

LAS PRESIDENCIAS FUERTES. EL CASO DE LA MEXICANA

Lorenzo Meyer
El Colegio de México

EL TEMA

En muy pocos de los sistemas políticos existentes al final de este siglo xx, el jefe del Poder Ejecutivo tiene un poder relativo tan grande respecto al resto de las instituciones y actores políticos, como el mexicano.

Un botón de muestra para dar realidad a la afirmación anterior. En la mañana del 10 de septiembre de 1982, apenas unas horas antes de que el presidente José López Portillo presentara al Congreso y al país su VI y último informe de gobierno, se reunió el gabinete y sólo entonces los secretarios de Estado supieron que el presidente se proponía aprovechar la ocasión para anunciar una importante decisión: la implantación del control de cambios y, sobre todo, la expropiación y nacionalización de la poderosa banca privada, corazón de la gran burguesía mexicana pero a la que el presidente se proponía definir como enemiga del gobierno y, por tanto, del interés nacional. Esta dramática decisión presidencial no se discutió nunca antes en el seno del gabinete, sino que López Portillo simplemente la anunció como un hecho a sus colaboradores, y cuando un miembro secundario del equipo —el único— se atrevió a insinuar una duda, no le permitió seguir y de inmediato quedó fuera del círculo del poder¹.

¹ Para quien tenga interés en conocer con más detalle la cadena de eventos que condujo a la expropiación y nacionalización de la banca comercial privada en 1982, puede ver la obra de uno de los pocos actores del proceso además del presidente: Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México* (México: Siglo XXI, 1984). Para un punto de vista diferente, se puede recurrir a Miguel Angel Granados Chapa, *La banca nuestra de cada día* (México: Fondo de Cultura Económica, 1983); una visión general del contexto en que se dio esa nacionalización, se encuentra en Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana* (México: Cal y Arena, 1989), pp. 249-262.

La decisión de hacer de la gran banca comercial privada el chivo expiatorio de la gran crisis económica que se iniciaba, cogió por sorpresa a prácticamente todos los actores políticos y económicos de México y del exterior, pues medida tan grave fue tomada estrictamente por el jefe del poder ejecutivo en la soledad del palacio presidencial, sin consultar con sus secretarios en asuntos económicos, ni con los dirigentes de las grandes organizaciones de masa —sindicatos y organizaciones agrarias— que formaban el núcleo vital del partido en el poder. Tampoco consultó con los congresistas o los gobernantes y, desde luego, nada dijo ni negoció con los banqueros que pronto iban a dejar de serlo, ni con ningún otro sector de la burguesía mexicana o internacional. La decisión de estatizar todo el sector bancario la tomó el presidente López Portillo con apenas la participación de su hijo y de dos o tres personas más de su entera confianza y en las que habría de delegar la responsabilidad de poner en marcha la nueva política cambiaria y bancaria en unas circunstancias de extrema debilidad de la balanza de pagos del país. Ahora bien, si la decisión fue inesperada, el procedimiento no, ni tampoco su resultado inmediato.

La desaparición de un plumazo de la burguesía financiera mexicana en 1982 —banca con la que el gobierno había mantenido una estrecha y aparente buena relación desde 1925 y hasta las vísperas de su estatización— la justificó su autor por la necesidad de evitar una fuga de capitales sin paralelo en la historia de México, pero cuyo verdadero origen y responsabilidad no era de los bancos privados —meros intermediarios, pero a los que el presidente calificó de «saqueadores»—, sino de una política oficial que había hecho punto de honor presidencial el mantenimiento de una moneda extraordinariamente sobrevaluada desde tiempo atrás —«presidente que devalúa es presidente que se devalúa», había dicho López Portillo— en un sistema de libre convertibilidad del peso, y donde la lógica del mercado —marcada por la caída de los precios mundiales del petróleo, principal exportación mexicana— había alentado a los grandes ahorradores privados a no invertir, sino a convertir en dólares a la mayor rapidez todos sus recursos líquidos y transferirlos a la seguridad que ofrecían los bancos norteamericanos. Así pues, en la crisis de 1982 —que fue el principio del fin de un modelo económico adoptado a partir de la II Guerra Mundial—, la banca privada mexicana simplemente había sido un frío y calculador intermediario en el proceso de descapitalización, pero el poder de la presidencia pudo sin dificultad hacer de ella la principal, y casi única, responsable del fracaso de una política de desarrollo diseñada y llevada a cabo básicamente por el gobierno².

² Para un análisis de la naturaleza general de la economía mexicana después de la postguerra, y del papel central, determinante, que hasta 1982 jugó en ese esquema la política e inversión gubernamental, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Clark Reynolds, *The Mexican Economy* (New Haven, Con.: Yale University Press, 1970), y Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10.ª ed. (México: Siglo XXI, 1989); más específica es la obra de Story Dale, *Industry*,

La transformación de la banca privada en estatal en el verano del 1982, no produjo ninguna reacción significativa de resistencia y el presidente pudo, sin mayor problema, movilizar a todos los medios de opinión —televisión, prensa y radio—, al partido de Estado, a las organizaciones de masas, a los profesionistas e intelectuales e, incluso, a las propias organizaciones empresariales, para crear en unos cuantos días una aparentemente poderosa movilización en su favor y cargar en la cuenta de los banqueros el gran fracaso de una política gubernamental que apenas tres años atrás, y basada en los petrodólares, había propuesto como preocupación principal, la de «administrar la abundancia». Sin embargo, para 1982 el espejismo petrolero se había convertido en una deuda externa de 82.000 millones de dólares, y cuyo servicio requirió ese año la imposible suma de casi 16.000 millones de dólares.

Para el propósito de este análisis, lo importante no es, desde luego, ahondar en la naturaleza misma de la crisis de la economía mexicana al inicio de los años ochenta, sino usar esa coyuntura para ilustrar las formas y contenidos de las decisiones políticas presidenciales en un sistema que donde la presidencia ha evolucionado hasta confundirse casi con el sistema político en su conjunto por no tener contrapesos significativos y contar, en cambio, con una compleja red de estructuras burocráticas que envuelve tanto a la sociedad política como a la civil, hasta dejarlas prácticamente indefensas.

LAS ARMAS DE LA PRESIDENCIA MEXICANA

Para un observador sistemático de la realidad política mexicana de la segunda mitad del siglo xx, no debería resultar muy difícil explicar la relativa facilidad con que la presidencia pudo imponerse sobre actores aparentemente tan fuertes como lo era la burguesía financiera en 1982. El secreto, si es que así se le puede llamar, está en el conjunto de instrumentos a disposición de la presidencia y que difícilmente pueden ser neutralizados por ninguno de los actores políticos y sociales mexicanos actuando en forma aislada, como ha sido hasta ahora el caso.

Los atributos formales de la presidencia mexicana son notables. El presidente es, a la vez, el jefe del Estado y del gobierno. Es él quien nombra y remueve directamente a todos los secretarios de Estado —que no son más que eso, encargados del despacho y no ministros, pues no tienen responsabilidad ante el Congreso—, al regente de la

the State and Public Policy in Mexico (Austin, Tex.: University of Texas Press, 1986). La crisis de 1982 que llevó, entre otras cosas, a la nacionalización bancaria, está tratada por Pascual García Alba y Jaime Serra, *Causas y efectos de la crisis económica en México* (México: El Colegio de México, 1984), o por Luis Rubio y Roberto Newel, *México's Dilemma: the Political Origins of Economic Crisis* (Boulder, Col.: Westview Press, 1984). Una visión alternativa se encuentra en Jaime Ros en «Del auge petrolero a la crisis de la deuda. Un análisis de la política económica en el periodo 1978-1985», en Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda externa en América Latina* (México: Siglo XXI, 1986).

Ciudad de México —con mucho, el centro urbano más importante del país— y a todos los colaboradores inmediatos de éstos: subsecretarios, oficiales mayores, directores generales, etc. Lo mismo ocurre con los cuadros directores de todas las empresas estatales, como son, entre otras, Petróleos Mexicanos —la mayor empresa del país—, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales y todas las demás que componen el sector paraestatal de la economía que, aunque disminuido a partir de 1982, sigue siendo de importancia vital para el proceso de producción. Desde luego, el presidente es el jefe nato de las fuerzas armadas y es él quien nombra a los representantes diplomáticos con la aprobación de un Senado siempre dominado por el partido del presidente. Su capacidad de iniciativa en el proceso legislativo ha hecho de la presidencia el motor principal de dicho proceso en México, pues el grueso de las iniciativas de ley tienen su origen directamente en las oficinas presidenciales.

Para evitar cualquier posibilidad de división dentro de la institución política clave mexicana, la Constitución de 1917 —el documento que surgió de la lucha revolucionaria iniciada en 1910— abolió la controvertida vicepresidencia. Pero el constituyente revolucionario no sólo puso al presidente en el centro del nuevo sistema político y en un magnífico aislamiento, sino que dotó a su institución de grandes poderes en materia económica —se le puede dotar incluso de facultades extraordinarias en ese ramo—, legal, social y cultural, por considerar no sólo que ésa era la situación más adecuada para permitir al nuevo poder revolucionario destruir los remanentes del antiguo régimen oligárquico e iniciar la difícil tarea de la reconstrucción nacional, sino porque pretendía asegurar así que la presidencia no se volviera a ver obligada a rebasar sus límites legales, puesto que éstos ya no serían estrechos, sino todo lo contrario. Se buscaba, en resumen, una presidencia legalmente fuerte como garantía de que en el futuro México viviría, por fin, dentro del siempre buscado, pero nunca encontrado, Estado de derecho.

De acuerdo al diagnóstico que se había hecho de la dictadura liberal del general Porfirio Díaz (1877-1911), habían sido justamente los estrechos límites impuestos al Ejecutivo en favor del Legislativo por la Constitución liberal de 1857, lo que había empujado, por no decir obligado, al poder presidencial a desbordar sus límites legales, y a crear una situación anticonstitucional que, con el correr del tiempo, se transformó en una dictadura cuya erradicación había requerido una cruel y destructora guerra civil entre 1910 y 1920³. Desafortunadamen-

³ En su clásico análisis de los defectos del régimen legal mexicano, Emilio Rabasa señaló que en su afán por poner obstáculos institucionales al surgimiento de un ejecutivo tiránico —como había sido el caso de Antonio López de Santa Anna a mediados del siglo XIX— el constituyente de 1857 creó una constitución inoperante, y como el presidente no pudo gobernar con ella, simplemente la ignoró y en el proceso dio forma a la larga dictadura personal del general Porfirio Díaz; *La Constitución y la dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, 3.ª ed. (México: Tipografía de Revista de Revistas, 1912).

te, el mal del presidencialismo mexicano no tendría una cura tan simple como la imaginada por los constituyentes.

Los autores del documento fundamental de 1917 no pudieron haber previsto que los grandes poderes que habían decidido otorgar a la institución presidencial terminarían por ser sólo una parte —y quizá no la más importante— de la suma total de poder político que con el correr del tiempo acumularía la presidencia mexicana.

Como bien lo señalara un estudioso del tema, lo realmente peculiar de la presidencia mexicana no son sus grandes poderes constitucionales —la presidencia norteamericana también se desarrolla en un marco de superioridad sobre el Congreso—, sino los metaconstitucionales⁴. Y el primero de estos poderes, por su importancia, es el que hace del presidente, desde 1935, el líder único, absoluto, indiscutible e indisputado, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que, a su vez, en la práctica, no es un partido político típico de un sistema liberal, como pretende que se le considere, sino un verdadero partido de Estado⁵. En efecto, desde la creación de esa organización política en 1929 (entonces denominada PNR) como una coalición de todas las corrientes revolucionarias triunfantes y hasta hoy, ha mantenido sin interrupción el control casi absoluto de la vida política mexicana. A su vez, desde que en 1935 el presidente Lázaro Cárdenas logró el control total sobre la vida del partido, nadie ha disputado al presidente en turno el control total de su partido, del que es el jefe nato. El resultado de este proceso ha sido, por una parte, la marginación e irrelevancia de la oposición como alternativa de poder, y por la otra, una completa identificación y subordinación del partido en el poder respecto del gobierno, que es decir, del presidente.

El control del partido de Estado significa, en su esencia, el control sobre las organizaciones de masas en que se sustenta. En efecto, el corazón del partido en el poder en México desde 1929 no son sus afiliados en cuanto individuos —como es el caso en los sistemas liberales—, sino las organizaciones de masas, obreros, campesinos, burócratas, trabajadores del sector terciario, artesanos, profesionistas, pequeños propietarios, etc., que componen sus tres sectores básicos, el obrero, el campesino y el popular. Con variantes respecto a su independencia relativa del poder presidencial —la mayor se encuentra en el sector obrero y la menor en el campesino—, el liderazgo de toda esa compleja red de corporaciones depende para sostenerse más de la voluntad presidencial que del apoyo que recibe de sus bases. Otra forma de decir lo mismo es ésta: los líderes obreros o campesinos mexicanos lo son más en función de su capacidad de mantener el control y disciplina de los miembros de sus organizaciones —tarea para la cual cuentan con el

⁴ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 3.ª ed. (México: Siglo XXI, 1983), pp. 25-26.

⁵ En relación al PRI, sus orígenes, naturaleza y funciones, hay una amplia bibliografía, entre la que destacan los trabajos de Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada* (México: Siglo XXI, 1982).

respaldo de las autoridades del trabajo y agrarias— que en función de su capacidad de articular y representar las demandas e intereses de las bases⁶.

Desde su origen, el PRI ha mantenido la mayoría en las cámaras legislativas —federales y locales—, nunca ha dejado de apoyar las iniciativas de ley presidenciales —por tanto, ninguna de estas iniciativas ha sido derrotada— y los cuerpos legislativos en su conjunto tampoco han servido nunca de contrapeso a la voluntad del poder presidencial, sino de mero refrendo y apoyo acrítico de todas las políticas de la presidencia⁷. Hasta 1988, las minorías opositoras en el Poder Legislativo sólo habían podido dejar registro de su oposición pero sin poder traducirla en acciones efectivas⁸. Sin la existencia de un poder legislativo independiente del ejecutivo, el judicial nunca tuvo la menor oportunidad de consolidar una existencia autónoma, y en materia política, prácticamente desde el principio se sometió a la voluntad presidencial hasta llegar a ser, en la práctica, una institución más dependiente de la presidencia. La gran concentración de poder político que conlleva el arreglo descrito, aunada a otra similar de carácter fiscal, ha hecho de la independencia y soberanía de los gobiernos municipales y estatales una mera forma sin contenido. Históricamente, el gobierno federal ha controlado el 85% de los recursos públicos totales, los estados de la federación sólo han podido disponer del 12% y los municipios se han tenido que contentar con un modestísimo 3%⁹. En estas condiciones, el presidente, usando su carácter de líder del partido del Estado y jefe real de los cuerpos legislativo y judicial, es quien reparte los recursos fiscales de la federación en los estados y el que pone y, de tarde en tarde, quita a gobernadores e, incluso, a los presidentes de los principales municipios del país¹⁰. La existencia reciente de un gobernador elec-

⁶ La literatura en torno a las organizaciones de trabajadores y campesinos mexicanos es muy grande. Para quien busque una visión general del panorama y una bibliografía básica, le puede ser de gran utilidad la colección editada bajo la dirección de Pablo González Casanova bajo el título general de *La clase obrera en la historia de México*, publicada por Siglo XXI Editores en 1980. Por lo que se refiere a los campesinos, ver a Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico* (Berkeley, Cal.: The University of California Press, 1977), y Roger Bartra *et al.*, *Caciquismo y poder político en el México rural* (México: Siglo XXI, 1975).

⁷ El estudio clásico sobre la relación subordinada del poder legislativo y del judicial al presidente, se tiene en la obra de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 2.^a ed. (México: Editorial Era, 1967).

⁸ En 1988 el PRI no logró en la Cámara de Diputados la tradicional mayoría de dos tercios necesaria para sacar adelante por sí solo las iniciativas de ley que mandaba el presidente, y por tanto, se vio obligado a negociar con el partido de centro-derecha, PAN, pero en 1991 los resultados oficiales de las elecciones le permitieron volver a recuperar su tradicional dominio total en este campo.

⁹ Wayne A. Cornelius y Ann L. Craig, *Politics in Mexico: An Introduction and Overview* (San Diego, Cal.: Center for U.S.-Mexican Studies-University of California, 1988), p. 16.

¹⁰ Pese a su importancia, el tema del control político de la vida local por la presidencia no ha dado lugar a una bibliografía tan numerosa como la existente en otros campos. Sobre el tema puede consultarse a Carlos Martínez Assad (ed.), *Municipios en conflicto* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985), y Victoria

to por la oposición de centro-derecha en Baja California —el primer gobernador de oposición desde que se inició la institucionalización del sistema en 1917— y de otro del mismo partido en Guanajuato, pero que fue designado en circunstancias extraordinarias y no electo, no modifica sustancialmente el control presidencial sobre la política regional, pues hasta mediados de 1992, 30 de los 31 estados y la capital federal seguían bajo el control del PRI, es decir, del presidente.

En un medio como el mexicano, donde la sociedad civil nunca ha contado con los elementos políticos, institucionales y económicos para actuar con independencia frente al poder estatal, los medios de comunicación masiva no son, ni de lejos, el «cuarto poder» que han resultado ser en la mayoría de las sociedades democráticas. Por el contrario, en la práctica, estos medios masivos de comunicación no son sino un elemento más del arsenal presidencial, pues es el presidente quien da o quita las concesiones de radio y televisión, el gobierno domina la oferta de papel, la publicidad oficial y, en última instancia, la acción fiscal o de los sindicatos sobre los directores de los medios que no se someten a las directivas emanadas de la Dirección de Comunicación Social de la presidencia. En la práctica, la mayoría de los periódicos y revistas de gran difusión han encontrado muy conveniente la práctica sistemática de la autocensura, y su interpretación de la realidad sólo ocasionalmente se aparta de la deseada por la presidencia¹¹.

El factor que cierra este gran círculo de poder centrado en la presidencia de la República, se encuentra en la cultura política mexicana: el grueso de la opinión pública parece seguir aceptando, aunque cada vez menos, el dominio presidencial sobre los procesos políticos básicos y todo el conjunto de prácticas autoritarias que implica. La cultura cívica que domina en México tiene más rasgos de una propia de súbditos que de ciudadanos, y las raíces coloniales de tal cultura aún siguen vivas y fuertes¹². La costumbre mexicana es la de un «hombre fuerte» al frente de la estructura de poder, la democracia, en la medida en que existe, sólo se da en algunos de los espacios regionales y en momentos históricos determinados¹³.

Rodríguez, «The Politics of Decentralization in Mexico, 1970-1986» (tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1987).

¹¹ La novela de Héctor Aguilar Camín, *La guerra de Galio* (México: Cal y Arena, 1990), describe con gran detalle, y basándose en situaciones reales, los varios y efectivos mecanismos que el poder presidencial puede usar para forzar a un periódico a modificar su línea informativa y someterse a la voluntad presidencial.

¹² Para una visión de conjunto de la literatura sobre la cultura política mexicana y su relación con los valores autoritarios y democráticos, véase a Ann L. Craig y Wayne A. Cornelius, «Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations», en Gabriel Almond y Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited* (Boston: Little, Brown and Co., 1980), pp. 325-393. Una visión más reciente sobre las ideas y valores políticos del público mexicano, está en Basáñez, *op. cit.*, pp. 217-328; Enrique Alduncin Abitia, *Los valores de los mexicanos. Entre la tradición y la modernidad* (México: Fomento Cultural Banamex, 1986).

¹³ El profesor John Womack, Jr., en su clásico estudio sobre el movimiento de las comunidades indígenas del estado de Morelos durante la Revolución Mexicana, describe

En resumen, una presidencia sin contrapesos, basada en un partido de Estado, y en control de las principales organizaciones de masas, es el corazón del autoritarismo mexicano contemporáneo¹⁴. Se trata, y esto debe quedar bien claro, de un autoritarismo incluyente, relativamente abierto, que prefiere la cooptación a la represión, y por tanto, con una gran capacidad de transformación de sus prácticas, procesos y políticas. Se trata de un autoritarismo tan dúctil, que lo mismo pudo nutrirse en el pasado de una política de masas —como fue el caso del cardenismo en la segunda mitad de los años treinta¹⁵— que del populismo y ahora del neoliberalismo¹⁶. Independientemente de preferencias personales, es un hecho irrefutable que este autoritarismo presidencial mexicano ha producido, entre otras cosas, el sistema político más estable de América Latina en el siglo xx. Y tal estabilidad está asociada al único límite real que tiene el ejercicio del gran poder presidencial mexicano: la imposibilidad de la reelección en el puesto. En efecto, la norma de la no reelección presidencial —respetada puntualmente a partir del asesinato del general Alvaro Obregón en 1928, único caso de reelección después de la destrucción de la dictadura porfirista en 1911—, ha impedido que el poder institucional se transforme en personal. Desde 1935, ningún presidente saliente ha conservado el poder suficiente como para desafiar con éxito al entrante. Por otro lado, cada relevo presidencial ha significado la posibilidad de introducir rectificaciones sin violencia en el proyecto nacional, y de rotación y cambio de personal en los puestos que dan forma y base burocrática a la élite política mexicana. En efecto, los excluidos de los puestos públicos en un sexenio cualquiera, generalmente consideran más racional mantener la lealtad al sistema en espera de una mejor oportunidad en el siguiente período presidencial, que pasarse a las filas de la contraélite que, históricamente, resulta ser el peor sitio para acceder al poder.

Ahora bien, esta presidencia —que no presidente— fuerte que caracteriza al sistema político mexicano de los últimos cincuenta años, no es producto de un proyecto preconcebido y llevado a cabo con éxito, sino más bien resultado de una accidentada evolución histórica difícil de repetir en otros contextos nacionales, y cuyos rasgos centrales se presentan a continuación.

y explica la autogestión de esas comunidades y muestra, así, algunas de las tradiciones democráticas mexicanas, pero también lo precario de su existencia: *Zapata y la Revolución Mexicana* (México: Siglo XXI, 1969).

¹⁴ El concepto de autoritarismo mexicano está discutido y definido, entre otras, en la obra editada por José Luis Reyna y Richard S. Weinert, *Authoritarianism in Mexico* (Filadelfia: Institute for the Study of Human Issues, 1977). Igualmente útil para este propósito es el artículo de Susan Kaufman Purcell, «Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study», en *World Politics*, vol. 26, n.º 1 (octubre, 1973), pp. 28-54.

¹⁵ Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo* (México: Editorial Era, 1974).

¹⁶ Carlos Bazdresch, et al., *México, auge, crisis y ajuste* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).

DEL CAOS A LA DICTADURA PERSONAL

Los orígenes del actual presidencialismo mexicano se pueden rastrear, si así se quiere, desde las épocas prehispánicas y al poder del emperador azteca o gran *tlatoani*. Igualmente, en la época colonial se puede volver a encontrar una nueva concentración de poder en las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales que la corona española otorgó a sus virreyes en las Indias. Sin embargo, cualquiera que haya sido la tradición mexicana hasta principios del siglo XIX, ésta entró en crisis con el corte histórico que significó la independencia.

Al efímero imperio de Agustín de Iturbide (1822-1823) le siguió la primera presidencia constitucional de Guadalupe Victoria (1824-1829). Sin embargo, a partir de la violenta disputa que ocasionó entre la nueva élite política la sucesión de Victoria, el caos se instaló en el Palacio Presidencial de la Ciudad de México. En efecto, en los veintiocho años que median entre 1829 y 1857 —fecha en que se proclama la gran constitución liberal que simbólicamente abre una nueva etapa en la historia política mexicana—, se registraron en México 39 cambios en el Poder Ejecutivo. El «hombre fuerte» de la época, el general Antonio López de Santa Anna, ocupó en siete ocasiones la presidencia, pero en realidad su poder no radicó nunca en el cargo de presidente —puesto que seguía teniendo el control del proceso político nacional, en la medida en que lo había, cuando dejaba la presidencia y se retiraba a su hacienda en Veracruz—, sino en su calidad de caudillo y cabeza del ejército, que era lo más cercano a una institución nacional, y por ello árbitro insustituible en la incesante disputa política en la primera mitad del siglo XIX¹⁷.

La costosa y desgastante guerra civil entre liberales y conservadores que castigó al país entre 1857 y 1867, concluyó con el triunfo del partido liberal encabezado por Benito Juárez, el fusilamiento del emperador austríaco Fernando Maximiliano de Habsburgo, cabeza del partido conservador, y la restauración de la República. A partir de ese momento se inició un lento pero sostenido proceso de centralización del poder y de su concentración en las manos del presidente Benito Juárez. Al morir Juárez en 1872, la presidencia y no el Congreso era ya la institución política central en México.

La pugna política en México a partir de 1867 se hizo por entero dentro del grupo victorioso, es decir, del partido liberal, puesto que al partido conservador se le había eliminado como actor político por la efectiva vía de las armas. Así pues, el pluralismo político de la época

¹⁷ La literatura sobre Santa Anna es numerosa, de especial utilidad para el propósito de este ensayo es el trabajo de Fernando Díaz Díaz, *Caudillos y caciques: Antonio López de Santa Anna y Manuel Álvarez* (México: El Colegio de México, 1972). Un trabajo clásico es el de Wilfrid H. Callcott, *Santa Anna: The Story of an Enigma that Once was Mexico* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1936).

liberal fue, de entrada, limitado. Pero se hizo más limitado aún tras la breve pero violenta pugna interna del grupo liberal que siguió a la muerte de Juárez. En 1877 el general Porfirio Díaz, por la fuerza y con la divisa de la no reelección, se hizo del poder, pero a partir de 1884, y justamente mediante reelecciones sucesivas, lo mantuvo sin compartirlo con nadie hasta que la Revolución Mexicana lo obligó a dimitir y exiliarse en 1911.

La dictadura de Díaz no se inició, realmente, sino hasta su tercera presidencia (1888-1892), pues fue entonces cuando el general oaxaqueño pudo, por fin, acabar con los últimos vestigios de independencia de los poderes legislativo y judicial. Al concluir el siglo XIX, la dictadura liberal de Díaz parecía funcionar a la perfección, apoyada en una oligarquía terrateniente y en una notable expansión de los ferrocarriles y de los sectores exportadores controlados por la inversión externa —norteamericana, británica y francesa, principalmente—, y entonces se hizo realidad el lema favorito de la clase dominante: «poca política y mucha administración».

Las características centrales de la dictadura porfirista fueron las siguientes¹⁸. En primer lugar, el control personal del presidente Díaz de todos y cada uno de los procesos políticos sustantivos e incluso de algunos secundarios. Era directa y exclusivamente Díaz quien decidía la conformación de los poderes legislativo y judicial y se reservó para sí el derecho de decidir quién debería ocupar o dejar todas y cada una de las gubernaturas de los estados y las principales jefaturas políticas dentro de cada uno de ellos.

En segundo lugar, y como resultado lógico del hecho anterior, el proceso electoral perdió el poco sentido que había logrado adquirir. Las elecciones del Porfiriato fueron unas sin alternativa, con el resultado predeterminado y, por tanto, de escasa participación. Cuando finalmente, y a contrapelo de la realidad dominante, surgió en 1910 una alternativa al viejo dictador en la candidatura de un joven miembro de la oligarquía de Coahuila, Francisco I. Madero, el fraude marcó el resultado oficial y el gobierno proclamó la sexta reelección de Díaz.

En la vida política local —y ésta es la tercera característica— había un pluralismo rigurosamente vigilado y controlado. La presidencia aceptó e incluso fomentó las pugnas internas de las oligarquías regionales, pero exigió a todos los participantes en este cerrado juego, lealtad completa y absoluta al presidente. Era Díaz el que arbitraba la pugna local de cada estado, y exigía tanto del ganador como del perdedor, obediencia y lealtad, y entonces permitía que los derrotados no fueran exterminados, sino que pudieran mantenerse en la sombra, en espera

¹⁸ La caracterización del porfiriato hecha aquí, está basada en la obra de Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, 9 vols. (México: Editorial Hermes, 1955-1972). Uno de los estudios más recientes y con un enfoque sugerente sobre el porfiriato, es el de François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la revolución*, 2 vols. (México: Fondo de Cultura Económica, 1988).

de que las circunstancias les permitieran volver a la arena de la competencia interoligárquica y con mejor suerte.

La cuarta característica la da el hecho de que la dictadura porfirista descansó más en la cooptación y la negociación que en la represión desnuda —el ejército fue reducido a su mínima expresión, y en cambio surgió una policía rural relativamente eficiente—, pero la fuerza fue usada, y sin restricciones, contra los miembros de las clases subordinadas que, por sus demandas, se convirtieron en elementos peligrosos, como fue el caso de ciertas naciones indígenas —yaquis y mayas—, comunidades rurales en lucha por sus tierras, obreros militantes, etc. En contraste, la oposición de clase media, y sobre todo la proveniente de los propios sectores oligárquicos, generalmente recibió respuestas relativamente benignas. En resumen, hasta antes del estallido de la revolución en noviembre de 1910, la represión de la dictadura fue discriminatoria: más dura entre más se descendía en la escala social y viceversa. Ahora bien, una vez que la gran rebelión estalló, esa discriminación se acabó, y la guerra se hizo a muerte.

En materia exterior, la dictadura logró un *modus vivendi* con la potencia dominante del área, Estados Unidos, y con las grandes naciones europeas. Aceptó el papel periférico de México en el sistema internacional, pero buscó mantener una cierta independencia frente a Estados Unidos favoreciendo la presencia europea y alentando discretamente las contradicciones en México entre los intereses de las grandes potencias. En reciprocidad, europeos y norteamericanos aceptaron como legítimo al gobierno de Díaz y, hasta donde les fue posible, procuraron dar por buenas las apariencias de democracia y legalidad del porfiriato. La aceptación y apoyo externo a la dictadura —la complicidad internacional— fue uno de los factores fundamentales de su estabilidad, siendo esa estabilidad uno de los principales atractivos del general Díaz a los ojos de las potencias.

El gran Talón de Aquiles del gobierno del general Díaz fue su incapacidad para encontrar una fórmula que le permitiera efectuar la transmisión ordenada del mando a un sucesor. Al iniciarse el siglo xx, el anciano dictador se había convertido en «el necesario», en «el estadista insustituible», pero la preocupación central de la oligarquía era justamente encontrar la fórmula que diera un sustituto viable cuando sobreviniera la muerte del dictador. El carácter personal del poder porfiriano había impedido el desarrollo de las instituciones, y cuando se buscó por la vía de la vicepresidencia una negociación interoligárquica a la sucesión, las pugnas internas la hicieron fracasar. Díaz resultó así realmente insustituible y la rebelión la única puerta a los que habían quedado fuera del círculo de hierro de la dictadura. Lo que fue en su origen una rebelión política pronto se transformó en una revolución social cuyas llamas corrieron a lo largo y ancho de la geografía mexicana.

La Revolución Mexicana acabó con la oligarquía porfirista y sus instituciones, pero no con su terrible herencia política. Al contrario,

cuando el polvo y la humareda revolucionaria finalmente desaparecieron al concluir el decenio de los años treinta, la presidencia había surgido aún más poderosa de lo que había sido en el antiguo régimen.

LA PRESIDENCIA REVOLUCIONARIA O DE LA PERSONALIZACION A LA INSTITUCIONALIZACION

El hecho político fundamental de la Revolución Mexicana (1910-1920) en relación a la naturaleza del régimen que nacía, fue que la nueva élite política pudo darse un lujo poco común: tener la mesa de lo político enteramente limpia de oposición. En efecto, al llevarse a cabo la primera elección después de haber concluido la guerra civil y que fue la del general Alvaro Obregón a fines de 1920, simplemente no había alternativa; las cifras oficiales dieron a Obregón 1.131.442 votos y a su más cercano competidor —otro revolucionario— apenas 47.442. La contrarrevolución ni siquiera estuvo en la posibilidad de intentar presentar un candidato; no tenía la persona, los recursos ni la organización.

Un sistema político como el mexicano en los años veinte, donde sólo había un polo como resultado de la eliminación física de la oposición por la revolución, no fue el mejor ambiente para que floreciera el pluralismo democrático que suponía el flamante marco constitucional. La esencia de la lucha política en la etapa de la reconstrucción, fue su carácter estrictamente interno: el poder se ejerció y se disputó dentro del grupo que había hecho la revolución y la había ganado. Desde 1920 hasta 1929 —fecha de la creación del partido del Estado— la disputa interna por la presidencia entre los líderes revolucionarios se efectuó formalmente en el campo de las urnas, pero realmente en el campo de batalla¹⁹.

El asesinato del general Obregón y el surgimiento del partido del Estado —PNR— al año siguiente, como inteligente respuesta institucional al vacío dejado por la inesperada desaparición del último gran caudillo revolucionario, no condujeron automáticamente a la superación del personalismo en el ejercicio del poder. Entre 1929 y mediados de 1935 el ex presidente Plutarco Elías Calles —el «jefe máximo de la revolución»—, usó al partido recién creado como un instrumento personal para expropiar de manera muy efectiva el poder a cuatro presidentes provisionales, sustitutos o constitucionales (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y los primeros meses del período de Lázaro Cárdenas), y ser en su papel de «simple ciudadano», el verdadero «poder tras el trono»²⁰.

¹⁹ Una exposición de la complejidad de la política nacional mexicana en estos años se encuentra en Aguilar y Meyer, *op. cit.*, pp. 85-147.

²⁰ Una síntesis de la complejidad política del período dominado por la figura de Calles se encuentra en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de*

Al surgir el PNR tuvo lugar la primera elección en que una división dentro de la élite revolucionaria ofreció a la sociedad mexicana una auténtica alternativa en las elecciones presidenciales. Sin embargo, el PNR que nació no para ganar el poder —ya lo tenía— sino simplemente para administrarlo, no permitió que las urnas pusieran en duda su dominio absoluto sobre el proceso político. El oscuro y débil candidato del PNR, el general Pascual Ortiz Rubio —nombrado por Calles y no por el partido—, ganó sin credibilidad al carismático filósofo José Vasconcelos. Desde ese momento, y en todas las ocasiones posteriores en que el PNR o sus sucesores enfrentaron elecciones presidenciales competidas —1940, 1946, 1952 y 1988—, los invariables triunfos del partido del Estado, con excepción del de 1946, carecieron de credibilidad pero no de eficacia, pues el poder gubernamental neutralizó la protesta opositora.

En 1935, una abierta disputa entre el presidente Lázaro Cárdenas —el «poder formal»— y Calles —el «poder real»— por la dirección del partido del Estado y del gobierno, terminó con una victoria total del presidente y las instituciones sobre el poder fáctico de Calles, y la diarquía que había vivido hasta entonces México, pasó a ser historia. Con Calles derrotado, el presidente expulsó del PNR a quienes no le eran leales, y lo mismo ocurrió en el Congreso, en las gubernaturas de los estados, en el ejército, y en todo el aparato estatal. El presidente se convirtió entonces en el líder indiscutible del sistema, y acto seguido y usando el apoyo estatal a las demandas obreras y la reforma agraria, dio forma a dos enormes organizaciones de masas —la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC)— que permitieron a la presidencia, por primera vez en la historia de México, contar con una formidable base social, la misma que conserva hasta la fecha²¹.

Como antes lo hicieron los caudillos Obregón y Calles, Cárdenas fue quien designó e impuso a quien le sucedió en la presidencia, pero esta vez la designación se hizo no como caudillo, sino como líder del partido de Estado. Desde entonces, la designación del sucesor se convirtió en el momento en que el poder del presidente llega a su punto máximo e inicia su descenso en favor de ese sucesor, que de antemano se sabe será declarado el ganador del proceso electoral. Cuando el presidente saliente entrega la banda presidencial al entrante, el poder abandona totalmente a la persona que lo poseyó para concentrarse automáticamente en manos del nuevo presidente. Así sucedió por primera vez cuando el general Cárdenas dejó el poder en diciembre de 1940. Fue entonces cuando se inauguró lo que se ha dado en llamar el principio de la

la Revolución Mexicana. Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato, 1928-1934 (México: El Colegio de México, 1978).

²¹ La creación de la gran base sindical y campesina de la presidencia, se encuentra bien analizada en Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo* (México: Editorial Era, 1974).

«autonomía sexenal». Desde entonces y hasta hoy, ningún ex presidente ha intentado, o logrado, retener una parcela significativa del poder que tuvo cuando le tocó llevar la banda presidencial. Así pues, en 1940 se logró por fin desligar al poder presidencial de la persona, lo que dio a la presidencia un poder que hasta entonces no tenía. El correr del tiempo simplemente afianzó esta característica central del sistema político mexicano hasta llegar a situaciones como la que se describió al inicio del trabajo. En la actualidad, el motor de la profunda y costosa transformación del modelo económico mexicano, de uno basado en un mercado protegido y de alta participación estatal a otro abierto, y basado en la inversión privada y no en la pública, es la presidencia. Una presidencia revolucionaria en lo económico pero que en lo político mantiene sus características tradicionales —autoritarias— intactas.

EL BALANCE

No hay duda que la enorme concentración e institucionalización del poder que ha caracterizado al sistema político mexicano post-revolucionario, ha sido uno de los factores que explican la notable estabilidad de la vida política mexicana. En efecto, la última vez que la presidencia mexicana fue tomada por la fuerza tuvo lugar en 1920. A partir de entonces, todos los movimientos o grupos que en su momento intentaron hacerse del poder por la violencia —delahuertistas, cristeros, escobaristas— fracasaron. Si, por tanto, la estabilidad mexicana tiene ya setenta y dos años, entonces resulta que ningún otro país latinoamericano —y muy pocos en el resto del mundo periférico— iguala esa marca, y ése ha sido, sin duda, el logro más espectacular del presidencialismo mexicano.

Ahora bien, la estabilidad no es la única característica de ese presidencialismo. Las últimas elecciones presidenciales —las de 1988—, donde el gobierno recurrió a la increíble explicación de un defecto en las computadoras para retrasar por varios días el anuncio de los resultados oficiales, muestran de manera muy clara que tal presidencialismo —donde el presidente saliente impone al entrante— es también el principal obstáculo para que México logre transitar del autoritarismo a una auténtica democracia política²². La espectacular desigualdad social mexicana es otro de los hechos que deben anotarse en el libro de las

²² En la obra de Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la democracia. Elecciones, autoritarismo y democracia en México* (México: Cal y Arena, 1991), el lector encontrará uno de los mejores análisis sobre la naturaleza y evolución del sistema electoral mexicano desde 1946 a 1988, un sistema caracterizado por elecciones sin competencia o sin credibilidad. La parte relativa a las elecciones de 1988 se encuentra en pp. 217-245.

deudas de la presidencia mexicana con su sociedad, pues las clases subordinadas no han contado con los medios políticos para demandar una mayor participación en la distribución de los bienes escasos.

La completa falta de contrapesos de la presidencia mexicana ha hecho y sigue haciendo imposible que la disputa por el poder en México se desarrolle conforme a los principios y prácticas de una democracia política. Desde el principio de la vida independiente mexicana no se ha dado ni un solo caso de transmisión pacífica de la responsabilidad gubernamental a nivel nacional del partido en el poder a su oposición como resultado de una elección. A nivel estatal, en el siglo xx, la alternancia en el poder entre partido del Estado y su oposición, sólo ha tenido lugar una vez —Baja California— y en una fecha tan reciente como 1989. Y tal evento se explica menos como resultado del inicio de una evolución democrática del sistema mexicano y más por una coyuntura crítica para la presidencia autoritaria: la pérdida de legitimidad del sistema después de los controvertidos resultados de la elección presidencial de 1988 y el alto costo que en esas circunstancias implicaba imponer la victoria del PRI en un estado vecino con Estados Unidos y objeto de atención internacional.

La competencia de la oposición contra el binomio presidencia-partido de Estado, ha resultado una lucha tan desigual que históricamente sólo dos partidos realmente opositores lograron sobrevivir en ese ambiente y uno de ellos ya desapareció. Se trata del extinto Partido Comunista Mexicano (PCM) y del Partido Acción Nacional (PAN). Para el PCM, la lucha electoral nunca fue un tema central de su estrategia, ni ese partido pudo lograr nunca un apoyo significativo del electorado. Sin embargo, no fue la asfixia electoral la que liquidó al PCM, sino la crisis mundial de la izquierda, pues tal circunstancia le obligó a perder su identidad y, al menos en principio, disolverse dentro de nuevas formaciones de izquierda con mayores posibilidades en el plano electoral, siendo ahora el Partido de la Revolución Mexicana (PRD) el que hoy alberga al núcleo más importante de los antiguos militantes del PCM. Sin embargo, el PRD, de reciente creación y sobre el que se ha abatido toda la hostilidad de que es capaz en la actualidad el presidencialismo mexicano, aún debe pasar la prueba de sobrevivir en condiciones tan adversas. El PAN, situado a la derecha del espectro político, nació en 1939, y por varios decenios actuó más como asociación cívica y grupo de presión que como auténtico partido en busca del poder. Hoy, medio siglo más tarde, es ya un verdadero partido y ha podido encontrar en la coyuntura actual varios puntos de negociación con el gobierno, por compartir ambos las mismas metas de un proyecto económico neoliberal. Esta situación de «oposición razonable», le ha permitido al PAN, y sólo después de intensas movilizaciones post-electorales, que le hayan sido reconocidas varias victorias locales, pero hasta el momento no ha podido superar sus límites de partido de clase media, lo que es un límite serio en un país donde el grueso de los

votantes aún están lejos de poder acceder a los niveles de consumo y formas culturales propias de la clase media²³.

En resumen, para que la vida política de México pueda correr por los cauces propios de las formas democráticas que caracterizan a los sistemas modernos a finales del siglo xx, es indispensable superar la larga etapa de la presidencia todopoderosa, raíz y razón del monopolio sobre el poder del partido del Estado desde 1929. Ahora bien, para llegar a ese punto no hay más que dos vías: *a)* una autolimitación de la presidencia que permita que el PRI deje de ser partido de Estado para convertirse en un auténtico partido que se someta a las reglas propias de los sistemas de democracia liberal, donde las reglas formales y las reales del juego electoral coincidan; *b)* la movilización sistemática, sostenida y a fondo de la sociedad civil, para cercar y presionar a la presidencia hasta obligarla a jugar el juego democrático sin tener los dados cargados. Sólo esa movilización puede poner un precio tan alto a la imposición de la voluntad presidencial por sobre la de los electores, que le haga imposible pagarlo.

La cesión voluntaria de poder que supone la primera opción —una especie de democracia otorgada—, es lógicamente posible pero no hay ningún dato que nos permita esperarla. Hasta ahora sigue siendo un camino virgen en la experiencia mexicana. La segunda opción, la movilización social en apoyo de una democracia nunca experimentada en la realidad, es un proceso difícil de iniciar pero aún más difícil de sostener, y conlleva siempre el peligro de desembocar en la violencia, como ocurrió con el movimiento estudiantil de 1968 o, en menor medida, con las movilizaciones llevadas a cabo por el PRD en Michoacán y Guerrero en 1989²⁴. Sin embargo, pese a dificultades y peligros, es éste, el de la paulatina y sistemática presión de la sociedad mexicana sobre la presidencia en demanda de sus derechos, el camino por donde hay más posibilidades —que no la seguridad— de que en el largo plazo pudiera tener lugar la transformación del México autoritario en lo que nunca ha sido: en un sistema democrático.

El mundo externo también tiene un papel que jugar en esta posible democratización de la vida política mexicana. Desde la II Guerra Mundial —cuando México se unió a los aliados— hasta el día de hoy —en que la presidencia encabeza la transformación de un sistema económico estatista y proteccionista a uno neoliberal—, las grandes potencias con las que México mantiene el grueso de sus relaciones internacionales

²³ Formalmente, el sistema de partidos de México no está sólo formado por el partido de Estado, PRI, el PAN y el PRD. En las elecciones de mitad de sexenio de 1961, participaron también como partidos políticos con registro o registro condicionado, PPS, PARM, PFCRN, PDM, PRT, PEM y PT. Sin embargo, estos últimos o son muy pequeños, y por tanto marginales, o son criaturas del gobierno al que sirven como «oposición leal».

²⁴ En torno al tema de la represión en el sistema político mexicano, véase a Evelyn P. Stevens, *Protest and Response in Mexico* (Cambridge, Mas.: MIT Press, 1974).

les, y entre las que destaca Estados Unidos y Europa occidental, han encontrado muy conveniente aceptar como buena la autodefinición del gobierno mexicano como democrático. Si por alguna razón, en el futuro la actitud de las cancillerías de las grandes potencias y América Latina cambiara en relación a su definición de la naturaleza del sistema político mexicano, y encontraran conveniente adoptar una que no legitimara al presidencialismo autoritario, el camino mexicano hacia la democracia tendría un obstáculo menos.

