se aceleró. Efectivamente, la construcción de un orden democrático fue una condición necesaria y suficiente para que el fenómeno del presidencialismo acotado se presentara.

No obstante, estas limitaciones es posible notar que existen áreas en donde el Presidente todavía posee prerrogativas muy significativas,

que de alguna manera le siguen haciendo fuerte. Nos referimos básicamente a dos cuestiones. Primero, es sólo el Presidente quien designa a los miembros de su gabinete, sin tener limitación alguna, lo cual le confiere amplio poder para remover a su discreción al gabinete en su conjunto; además, las Secretarías de Estado se constituyen en una parte fundamental para el funcionamiento del Estado, y en este sentido, el Presidente no tiene límites, por lo queda pendiente una plena reforma del Estado. Un segundo aspecto tiene que ver con las facultades constitucionales. Constitucionalmente, el Presidente sigue concentrando un mayor número de prerrogativas legales en comparación con los poderes legislativo y judicial, lo cual no permite todavía la conformación de un real equilibrio de poderes. Lo que en cambio se ha producido con la pluralización del Congreso, es un sistema de pesos y contrapesos: ahora el legislativo no está compuesto exclusivamente por miembros del PRI, lo cual obliga al presidente a negociar su agenda; pero no por ello, existe un equilibrio de poderes, pues el Presidente sigue sobrefacultado constitucionalmente en relación a los otros dos poderes.

Por lo tanto podemos concluir que la conformación de una presidencia limitada, como debe ser en una democracia, está en proceso. Con Zedillo se dieron pasos significativos tanto para consolidar la democracia procedimental como para atenuar el poder presidencial; sin embargo, existen áreas en donde el Presidente todavía no tiene limitaciones. La transición de un presidencialismo reforzado a uno acotado es un proceso que todavía no concluye, pero que comienza a dar señales de consolidación. Si la reforma del Estado consiste

básicamente en desconcentrar funciones que antes eran de la atribución exclusiva del ejecutivo a otros órganos de poder, es indudable que ésta desconcentración ya está en marcha, y ello necesariamente operará en beneficio del funcionamiento de nuestra democracia.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Lius F. (1992) *El Estudio de las políticas públicas, tomo 1*, México, Miguel Ángel Porrúa, 281p.

----- (1994) "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* (Alicia Hernández Chávez coord.), FCE, México.

Almond, Gabriel y Sidney Verba (1965) *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Boston, Little Brown and Company

Alcántra Sáez, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México.

Alfie, Alicia y Luis Méndez (1998) "Tres lustros de transición en México" en *El cotidiano* No. 89, UAM Azcapozalco, México.

Ayala Espino, José (1996) *Mercado, Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 519 p.

Becerra, Ricardo., P. Salazar y J. Woldenberg (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena, 557 p..

Becerra, Pablo Javier (1998) "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de competencia" en *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, C. Cansino (coord.), México, Centro de Estudios de Política Comparada, pp.75-96.

Cansino, César (1995) *Construir la democracia. Limites y perspectivas de la transición en México*, México, CIDE, 213 p.

Cárdenas Gracia, Jaime (1999) "El Poder Judicial en transición" en *La Ciencia Política en México*, M. Merno (coord.), México, FCE, pp. 93-137

Carpizo, Jorge (1978) *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XX, 240 p.

Córdova, Arnaldo (1972) *La formación del poder político en México*, México, Era, 99 p.

Crespo, José Antonio (1999) *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, 253p.

Duverger, Maurice (1970) *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ariel, 639 p.

Espinoza Toledo, Ricardo (1999) "Superpresidencialismo y régimen presidencial" en *La Ciencia Política en México* M. Merino (coord.) México, FCE., pp.56-74.

Farfán, Rafael (1996) "Del paradigma político de la transición. Estudio crítico de un modelo de análisis político" en *Sociológica*, No. 30, UAM, México.

Fernández, Mario B. (1988) "Transición versus democratización: visiones alternativas sobre el cambio político" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández B. editores) Nueva Sociedad, Venezuela.

Flisfich, Angel. Tomás Moulán (1991) "Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina" en *Ensayos sobre una problemática inconclusa: la transición a la democracia en América Latina*, ( Agustín Cueva, compilador) CONACULTA, México.

Garrido, Luis Javier (1982) *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 380 p.

Garretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México.

Gómez Tagle, Silvia (1997) *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios sociológicos.

Held, David (1987) *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México.

Hredia, Blanca (1997) "La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas" en *México en el desfiladero. Los años de Salinas*. Marcelo Cavarozzi (coord.) México, FLACSO, pp.151-174.

Hernández Chávez, Alicia (1994) "La parábola del presidencialismo mexicano" en *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos* Alicia Hernández. (coord.) México, FCE, pp. 17-39.

Kaufman, Robert (1988) "Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas tomo III* (Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comp.) Paidós Buenos Aires.

Linz J., y A. Valenzuela (1994) *The failure of presidential democracy*, Baltimore Johns Hopkins University Press. 255 p.

----- (1994) *Las crisis del presidencialismo. Tomo 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 255 p.

Lujambio, Alonso (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.191 p.

Medina Peña, Luis (1994) *Hacia el nuevo Estado. México, 1929-1994*, México, FCE, 362p.

Mendoza Berrueto, Eliseo (1996) *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado*, FCE, México,384 p.

Meyer, Lorenzo (1998) *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 283p.

Morlino, Leonardo (1980) *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 307 p.

Nohlen, Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 409 p.

----- (1998) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 390 p.

O'Donnell, Guillermo y P. Schmitter (1986) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 133p.

Peschard, Jacqueline (1999) "Del fundamento del autoritarismo institucionalizado a la explicación de una transición inacabada" en *La ciencia política en México* (Mauricio Merino coord.), FCE, México.

Paoli Bolio, Francisco J. (1985) "Legislación electoral y proceso político 1917-1982" en *Las elecciones en México: evoluciones y perspectivas* (Pablo González Casanova coord.) Siglo XXI, México.

----- (1995) "Valores de la transición democrática" en *Propuesta*, julio, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. México.

Patiño Camarena, Javier (1985) "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico" en *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (Pablo González Casanova coord.) Siglo XXI, México.

----- (1995) *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, IJ, UNAM, México.

Pereznieto Castro, Leonel (1987) *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, Porrúa, México.

Phillips Shively, W. (1997) *Introducción a las Ciencias Políticas*, Mc Graw Hill, México.

Przeworski, Adam (1988) "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas tomo III* (Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead comps.) Paidós, Buenos Aires.

Rabasa, Emilio (1990) *La constitución y la dictadura*, Porrúa, México.

----- (1996) *Mexicano esta es tu constitución*, Miguel Angel Porrúa, México.

Rainer, Olaf Schultze (1998) "Ingeniería constitucional comparada: en torno al debate actual" en *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, (Dieter Nohlen, Mario Fernández, editores), Nueva Sociedad, Venezuela.

*Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 1917-1997* (1997) SIID, cuadernos de apoyo, Sistema Integral de Información y Documentación. Comité de Biblioteca e Informática, México.

Regonini, Gloria (1976) "Estado de bienestar" en *Diccionario de Política*, N. Bobbio, N. Mateucci y G. Pasquino (comps.) México, Siglo XXI, pp.551-556.

Reyes del Campillo, Juan (1997) "La transición se consolida" en *El cotidiano* núm. 85, sep.- oct., México.

Ríos Estavillo, Juan José (1997) "Reforma al Distrito Federal" en *Enciclopedia parlamentaria: reformas constitucionales*. Vol. I, tomo III, serie IV 1994 - 1997. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones. Sistema Integral de Información y Documentación Legislativa. México.

Riggs, Fred W. (1993) "Fragility of the Third World Regimes" en *International social science journal*, vol. 136.

Rodríguez Araujo, Octavio (1998) "Los partidos políticos en México" en *El camino de la democracia en México*, IJ, México.

Romero, Vidal (1998) "Posicionamiento y coaliciones en la Cámara de Diputados" en *Bien común y gobierno*, Año 4, núm. 44, Fundación Rafael Preciado, México.

Sartori, Giovanni (1980) *Partidos y sistemas de partidos*, Madris, Alianza, 450 p.

----- (1994) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 227 p.

Serrano, Mónica y Víctor Bulmer-Thomas (1998) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, FCE, 276 p.

Schumpeter, Josep (1983) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Urbis.

Touraine Alain (1994) *¿Qué es la democracia?* FCE , México.

Uriarte, Edurne (1997) “ El análisis de las elites políticas en las democracias” en *Revista de estudios políticos*, Nueva Epoca, núm. 97, México.

Valdés Zurita, Leonardo (1999) “Régimen de partidos” en *La Ciencia Política en México*, M. Merino (coord.), México, FCE pp.211-233.