

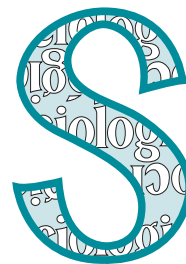
Sociológica, año 16, número 45-46, pp. 233-250
Enero-agosto de 2001

Las transformaciones del presidencialismo mexicano

Alberto Escamilla Cadena
*Luis Reyes García**

RESUMEN

En este trabajo se analizan y discuten algunos elementos fundamentales para comprender las transformaciones del presidencialismo mexicano. Tomando como punto de partida el debate entre Nohlen y Linz y Valenzuela respecto a la posibilidad de que la democracia pueda ser instaurada en sistemas presidencialistas, en este ensayo se argumenta por qué la transición mexicana a la democracia es un proceso de cambio político en el que se está dando una readecuación funcional del Poder Ejecutivo, lo que quiere decir que un orden democrático sí puede ser factible en sistemas presidencialistas. Al renovarse el presidencialismo, el poder del presidente se acota y se redefinen las relaciones entre las principales instancias del poder político. Más aún, el presidencialismo se comporta como un sistema flexible que se adapta a los cambios que la transición democrática está produciendo en el régimen político.



* Alumnos del Doctorado en Estudios Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, aescamilla@hotmail.com y reyes5780@yahoo.com.mx

CUANDO un régimen político se transforma es posible notar que al momento de iniciar un proceso de democratización las principales instituciones del poder político comienzan a operar con una lógica distinta. En este sentido, los poderes Legislativo y Judicial, los organismos electorales, los partidos políticos y la sociedad en general despliegan una serie de acciones que paulatinamente modifican su comportamiento. Los cambios que se generan tienden a transformar, en el mediano y largo plazo, el diseño y funcionamiento de las instituciones más importantes del poder político.

En México, como resultado de los cambios inducidos por la democratización del régimen político, una de las instituciones que más se está transformando es la institución presidencial. Así, los cambios que se operan en el ex partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional [PRI]) y la mayor pluralidad del Poder Legislativo producto de una nueva legislación electoral que favorece la competitividad en el sistema de partidos, entre otros factores, constituyen una serie de elementos que refuerzan la posibilidad de que el régimen político mexicano transite del autoritarismo a la democracia. Justamente, al modificarse los dos ejes articuladores —presidencialismo y partido hegemónico— que le dieron forma, estabilidad y legitimidad en su etapa más autoritaria, el régimen mexicano ha comenzado a trastocarse en lo que fue su parte estructural más importante. Por ello, urge responder la siguiente pregunta: ¿cómo ha de adecuarse la institución presidencial con relación a sus funciones y comportamiento, una vez que está en marcha la construcción de un orden democrático?

Si la institución presidencial mexicana se constituyó como una figura preeminente que dispensaba con un amplio margen de discre-

cionalidad los asuntos de gobierno, cómo ha de acotar ahora su poder, en un contexto original en el cual comienza a instaurarse la pluralidad. Si, en un primer momento, consideramos las facultades constitucionales con las que el presidente está investido, parece difícil pensar que sus poderes ilimitados serán sustituidos de la noche a la mañana por un equilibrio de poderes. En efecto, a pesar de que la creciente pluralidad de la vida política está demandando un ejercicio de poder menos centralizado, la preeminencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Poder Ejecutivo y, específicamente al presidente, parece ser, al menos legalmente, un hecho todavía innegable. Sin embargo, el contexto sociopolítico, la práctica política y la democratización en marcha, obligaron al ex presidente Ernesto Zedillo a implementar una serie de reformas constitucionales de mayor alcance que paulatinamente comenzaron a propiciar un funcionamiento cualitativamente distinto de la institución presidencial y del régimen político en su conjunto.

Así, el fenómeno de la adecuación presidencial se ha venido presentando como un factor que expresa la gradual transformación del presidencialismo hacia un ejercicio de poder menos omnipotente, que va encontrando sus límites en la cada vez más plural vida social y política y en el fortalecimiento del sistema de partidos que constituye a éstos en actores políticos más consistentes y en interlocutores menos sumisos frente al poder presidencial.

El fenómeno de la adecuación presidencial no es exclusivo de México. En general, los sistemas presidencialistas latinoamericanos han experimentado tendencias similares. Por un lado, se está tratando de consolidar la democracia tras décadas de autoritarismos en la región y, por el otro, es evidente que en algunos casos la institución presidencial ha visto reducida su centralidad y liderazgo a partir de la construcción de un nuevo entramado institucional que pretende instaurar órdenes democráticos, como es el caso mexicano.

LOS DEBATES EN TORNO AL PRESIDENCIALISMO

Cuando Juan Linz y Arturo Valenzuela señalaron con agudeza los problemas del mal funcionamiento de los sistemas presidencialistas, éstos se convirtieron en el blanco de ataque de quienes estudiaban las formas de gobierno argumentando que la democracia sólo era

factible en los sistemas parlamentarios y no en los presidencialistas; salvo la excepción norteamericana, cuyo sistema presidencial fue diseñado originalmente para no depositar demasiadas prerrogativas en el Poder Ejecutivo. La Constitución de los Estados Unidos fue concebida de tal forma que garantizaba la existencia de pesos y contrapesos entre los diferentes órganos del poder político.

El caso de los países latinoamericanos es diferente, pues la adopción del modelo norteamericano sufrió deformaciones que produjeron una lógica distinta en su funcionamiento, un ejemplo de ello ha sido el que los presidencialismos latinoamericanos derivaron en regímenes autoritarios dado el enorme poder que la mayoría de los presidentes de los países de la región han concentrado.

Más allá de estas distorsiones, ligeras o profundas dependiendo del país y contexto en el que se han desarrollado, es importante no perder de vista que los sistemas presidenciales son lo opuesto al parlamentarismo.

Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto al parlamentarismo. Aquí se concibe un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y generalmente con absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un Colegio electoral elegido para eso) por un periodo de tiempo fijo, no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento; el presidente es el que no sólo ejerce el poder ejecutivo, sino también es el jefe simbólico del Estado y, no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (Linz y Valenzuela, 1994: 31-32).

Para Linz y Valenzuela es perfectamente factible que los sistemas presidencialistas den el viraje hacia un sistema parlamentario. Sin embargo, Dieter Nohlen ha retomado la discusión para demostrar que el aspecto central ya no es si se deben suplantar los sistemas presidencialistas por sistemas parlamentarios en América Latina, sino su capacidad de adecuarse a entornos democráticos.

Nohlen destaca algunos indicadores que sugieren la idea de que efectivamente los presidencialismos latinoamericanos han mostrado la capacidad de adaptarse a las transformaciones que los regímenes políticos vienen experimentando.

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 como el marco en el cual habían tenido lugar la recuperación y consolidación democrática. El presidencialismo además ha podido enfrentar el desafío de la gobernabilidad simultáneamente con el cambio político. Y por último, ha logrado un mantenimiento de coaliciones estables de gobierno en un sistema presidencial con multipartidismo (Nohlen, 1998: 9).

Lo que a Nohlen le interesa resaltar es la capacidad y flexibilidad de los presidencialismos para adaptarse a una situación muy cambiante. En efecto, durante los últimos años, es en los sistemas presidencialistas donde la democracia ha ido ganando terreno como la forma de gobierno que tiende a consolidarse en la región. También es posible identificar que los presidencialismos han gobernado en sistemas multipartidistas con el riesgo latente de una polarización o fragmentación del sistema de partidos; o, lo que es peor, gobernando en un esquema multipartidista en el cual siempre existe la posibilidad de que la agenda presidencial sea bloqueada sistemáticamente por el Poder Legislativo.

Sin duda los presidencialismos latinoamericanos han logrado sortear eficientemente una amplia gama de problemas inherentes al acto de gobernar. No obstante, es igualmente importante reconocer que en lo que se refiere a la gobernabilidad aún hay saldos pendientes; por ejemplo, la constitución de un pleno estado de derecho que haga de la democracia una forma de gobierno garante del estricto apego a la ley aún parece lejana en la región. Pese a ello, las transiciones democráticas en los regímenes presidencialistas latinoamericanos han traído logros significativos en el rubro de la legislación electoral y en general en la consolidación de la democracia procedimental. Aunque eso es cierto, la consolidación de una democracia integral¹ más allá de lo procedimental, todavía está a la espera.

Por lo anterior, podemos decir que a pesar de las distorsiones y los problemas que se han generado en los presidencialismos latinoamericanos, algunos tan graves como la corrupción y el narcotráfico,

¹ Entendemos por democracia integral un régimen de gobierno que no sólo garantiza la existencia de procedimientos para encauzar la participación de la ciudadanía en la selección de los gobernantes, sino que adicionalmente propicia la creación de condiciones institucionales y estructurales para el desarrollo de los talentos y habilidades de todas las personas sin distinción de razas, sexos y edades y que contribuye a asegurarles condiciones dignas de vida.

éstos transitan, lentamente si se quiere, hacia una serie de cambios. Según Nohlen, la redefinición del sistema presidencial ocurre cuando se da una “adecuación funcional de la Presidencia”. Esta adecuación consiste en una línea de conducta, tanto presidencial como del parlamento y los partidos, de tal manera que se desvíe de la práctica concentradora presidencial y persista en una línea en la que predomine la delegación de las diferentes funciones del gobierno y la administración (Nohlen, 1998:107).

Con ello, lo que Nohlen está sugiriendo es que resulta mejor encontrar los mecanismos constitucionales que posibiliten la cohabitación de un sistema presidencial renovado con otras instituciones propias de los sistemas democráticos, pero sobre todo, generar un rediseño institucional que asegure la existencia de contrapesos hacia el Poder Ejecutivo, con la finalidad de garantizar el equilibrio de poderes.

LAS TRANSFORMACIONES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Para identificar y definir las transformaciones del sistema presidencial mexicano es preciso remitirse a la coyuntura posterior a las elecciones de 1988. Al hablar de transformaciones hacemos referencia al parcial pero significativo acotamiento del poder del presidente, mismo que significa que la centralidad del liderazgo que tradicionalmente el Poder Ejecutivo ejercía sobre otros actores y poderes, se ha visto disminuida.

Un primer antecedente del acotamiento del poder formal de la Presidencia puede ubicarse en su relación con el Poder Legislativo. El proceso electoral de 1988, caracterizado y ampliamente documentado como una elección llena de irregularidades, dio como ganador en la elección presidencial a Carlos Salinas de Gortari, candidato del partido gobernante (el PRI). En cuanto a la integración del Poder Legislativo, la movilización opositora encabezada por el Frente Democrático Nacional (FDN) y la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, sirvió de acicate para impulsar a los electores a votar —por primera vez en muchas décadas— en contra del priísmo gobernante. La oposición no ganó la Presidencia de la República pero sí transformó, cualitativa y cuantitativamente, su representación en el Poder Legislativo. Aunque la Cámara de Senadores se mantuvo con mayoría priísta, en la Cámara de Diputados el partido hegemónico no retuvo la mayoría calificada.

Este hecho tuvo efectos harto negativos para el PRI y su líder real, el presidente de la República. La pérdida de la mayoría calificada significó que el presidente ya no monopolizaría las iniciativas de reforma. Tradicionalmente, el presidente era quien dispensaba sobre las iniciativas de leyes y reformas. El Poder Legislativo permanecía subordinado a la preeminencia del Ejecutivo, ya que, como bien lo apuntó Jorge Carpizo, el presidente era quien controlaba las carreras políticas de los legisladores.

Al no contar el presidente con la mayoría en la Cámara de Diputados, perdía el control de un proceso clave: la reforma política iniciada desde 1977. Como es sabido, la reforma política promovida por el gobierno durante el sexenio de José López Portillo, había iniciado, después de muchos reclamos y retrasos, la apertura del régimen autoritario.

Con los resultados electorales de 1988 la reforma ya no podía ser conducida exclusivamente desde la Presidencia y con la aprobación mayoritaria de su partido. Era necesaria, por tanto, la negociación. Por ejemplo, el gobierno de Carlos Salinas pactó diferentes arreglos (“concertaciones”) con el Partido Acción Nacional (PAN) para concretar acuerdos políticos de diferente tipo y alcance —como las reformas electorales de 1989-1990 y los convenios para evitar conflictos postelectorales en distintas elecciones locales—. De su lado, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) descalificó los procedimientos del gobierno y optó por no aceptar las tácticas de negociación que sugería el salinismo, argumentando que no existían las condiciones institucionales para encauzar la reforma política bajo una lógica transparente e imparcial. Con una respuesta de la oposición radicalmente dividida, representada en las posturas del PAN y el PRD, el presidente Salinas privilegió los acuerdos con Acción Nacional para implementar su agenda de gobierno. Así, la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados obligó al presidente a negociar con la fracción parlamentaria panista y con ello mantuvo el suficiente margen de maniobra para impulsar su proyecto económico y político, que en ningún momento fue bloqueado por el Congreso.

En lo que se refiere a los acuerdos para transformar el sistema electoral, el gobierno de Salinas fue uno de los que más reformas electorales promovió. No obstante, la serie de reformas discutidas y aprobadas durante este periodo no fueron suficientes para generar una competencia partidista equitativa. A decir verdad, el salinismo fue lo su-

ficientemente hábil para mantener el control de los cambios políticos. Ello pese a que, en 1989, en pleno ascenso del salinismo, al PRI se le escurre de las manos la primera gubernatura (Baja California), que pasa a poder de la oposición panista.

Para el salinismo, los acuerdos políticos alcanzados con su aliado panista eran suficientes para asegurar la estabilidad del régimen; en esos momentos no interesaba demasiado profundizar la reforma política pues era más importante garantizar los cambios en el ámbito económico y para ello los pactos con el PAN le fueron útiles, necesarios y funcionales. Así entonces, la reforma política salinista no contribuyó a constituir un sistema de partidos competitivo ni un sistema electoral equitativo ni, mucho menos, la imparcialidad de la autoridad electoral; fueron, por lo tanto, reformas limitadas.

Un factor que ayuda a entender porqué la democratización mexicana pareció por momentos un proceso interminable se debió a que era precisamente el presidente (con mayoría calificada de su partido en el congreso hasta 1988) quien podía controlar la reforma política. Eso permitía que la apertura fuera produciendo transformaciones lentas en las reglas, métodos e instituciones del régimen político. Al tener el presidente el monopolio del proceso de reforma, controlaba la modalidad de la transición mexicana. Es decir, los ritmos del cambio político no obedecían a la construcción de nuevas reglas y acuerdos entre los principales actores políticos sino más bien a la voluntad presidencial. En opinión de César Cansino, el desempeño de Salinas de Gortari muestra una ambivalencia. Por una parte es identificado con el cambio político gracias a su compromiso explícito con el perfeccionamiento de las prácticas y procedimientos democráticos, pero por la otra, reforzó su autoridad a fin de evitar que la transición se saliera del control de la elite gobernante (Cansino, 1995: 119).

Indiscutiblemente, con Salinas de Gortari el presidencialismo asumía todavía un carácter autoritario, pues mantuvo un férreo control de los poderes Legislativo y Judicial. Con ello, el desbalance de poder en favor del Ejecutivo siguió siendo una premisa central del régimen, a la vez que le permitió atemperar el riesgo de no poder controlar las decisiones en la cámara baja del Poder Legislativo, como parecía ocurrir al principio del sexenio. En efecto, los primeros años del salinismo estuvieron marcados por un conjunto de esfuerzos encaminados a recomponer la legitimidad cuestionada y a construir puentes para hacerse de aliados en la Cámara de Diputados y así poder revertir el

hecho de que su partido no tuviera la mayoría calificada. Los pactos logrados con la oposición panista le permitieron al presidente recuperar el control de la Cámara de Diputados. Luego entonces, con Carlos Salinas, el Ejecutivo mantuvo un estricto control sobre las reformas al sistema electoral, además de que impuso su autoridad sobre las decisiones de su partido.

Pese a ello, una vez que la democratización comenzó a ser parte fundamental del discurso de los partidos de oposición y de la opinión pública, el presidente Salinas se vio obligado a poner en marcha una serie de reformas de carácter más cualitativo que harían posible una recomposición de las instituciones del poder político. Básicamente, las nuevas reformas al sistema electoral estaban orientadas si no a instaurar un orden democrático, sí a generar las condiciones para que ello ocurriera.

Con estas medidas la institución presidencial vio disminuida la centralidad de su liderazgo. Una reforma fundamental que afectaría no sólo al presidente sino a su partido, es decir, al régimen autoritario, era la modificación de la cláusula de gobernabilidad, la cual impedía que un partido por sí solo tuviera mayoría calificada en el congreso, lo que reducía todavía más la influencia del presidente en el proceso legislativo, pues su partido no podía reformar la Constitución por sí mismo, sino que necesitaba del apoyo de otras fuerzas políticas y eso implicaba negociar con ellas.

Las reformas que el presidente Salinas impulsó en el último año de su gestión obedecieron al contexto político que se presentó durante 1994. Tanto la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como el asesinato de Luis Donaldo Colosio (candidato presidencial del PRI para la sucesión de 1994), fueron factores que coadyuvaron a que el régimen entrara en una coyuntura de ajustes de emergencia. Con una élite gobernante en crisis ante el asesinato de su candidato presidencial que impedía su reproducción armónica en la sucesión en puerta y con fuertes presiones de la sociedad, ante las simpatías que despertaba el movimiento zapatista por la consistencia de sus reclamos, sumadas a una endeble situación económica que no acababa de garantizar un futuro promisorio para la mayoría de los mexicanos, el régimen autoritario mexicano tenía que entrar en una etapa de redefiniciones.

Para los primeros meses de 1994 quedaba claro que el régimen político mexicano no podía seguir aferrándose a su lógica de acción autoritaria. Se requería dar pasos y tomar decisiones definitivas orientadas

a instaurar una auténtica democratización. Es importante destacar que las decisiones que el salinismo tomó en este sentido no le afectarían, pues su gestión estaba por concluir. A quien le afectarían las reformas electorales aprobadas en los últimos meses de su gestión sería a su sucesor. Éstas eran proclives a producir un efecto reductor en el poder de la Presidencia y de esta manera el presidente Zedillo recibía una Presidencia acotada. Dicho acotamiento de poder implicaba que el presidente entrante tendría que modificar sustancialmente sus relaciones con los otros poderes públicos, a la vez que reducir su influencia en otros ámbitos que antaño fueron atribución exclusiva del Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación: el control de los organismos electores. Una vez que el Poder Ejecutivo fue desplazado de manera definitiva de la organización de los procesos electorales, la autoridad electoral entró en un proceso de ciudadanización que contribuiría a fortalecer los principios de imparcialidad, transparencia y legalidad de las elecciones.

LA ADECUACIÓN FUNCIONAL DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Las circunstancias políticas bajo las que Ernesto Zedillo asumió la Presidencia no fueron distintas a las de sus predecesores. Al menos desde la sucesión de Díaz Ordaz, los relevos presidenciales siempre se han dado en un contexto de crisis económica y política del sexenio que termina. El escenario que enfrentó Zedillo lo obligó a considerar la implementación de una reforma política de mayor alcance, que posibilitara la profundización y consolidación de la vida democrática. Para los primeros meses de 1995 lo más racional y conducente era avanzar en la construcción de una institucionalidad democrática.

Las reformas zedillistas afectarían algunas piezas claves del régimen político. Así, los cambios en los organismos electorales y en la composición y funcionamiento de los tres poderes públicos, tanto como el hecho de propiciar un mayor protagonismo de los partidos en la construcción de diferentes acuerdos políticos, produjo nuevas transformaciones cuyo carácter incluyente abonarían positivamente a la construcción democrática del país. Por lo demás, al desprenderse el presidente del control absoluto que el Poder Ejecutivo había mantenido sobre el cambio político, se estaba dando una situación inédita, pues

el diseño y aprobación de las nuevas reglas de operación del régimen político partirían de un acuerdo básico entre los principales actores. Para el régimen era imposible cerrar los cauces institucionales de expresión a los partidos de oposición. En esos momentos, la oportunidad de avanzar en la 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).

Así las cosas, más allá de que la Presidencia de la República haya tenido la voluntad política para avanzar en la democratización del país durante el sexenio de Zedillo, pensamos que estos procesos fueron impulsados por el contexto social y político más general, que desde el inicio del gobierno zedillista obligaban a caminar en la ruta de la ampliación y consolidación de los procedimientos democráticos. A diferencia de sus antecesores, el compromiso que el presidente en turno adquirió para modificar las reglas con las que había venido operando la institucionalidad autoritaria fue más real, pues enfrentaba una nueva realidad política del país (Cansino, 1995: 121). Ésta sugería una distinta conformación del Congreso, organismos electorales imparciales, un Poder Judicial renovado, partidos políticos comprometidos con los procesos de democratización y una ciudadanía y una opinión pública más activas y críticas.

La presidencia no podía quedar al margen del conjunto de transformaciones en curso. Si la democratización iba a afectar a casi todas las entidades del régimen político, la institución presidencial también debía ser incluida en esta oleada democratizadora. Lo realmente significativo es, como ya se apuntó, que fue la Presidencia la que originalmente promovió los cambios en el régimen político. Ahora bien, una vez que las reformas comenzaron a producir un nuevo ordenamiento democrático la Presidencia vio, paradójicamente, mucho más afectadas sus funciones y tuvo que modificar su comportamiento público. Es posible afirmar que entró en crisis, si se parte de la idea de que sus prácticas tradicionales y su poder reforzado se vieron mermados. No obstante, este acotamiento de poder no es más que la consecuencia lógica de los procesos de democratización. Así, al definirse la nueva institucionalidad tendencialmente democrática del régimen político, la Presidencia tuvo que reducir su protagonismo a partir de un proceso de desconcentración de facultades.

Esta desconcentración de funciones asumida por la Presidencia se puede identificar en tres ámbitos distintos en los cuales el presidente de la República fue disminuyendo la centralidad de su liderazgo: el Poder Legislativo, los organismos electorales y el Partido Revolucionario Institucional. Son estas tres instituciones que durante la época de apogeo del autoritarismo se constituyeron en las piezas centrales de la hegemonía presidencial y que ahora han modificado sustancialmente sus relaciones con el presidente. La cuestión no es asunto menor si se considera que la fuerza del presidente en gran medida se explicaba por el control absoluto que ejercía sobre estas instituciones.

En el caso del Poder Legislativo, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII legislatura tuvo repercusiones sobre la agenda presidencial. Si bien Zedillo mantuvo a la Cámara de Senadores como un candado a su favor, la cámara baja, por el contrario, tuvo una composición plural de tal forma que se vio obligado a negociar con las fracciones parlamentarias para implementar su agenda de gobierno. Una situación como la que enfrentó Zedillo, gobernando sin mayoría congresional en su segundo trienio, dio como resultado un gobierno dividido que enfrentó bloqueos institucionales y un riesgo latente de parálisis política, pues los acuerdos en el interior del congreso estuvieron frecuentemente obstaculizados.

Si se toma en cuenta que durante varias décadas la relación entre Ejecutivo y Legislativo estuvo caracterizada por la subordinación del segundo respecto al primero, propiciándose con ello un desbalance de poderes en favor del presidente, la conformación de una Cámara de Diputados plural ha propiciado que se genere un contrapeso al excesivo poder de aquél, pues ahora su agenda puede ser bloqueada. Esta contención no significa necesariamente que se haya consolidado un real equilibrio de poderes, pues el presidente sigue investido de un mayor número de atribuciones constitucionales con relación a los poderes Legislativo y Judicial. Se trata tan sólo de una situación que obliga al presidente y a las fracciones parlamentarias a buscar acuerdos a partir de la negociación para poder cumplir la agenda gubernamental.

En el caso de los organismos electorales, es el Instituto Federal Electoral (IFE) el mejor ejemplo de cómo ha tenido lugar la desconcentración de facultades presidenciales. En etapas anteriores, cuando todo el poder se concentraba en la Presidencia, el Poder Ejecutivo controlaba los procesos electorales a través de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación. En cuanto a la calificación

y validación de las elecciones, la Cámara de Diputados, siempre con mayoría priísta, avalaba los resultados que invariablemente eran favorables al régimen y a su partido.

Con las reformas de 1996 este esquema fue quedando atrás, ya que, la constitución de un órgano electoral independiente del gobierno fue propiciando condiciones más equitativas de competencia entre los diferentes partidos políticos. Esta tendencia, que ya se había expresado desde las elecciones de 1988, pero cuya consolidación estaba pendiente porque el gobierno seguía teniendo el control de los procesos electorales, alcanzó una de sus mejores expresiones en las elecciones de 1997. Los resultados electorales fueron desfavorables para el PRI en tanto que no conservó la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Por si eso fuera poco, la pérdida de la jefatura del gobierno del Distrito federal, que por primera vez dio a los electores de la capital de la República la posibilidad de elegir a su jefe de gobierno, generó un escenario nunca antes pensado, pues ahora la oposición tenía en sus manos no sólo el proceso legislativo en la cámara baja, sino también, por el hecho de gobernar la sede de los poderes federales, la fracción perredista tenía la oportunidad de ampliar los contrapesos a la presidencia de la República.

Así entonces, los efectos de la reforma electoral de 1996 han confirmado una tendencia que parece definitiva: la competencia electoral. En este sentido, un criterio que permite saber si una reforma particular es parte de un proceso democratizador en el momento en que se aplica (sin tener que esperar sus efectos en el largo plazo o adivinar la intención del gobierno que la formula), es determinar si sólo concede nuevos espacios de poder a la oposición o si implica la pérdida de control gubernamental sobre la decisión de ciertos aspectos fundamentales en el ámbito electoral, legislativo, judicial, etcétera (Crespo, 1999: 67). La imposibilidad del presidente y su partido de cambiar en su favor el sentido de los resultados electorales en las elecciones federales y locales celebradas desde 1988 hasta el 2 de julio del 2000 que, por lo demás le fueron paulatinamente adversos, contribuye a fortalecer la imparcialidad de la autoridad electoral.

Para llegar a la autonomía del IFE fueron necesarias una serie de medidas que básicamente se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) la ciudadanización del Consejo General, b) la despartidización de los organismos electorales, c) la creación del Tribunal Federal Electoral incorporado al Poder Judicial y d) una mayor equidad en el acceso de

los partidos políticos a recursos económicos y medios de comunicación. Sin estas reformas difícilmente se habría alcanzado la autonomía del IFE y, en consecuencia, la imparcialidad de los procesos electorales.

No obstante, si bien es importante reconocer los avances de la legislación electoral en el plano federal, mismos que contribuyeron a la desconcentración del poder de la Presidencia, es preciso hacer notar que esta tendencia no se expresa igual en el plano local. En distintas regiones del país prevalecen inercias que muestran que la cultura política autoritaria no ha sido erradicada del todo. La práctica del fraude y la manipulación de resultados en favor de ciertos grupos políticos aún se hace presente en diferentes elecciones locales. Al respecto, los procesos electorales de Yucatán y Tabasco² son un ejemplo de cómo las reglas de la democracia no han penetrado por igual en la conciencia de todos los actores políticos. Por ello, si bien hay ya bases suficientes para entusiasmarse con una normalidad democrática que tiende a generalizarse, todavía no es tiempo para echar las campanas al vuelo y decir que el proceso está acabado. Después de todo, es preciso no perder de vista que la democracia es algo que se construye todo el tiempo y que no hay momentos ideales que nos aseguren que una vez que se ha alcanzado un logro importante, no exista el riesgo de que haya retrocesos.

² Sin duda alguna los procesos electorales de Yucatán y Tabasco celebrados en el contexto de los primeros nueve meses de la Presidencia de Vicente Fox, son muy buenos ejemplos de los saldos pendientes que aún se tienen en los procesos de democratización de algunas regiones del país. En efecto, las crisis electorales de Yucatán y Tabasco muestran que la legalidad y la transparencia en materia electoral no son todavía hechos consumados en toda la República. En el caso de Yucatán, el autoritarismo caciquil de Víctor Cervera Pacheco se aferró en una disputa con la máxima autoridad judicial del país quien autorizó al congreso local para dar posesión al Consejo Electoral que la Suprema Corte había elegido para que organizara las elecciones. El congreso local de mayoría priísta, apoyado en su gobernador, resistió varios meses acatar dicha disposición, pues era claro que los intereses del cerverismo se verían afectados si quien organizaba las elecciones era una instancia no manipulable por el gobernador. El conflicto avivó viejas rencillas centro-provincia y evidenció las resistencias de algunos grupos tradicionales de caminar en la ruta de la legalidad democrática. Finalmente la pugna fue resuelta y el priísmo perdió la gubernatura del estado a manos de la oposición panista. En el caso de Tabasco, el control que el liderazgo de Roberto Madrazo ejerce sobre la entidad también fue llevado hasta sus últimas consecuencias. Primero hubo una elección anulada en una resolución histórica de la Suprema Corte de Justicia. Para el caso, el perredismo reunió las suficientes pruebas para demostrar que la parcialidad en el manejo de las estrategias electorales había beneficiado al candidato del PRI (Manuel Andrade) apoyado por Madrazo. La resolución obligó a nombrar un gobernador interino y a programar la repetición de la elección. En los primeros meses de agosto el madracismo logró sostenerse y ganar la gubernatura. Fue un triunfo que en parte se explica por las habilidades del madracismo para inducir en su favor el sentido del voto, pero también por las inconsistencias organizativas y de proyecto de la oposición perredista para alcanzar la gubernatura.

La otra institución donde el presidente disminuyó su influencia fue su propio partido. Contra una vieja tradición que señalaba que el vínculo entre el presidente y su partido era una relación de sujeción del segundo respecto al primero como un factor central para asegurar la estabilidad política del régimen, el presidente Zedillo comenzó a marcar algunas distancias con respecto al PRI, lo que significaba que los dos ejes articuladores del régimen comenzaban a transformar sus relaciones. Desde los inicios de su gobierno Zedillo comenzó a hablar de la sana distancia entre la Presidencia y su partido. Aunque para muchos analistas la declaración no era más que una estrategia destinada a desorientar a la opinión pública y a los partidos de oposición (ya que el vínculo se mantenía intacto); en realidad, en el interior del priísmo sí causó desorientación el saber que su líder real e histórico no reconocía públicamente su liderazgo. Esto reforzó las luchas por el poder entre los distintos grupos y corrientes y paulatinamente fue fijando la idea de que las cosas comenzaban a ser diferentes y que efectivamente el presidente comenzaba a distanciarse del partido que lo había llevado al poder. Un ejemplo de ello lo encontramos en el proceso de selección de candidatos para las elecciones federales de 1997. Ahí, fue bastante claro cómo el liderazgo de los gobernadores tuvo más peso a la hora de determinar quiénes serían los candidatos a diputados federales por los criterios de mayoría y representación proporcional (Hernández, 1998: 213-221).

Por otro lado, en la recta final de su gobierno, Zedillo rompió con una regla fundamental del sistema político mexicano: la de nombrar a su sucesor. Si bien el presidente manifestó que no se mantendría al margen en el proceso de selección del candidato presidencial priísta para la sucesión del 2000, sí se abstuvo de reproducir el clásico “dedazo” que todos sus predecesores practicaron fieles a la regla de que el presidente que sale nombraba al que lo sustituía. En contrapartida, apoyó la puesta en práctica de elecciones primarias para que las bases del priísmo participaran en la selección del que sería su candidato presidencial para el sexenio 2000-2006. Ahora bien, aunque el proceso de las primarias generó bastantes dudas respecto de que efectivamente se tratara de un ejercicio plenamente democrático, lo cierto es que fue un experimento novedoso que evidenciaba, si no cambios de fondo, sí ajustes importantes en la práctica grotesca del dedazo y la sumisión total y absoluta del PRI frente a las disposiciones del presidente de la República. Por lo demás, a pesar de las críticas a todo lo que

significaron las primarias del PRI, para algunos sólo una simulación del dedazo, la realidad es que el proceso fue bien recibido por ciertos sectores de la ciudadanía y de la opinión pública, de tal suerte que eso permitió que la candidatura de Francisco Labastida alcanzará un buen posicionamiento público en las primeras etapas de la campaña presidencial. Aunque ello no fue suficiente para que el PRI ganara nuevamente la Presidencia sirvió para mantener las expectativas de triunfo hasta el último momento.

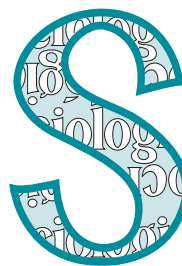
Después de la derrota del PRI en la elección del 2 de julio del 2000, un factor más que fortaleció la idea de que el presidente ya no estaba tan interesado en mantener el control del partido, fue el hecho de que el propio Zedillo anunció que no iba a remover al presidente del partido. Su decisión acrecentó la incertidumbre del priísmo, pues el sentimiento de orfandad que produjo la derrota se reforzó y eso desencadenó fuertes pugnas internas al no quedar claro quién marcaría las acciones a seguir después del fracaso electoral. A la fecha, el PRI carece de una dirección clara y todavía no aparece la instancia que ejerza el liderazgo que el presidente de la República ejerció en el partido durante 71 años.

Más allá de estas evidencias que nos muestran que el presidencialismo mexicano está transformándose, es importante dejar en claro que la pérdida de influencia, centralidad y liderazgo de la institución presidencial, no la convierte necesariamente en una Presidencia débil (finalmente sigue siendo el poder con mayor preeminencia constitucional) sino en una Presidencia acotada. Acotamiento que le obliga a readecuarse y a redefinirse en un proceso caracterizado por cambios políticos continuos, pero en los que el presidencialismo mexicano ha mostrado una gran flexibilidad para adaptarse a un entorno tendencialmente democrático.

En el momento actual, una vez que el régimen priísta ha sido desplazado, nos ocupa esperar y evaluar los nuevos significados que la Presidencia de Vicente Fox le asignará a la otrora Presidencia todopoderosa. Por lo pronto, las facultades constitucionales del presidente están intactas, lo que favorece el establecimiento de su liderazgo en la primera etapa del sexenio. Aunque la tentación del presidencialismo autoritario sigue estando ahí, es poco probable que Fox se conduzca con la discrecionalidad y el exceso que distinguió a sus antecesores; no sólo porque en un contexto altamente plural sería irracional gobernar con la verticalidad de antaño que hoy quiere ser superada, sino

también porque el contexto sociopolítico se ha transformado y demanda nuevos mecanismos de vinculación entre sociedad y gobierno, distintos a los que se practicaron en otro tiempo y que privilegiaban una relación clientelar y paternalista. Ahora, hay condiciones para establecer relaciones más horizontales sustentadas en una dinámica de diálogo y negociación.

Por lo que respecta a la relación de la Presidencia con el Poder Legislativo, en esta nueva etapa de presidente no priísta, es claro que el gobierno de Fox tiene un margen de maniobra muy pequeño. Al no tener mayoría en ninguna de las dos cámaras, el presidente tiene que buscar la negociación con un Legislativo de mayoría opositora. Es evidente que este esquema plantea una situación de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Una relación distinta en la que ambos poderes tienen nuevas cosas que aprender, a fin de establecer cuáles serán las premisas básicas de relación entre ellos ahora que el Ejecutivo ya no podrá subordinar al Legislativo con la facilidad con que lo hizo durante décadas. En este sentido, es muy probable que el sexenio de Fox determine hacia dónde evolucionará el presidencialismo mexicano. Por lo demás, se trata de una definición que forma parte de un conjunto de transformaciones más amplias que pueden conducir a la creación de un nuevo régimen político, cuyas premisas centrales, eso se espera, ahora sí sean auténticamente democráticas.



BIBLIOGRAFÍA

- Cansino, César
1995 *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Miguel Angel Porrúa, México.
2000 *La transición mexicana 1977-2000*, CEPACOM, México.
- Carpizo, Jorge
1978 *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.
- Cosío Villegas, Daniel
1974 *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México.
- Crespo, José Antonio
1999 *Fronteras democráticas en México. Retos, particularidades y compromisos*, Océano, México.
- Espinoza Toledo, Ricardo
1999 "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Mauricio Merino, coord., *La ciencia política en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández, Rogelio
1998 "Presidencialismo y elite en el cambio político de México", en *Política y gobierno*, vol. 5, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Linz, J. Juan y Arturo Valenzuela
1994 *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid.
- Nohlen, Dieter
1998 *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva sociedad, Caracas.