

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Mesa:

México 2012. Una explicación multifactorial del retorno del PRI al gobierno.

Ponencia:

LA RELACIÓN ENTRE PRESIDENTE Y PARTIDO EN MÉXICO

Alberto Escamilla Cadena¹

Resumen

El presente trabajo aborda la relación entre el Presidente de la República y su partido político en México. Este fenómeno se caracterizó por mantener un patrón de funcionamiento estable durante la persistencia del régimen autoritario, en donde el ejecutivo asumía un liderazgo indiscutible sobre el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, en el periodo que va de 1982 a 2000, la tradicional disciplina que distinguía al partido se trastocó debido a una serie de rupturas y divisiones internas que culminaron con la pérdida del poder presidencial por parte del PRI en las elecciones del año 2000. Con el regreso de este partido a la titularidad del Poder Ejecutivo en 2012 bajo la candidatura de Enrique Peña Nieto, es posible plantear algunas preguntas relacionadas con las instituciones, los procedimientos y los métodos del régimen político ¿La vuelta del PRI a la

¹ Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor Titular de Carrera en la UAM Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: aescamillac@hotmail.com

presidencia significa un retorno al autoritarismo y a una presidencia fuerte? ¿Existen las condiciones estructurales e institucionales para el ejercicio de una presidencia autoritaria? Este trabajo analiza las modalidades de esta relación en el presente sexenio. El primer apartado aborda las características de esta relación durante la etapa del régimen autoritario; en el segundo apartado se van a analizar los cambios que se presentaron en este binomio como producto de la transición democrática; la tercera y última parte hace referencia al mandato de Enrique Peña Nieto para explicar el retorno del liderazgo fuerte al interior del PRI.

El binomio presidente-partido en la etapa posrevolucionaria: la lealtad y la disciplina como ejes cohesionadores

Las interpretaciones sobre el sistema político mexicano en el siglo XX sugerían que su articulación se daba a partir de dos piezas centrales: la Presidencia de la República y el partido oficial. Tanto el titular del ejecutivo como el Partido Revolucionario Institucional jugaban un papel relevante en la reproducción del autoritarismo. La relación entre estas dos instituciones fue de dependencia mutua, el estrecho vínculo entre ambos trajo consigo la centralización del poder político en manos de la presidencia, a la vez que permitió que el PRI adquiriera un carácter hegemónico en términos electorales. Esto significó la ausencia de una verdadera competencia electoral, propiciando que el partido monopolizara prácticamente todos los espacios de representación política y también permitió que la presidencia estuviera ocupada durante más de siete décadas por un miembro de este partido.

Además de la persistencia de estas dos piezas centrales, el mecanismo de dominación utilizado por los gobiernos de corte autoritario fue la creación de una serie de redes de lealtad basadas en la organización de las clases trabajadoras a través de una estructura corporativa que servía como base de apoyo hacia el gobierno. Así, presidente, partido y corporativismo fueron instituciones funcionales que permitieron estructurar un sistema político longevo. De aquí que ha habido autores que se han dado a la tarea de analizar tanto al partido como al presidente no de manera separada sino vistos como un binomio que funcionaba en conjunto.

Esta relación que fue tan eficaz desde el nacimiento del PNR en 1929, encontró sus límites en la última presidencia ganada de manera ininterrumpida en 1994 con Ernesto Zedillo. A partir de aquel momento fueron redefinidos algunos de los procedimientos con los que operaba este binomio. La pérdida de la presidencia en el año 2000 con el triunfo del Partido Acción Nacional pareció poner fin a este engranaje que posibilitaba la permanencia del PRI en el poder. Después de aquella fecha, el partido estuvo doce años en la oposición bajo las presidencias de Vicente Fox y Felipe Calderón y, es hacia 2012, cuando tuvo lugar el regreso del PRI a la titularidad del ejecutivo. En el primer año de ejercicio de gobierno de Enrique Peña Nieto, la relación con su partido ha sido menos ambigua a diferencia de los últimos tres sexenios. Desde la toma de posesión ha quedado clara la intención de volver a reestablecer aquel el liderazgo fuerte por parte de la presidencia que caracterizó a los gobiernos del PRI. Con su regreso al poder presidencial, el funcionamiento de este binomio parece más cercano al típico presidencialismo del siglo XX (aunque sin las facultades metaconstitucionales) y se aleja del que ejerció Ernesto Zedillo con la llamada “sana distancia”.

La relación entre el presidente y su partido ha experimentado transformaciones en los años recientes como consecuencia del cambio político que han generado las reformas electorales del periodo que va de 1977 a 1996. La pluralización del sistema de partidos, la competitividad electoral a nivel nacional y local y la pérdida de la mayoría por parte del PRI en el Poder Legislativo fueron algunos de los factores que terminaron por agotar esta relación. Aunado a ello, el desgaste del ejercicio presidencialista autoritario y el fin del pacto corporativo hicieron inviables algunas de las viejas prácticas que sustentaban el vínculo tan estrecho entre el presidente y su partido. Durante el mandato de Ernesto Zedillo y las presidencias de Acción Nacional, la relación ha sido ambigua y fluctuante y no ha mantenido un patrón estable.

Cuando se analiza la relación entre presidente y partido, el objeto de estudio se focaliza en la dimensión política, pues se trata de prácticas y procedimientos de carácter más informal y que tienen que ver con arreglos entre grupos y facciones partidistas. Es por ello que con frecuencia se refiere a las llamadas facultades metaconstitucionales para

aludir a esta relación, el tema no se limita a los acuerdos o desencuentros entre el ejecutivo y la dirigencia partidista, implica también considerar el nivel de influencia del presidente sobre los gobernadores que pertenecen a su partido y, en el caso del PRI, sobre las dirigencias de la estructura corporativa. Desde la creación del partido, cuando un presidente mexicano asumía la titularidad del Poder Ejecutivo se convertía de facto en el jefe formal y real del PRI detentando el liderazgo, lo que otorgaba una serie de prerrogativas situadas más allá del marco constitucional² y que más bien estaban relacionadas con los procedimientos internos del partido. Un aspecto de particular importancia era la designación de su sucesor y la influencia que tenía en el nombramiento de los gobernadores, diputados y senadores. Además, tenía un estrecho vínculo y acercamiento con las dirigencias de las principales organizaciones sindicales y también nombraba y removía de manera discrecional al dirigente del partido. Estas prácticas no dejaban duda sobre el liderazgo presidencial, pues tanto las facultades de designación, como la disciplina de sus miembros y la ausencia de contrapesos hicieron del PRI un partido sin autonomía propia, había una desmesurada injerencia presidencial en sus asuntos internos.

En esta relación cabe subrayar la importancia de la disciplina partidista, las facciones y las élites al interior del partido debían respetar la línea presidencial, la disidencia no era tolerada. Los gobernadores debían apoyar los proyectos y políticas que emanaban del ejecutivo y también la votación en el Poder Legislativo debía ser cohesionada cada vez que el presidente proponía una iniciativa. De igual manera, el comportamiento de los miembros del gabinete, que representaba el círculo más cercano al presidente, debía ser altamente disciplinado. Estos mecanismos fueron los que permitieron el establecimiento de una élite política cohesionada, la dinámica interna del partido generaba incentivos para que sus militantes se sujetaran a los designios del titular del ejecutivo. Otro factor que reforzaba la disciplina era que el presidente se constituía en el personaje que dispensaba los cargos en la estructura burocrática, sobre todo aquellos del más alto nivel. En el caso de que se presentaran divisiones entre grupos al interior del PRI, éstas eran dirimidas por el presidente, mientras que las facciones debían acatar. “Los priistas reconocían en el

² Carpizo, Jorge, (1978), *op. cit.*, pp. 190-199.

presidente al líder máximo de su organización. Las carreras políticas de los militantes partidistas dependían en estricto sentido del presidente, siendo esta la consecuencia natural de esta dinámica.”³ De igual manera, el partido tenía un papel fundamental en la parte electoral, no solo porque monopolizaba la representación política, sino porque tenía centralizados y controlados los diferentes órganos electorales que a su vez dependían directamente del ejecutivo como la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores, además de la influencia sobre los Colegios Electorales compuestos en su gran mayoría por legisladores del PRI.

Un momento de particular relevancia eran las sucesiones presidenciales, la elección del sucesor se constituyó en una prerrogativa exclusiva del presidente, y una vez que el candidato del PRI era elegido, el partido ponía en marcha su maquinaria electoral para movilizar a sus clientelas con el objeto de garantizar el triunfo en cada una de las elecciones. En 1987, cuando tuvo lugar la designación del candidato que competiría en la elección de 1988, se presentó una ruptura al interior del PRI por parte de la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, quien desafió la postulación de Carlos Salinas llevada a cabo por Miguel De la Madrid. Esto condujo a que la facción cardenista optara por romper con la tradicional disciplina del PRI presentándose una ruptura. Esto propició que Cuauhtémoc Cárdenas compitiera en el proceso electoral de 1988 aunque abanderando a la izquierda con la candidatura del Frente Democrático Nacional. Se trató del primer episodio con consecuencias graves para el PRI durante una sucesión presidencial, dicha facción rompió la regla de la disciplina que exigía el partido. Esta fue una primera señal del agotamiento de esta práctica. De acuerdo a Francisco Reveles, “la escisión de una fracción interna evidenció un severo desgaste de los procedimientos tradicionales de la renovación de las élites, fue en 1987 cuando las reglas no escritas de la sucesión presidencial se transgredieron.”⁴

Otro momento que trastocó la sucesión presidencial fue el año de 1994 con el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio. Este acto puso de

³ Mirón, Rosa Ma., (2011), *El PRI y la transición política en México*, UNAM/Gernika, México, p. 81.

⁴ Reveles, Francisco, (2003), “PRI: crisis y refundación” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, UNAM/Gernika, México, p. 24 y 26.

manifiesto “el grave deterioro al que habían llegado ambas instituciones del régimen político autoritario (presidente y partido), fue una manifestación de la endeble cohesión de la coalición dominante.”⁵ Ante este acontecimiento, Carlos Salinas llevó a cabo una segunda designación en la persona de Ernesto Zedillo. Así, quedaba claro que esta práctica había encontrado sus límites, se trató de la última ocasión en que un presidente mexicano utilizó esta facultad metaconstitucional.

Jeffrey Weldom considera que la permanencia de una presidencia de tipo dominante en México requería de una serie de condiciones, en donde el partido jugaba un papel crucial. “Primero, un gobierno unificado en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del congreso. Segundo, la disciplina al interior del partido gobernante. Tercero, un presidente que es líder reconocido por el partido gobernante. Si alguna de las condiciones ya no se verificara, entonces el presidente mexicano tendría sólo poderes constitucionales, y perdería los poderes metaconstitucionales.”⁶ A partir de 1997, con la instauración de un gobierno dividido, la primera condición deja de prevalecer, lo que trajo consecuencias para el presidencialismo y para el PRI. Por un lado, el partido pierde su condición mayoritaria primero en la Cámara de Diputados en 1997 y posteriormente en el Senado en el año 2000 y, por el otro, “el ejecutivo deja de tener la última palabra en la definición y contenido de las leyes perdiendo la capacidad de controlar la incidencia y la dirección de los cambios,”⁷ dado que ya no controla al legislativo, ni tampoco define la agenda de gobierno. Frente a esta situación, la relación entre el presidente y el partido debió cambiar pues sin el respaldo de una mayoría en el Poder Legislativo, el ejecutivo tuvo mucho menos influencia en el proceso legislativo. Con ello, ya no fue posible reproducir el hiperpresidencialismo, pues algunos de los mecanismos que le daban sustento desaparecieron. A partir de aquel momento, el PRI se convirtió en un partido más, que

⁵ *Ibid.* p. 30.

⁶ Weldom, Jeffrey, (2002), “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Matthew Shugart y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, pp. 177-178.

⁷ Nacif, Benito, (2010), “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido” en José Luis Méndez (coord.), *Los Grandes Problemas de México. Vol. XIII, Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, p. 47-48.

podía ganar o perder elecciones en un contexto competitivo perdiendo su carácter hegemónico y dominante.

De esta forma, la relación entre presidente y partido estuvo caracterizada por *a)* la organización de redes clientelares a partir de una estructura corporativa para generar redes de lealtad, *b)* la persistencia de un partido hegemónico que monopolizaba la representación política en todos los niveles de gobierno, *c)* la instauración de gobiernos unificados tanto a nivel federal como local, *d)* el reconocimiento del liderazgo presidencial por parte de los miembros de su partido y *e)* la designación vertical de la dirigencia del PRI, de su sucesor y de los gobernadores, así como de la mayoría de los candidatos a diputados y senadores. Esto permitió acumular al presidente un enorme poder al interior del partido durante décadas. No obstante, la transición democrática trajo consigo la emergencia y aparición de nuevos actores que revirtieron el monopolio que tenía el PRI en los órganos de representación política limitando de facto los poderes metaconstitucionales presidenciales.

La distancia entre presidente y partido bajo el mandato de Ernesto Zedillo

Después de los problemas en las sucesiones presidenciales de 1987 y 1994, con la llegada de Ernesto Zedillo al poder, la relación entre presidente y partido comenzó a modificarse. Dos factores fueron claves para que este binomio cambiara, uno, fue la XVII Asamblea Nacional del PRI celebrada en 1996 y, dos, la reforma electoral llevada a cabo ese mismo año. Con la primera devino un cambio en la fisonomía organizativa del partido, alterándose las relaciones de autoridad, mientras que la segunda permitió la plena competencia en el sistema de partidos, posibilitando la alternancia en los puestos ejecutivos. ¿Se trató de una concesión de Ernesto Zedillo o fueron algunas facciones del PRI encabezadas por los gobernadores quienes limitaron la desmesurada influencia que el presidente tenía sobre el partido? Los análisis que han abordado este fenómeno sugieren lo segundo, sin embargo, el ex presidente Zedillo tuvo un comportamiento consecuente entre la reforma electoral que propuso y los procedimientos que promovió al interior de su partido para seleccionar al candidato presidencial. Los cambios electorales tendieron a democratizar al régimen político, mientras que en la sucesión ya no utilizó las facultades

metaconstitucionales. Su propuesta electoral se orientó hacia la equidad entre partidos, la autonomía del máximo órgano electoral, un nuevo sistema de justicia electoral y la autonomía política del Distrito Federal, por lo tanto, carecía de toda lógica imponer un sucesor en la presidencia y nombrar al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México cuando las condiciones institucionales habían cambiado sustancialmente.

El ejercicio de las facultades metaconstitucionales por parte del presidente aludían a tres aspectos: 1) la designación de su sucesor, 2) la postulación y remoción de gobernadores y 3) la nominación y remoción de la dirigencia del partido. Dentro de estas prerrogativas de carácter informal, durante su mandato, Ernesto Zedillo ya no ejerció las primeras dos y en cambio, permaneció la tercera. De aquí que la llamada “sana distancia” fuera ambigua, pues el presidente sí se desprendió de algunas prácticas pero permanecieron otras, por lo que la separación entre uno y otro fue relativa. No obstante, la decisión de no nombrar al sucesor fue uno de los aspectos más importantes de su gestión. Al no intervenir en el proceso electoral, la institución presidencial se convirtió en uno de los factores que posibilitó la alternancia en la titularidad del ejecutivo.⁸

La división al interior del PRI tiene un origen que precede al mandato de Ernesto Zedillo y se remonta a 1982 cuando llegó a la presidencia Miguel De la Madrid, propiciando el desplazamiento de la tradicional clase política por una nueva élite tecnocrática en la estructura de gobierno, modificándose el perfil y la configuración de la coalición dominante. “La fisura dentro del PRI se debió no a la exclusión de ciertos grupos más modernos, sino a la llegada de éstos a la dirigencia del partido, y a la exclusión de sectores tradicionalistas que se oponían al cambio en el modelo económico.”⁹ En el año de 1994 se agravó aún más la esta división interna primero con el asesinato del candidato presidencial, Luis Donald Colosio, y después con la del Secretario General del partido, Francisco Ruiz Massieu, mostrando la descomposición de la clase política dirigente. De

⁸ Al respecto véase, Escamilla, Alberto, (2007), “La actuación del poder ejecutivo en la elección presidencial de 2006”, *op. cit.*

⁹ Crespo, José Antonio, (1999), *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, p. 57.

aquí que cuando Ernesto Zedillo asumió la presidencia no encontró un partido cohesionado sino dividido, ya había contrapesos al interior de su propia organización política, la disciplina se había roto, el ejecutivo no contó con un partido unido y su liderazgo fue cuestionado. La permanencia de un perfil tecnocrático en la presidencia levantó la rebelión de los gobernadores.

Desde el inicio de su gestión, fue el propio ex presidente Zedillo quien subrayó la necesidad de replantear la relación con su partido. Una vez que se dio a conocer su triunfo luego del proceso electoral de 1994, retomando algunos de los ideales de Luis Donaldo Colosio, enfatizó lo siguiente frente a la militancia priista.

“Creo firmemente en que la democracia exige una distancia entre mi partido y el gobierno, mi compromiso será mantener diáfana la distancia que debe separarlos.”¹⁰

En su discurso de toma de posesión como Presidente de la República el 1 de diciembre de 1994 expuso con claridad su posición frente al partido.

“Repito enfáticamente que, como Presidente de la República, no intervendré bajo ninguna forma en los procesos, ni en las decisiones que corresponden únicamente al partido al que pertenezco.”¹¹

De acuerdo a Rosa Ma. Mirón Lince, “la sana distancia no residió en ruptura sino más bien el comienzo de una nueva relación en la que el presidente, dejó de ser un contendiente dentro del partido, esto es, un sustentante de grupos, individuos o tendencias terminando con los apoyos indebidos por parte del gobierno.”¹² El presidente pasaba así de

¹⁰ Mensaje pronunciado en el Foro Nacional de Democracia, Auditorio Plutarco Elías Calles del CEN del PRI, 4 de agosto de 1994.

¹¹ Discurso de Toma de Protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Legislativo, 1 de diciembre de 1994.

¹² Mirón, Rosa Ma., (2011), *op. cit.*, p. 221.

ser un conductor de la política interna del PRI a un concertador de las distintas fracciones. Con ello se terminaba una tradición organizativa de carácter vertical. Esta postura presidencial generó reacciones encontradas entre los grupos al interior del partido, pues hubo quienes reclamaron el liderazgo presidencial y consideraron que su separación se traduciría en un vacío de poder, otros aprovecharon la “sana distancia” para buscar el control de los órganos de dirigencia, mientras que un amplio grupo de legisladores apoyó su la reforma electoral.

Hacia 1995, en ocasión del 78° aniversario de la Constitución volvió a retomar en su discurso el tema de su relación con el PRI volviendo a enfatizar su intención de mantener la distancia.

“El PRI no encontrará en mi gobierno ningún privilegio ni prerrogativa fuera de la ley; respetaré y haré respetar escrupulosamente la equidad entre los partidos que es consustancial a la democracia, más aún, impulsaré con toda determinación el fortalecimiento de esa equidad para la competencia democrática. El trato al PRI estrictamente regido por la ley y la equidad no me priva de mis derechos como ciudadano, ni tampoco priva al PRI de apoyar razonadamente al Presidente de la República.”¹³

Sobre este aspecto José Antonio Crespo opina que “todo jefe de gobierno tiene un liderazgo que ejerce sobre su propio partido, aún en las democracias, tiene derecho a hacer proselitismo partidista aunque dentro de la legalidad”.¹⁴ Así, el presidente queda limitado en su intervención en los procesos electorales pero puede apoyar al candidato de su partido dentro de ciertos límites.¹⁵ Existe una línea muy delgada para determinar si el presidente está interfiriendo a favor de un candidato o no lo está haciendo en tiempos de campaña. A

¹³ *La Jornada*, 5 de febrero de 1995.

¹⁴ Crespo, José Antonio, (1996), “La institución presidencial como eje de la transición política mexicana” en Ricardo Espinoza (coord.), *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM/IFE, México, p.112.

¹⁵ Esta postura no fue respetada por el siguiente mandatario Vicente Fox quien interfirió de manera decidida en la sucesión presidencial de 2006, y no fue así en el caso de Felipe Calderón en 2012 cuando el PAN perdió la elección presidencial.

pesar de estar regulado por la legislación electoral, la promoción de spots, de informes de gobierno y apariciones en medios de comunicación por parte de los presidentes ha resultado polémica e incluso ha llegado hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los presidentes han quedado impedidos por la ley para interferir en las elecciones, no obstante pueden utilizar otros recursos de manera indirecta con el fin de inducir el sentido del voto entre el electorado.

Una de las expresiones de la división al interior del PRI, fue la tensa relación que el presidente tuvo con los gobernadores de su propio partido quienes pertenecían a la clase política tradicional. Además, la alternancia en los ejecutivos locales que se produjo durante la década de los años noventa terminó por fortalecer a los partidos de oposición. Con las victorias del PAN y del PRD en algunos estados, sus dirigencias no tuvieron ninguna motivación ni incentivo para reconocer la autoridad central del presidente ni aceptar sus indicaciones. “Esto contribuyó a ampliar el margen de independencia respecto del gobierno federal. Los gobernadores priistas vieron la oportunidad de enfrentar a un presidencialismo debilitado. El resultado fue una grave disputa dentro del priismo para controlar el partido y la candidatura presidencial y terminar definitivamente con el reinado de la tecnocracia. Los desafíos que tuvo que enfrentar la presidencia de Zedillo demostraron que el ejecutivo federal ya no tenía los recursos para controlar los estados.”¹⁶

En medio de esta disputa entre gobernadores y dirigencia tecnocrática, en 1996 se llevó a cabo la XVII Asamblea Nacional del PRI en donde tuvo lugar un reacomodo de élites intrapartidistas. Mientras que el Comité Ejecutivo Nacional había estado controlado tradicionalmente por el presidente y su círculo más allegado, el Consejo Político Nacional tenía en cambio una fuerte influencia por parte de los gobernadores. Los cambios fueron profundos pues al CPN se le concedieron mucho más facultades pasando a ser la máxima autoridad del partido, desplazando al CEN. “La ampliación de poderes del CPN, antes que una concesión presidencial a las demandas del partido, fue una auténtica victoria por parte

¹⁶ Hernández Rodríguez, Rogelio, (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, p. 191.

¹⁷ Mirón, Rosa Ma, (2011), *op. cit.*, p. 224-225.

de éste, capturando el poder de la sana distancia, los gobernadores fueron piedra angular en el cambio organizativo del PRI, trasladando gran parte del control a los poderes locales.”¹⁷.

Otro procedimiento importante que también fue modificado en la XVII Asamblea Nacional fue la implementación de una serie de candados para competir a los puestos de elección, esto significó igualmente una derrota para el presidente. Al imponer el partido requisitos de elegibilidad para la nominación de puestos ejecutivos, hubo mayores restricciones a la postulación de candidaturas al establecerse que previamente debían haber desempeñado un cargo de elección popular, haber sido dirigentes del partido y tener diez años de militancia probada. Estos candados buscaron reducir la posibilidad de que el candidato saliera del gabinete y tuviera nuevamente un perfil tecnocrático y, en cambio, abría la posibilidad a los gobernadores.

Con estos cambios en la fisonomía organizativa del PRI, el ex presidente Ernesto Zedillo propuso una reforma electoral en 1996 que retomó algunas de las demandas de los partidos de oposición. Las modificaciones al sistema electoral, trajeron como consecuencia la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para el PRI y la derrota en el Distrito Federal en 1997. Sin tener bajo su control la totalidad de gubernaturas y sin el apoyo del Congreso, el presidencialismo presentaba una tendencia cada vez menos dominante. Después de este revés electoral Ernesto Zedillo afirmó lo siguiente.

“No puedo decir que automáticamente quien sea el candidato del PRI va a ser el próximo presidente de México, debido a que ahora hemos llegado a un verdadero sistema democrático. No sé si el PRI será el primero o el segundo, pero será un gran jugador.”¹⁸

¹⁷ Mirón, Rosa Ma, (2011), *op. cit.*, p. 224-225.

¹⁸ *Reforma*, 21 de julio de 1997.

Hacia 1999 cuando llegó el momento de la sucesión presidencial, disminuido el poder del ejecutivo y ya sin la facultad metaconstitucional que le permitía imponer a su sucesor, los procedimientos que distinguían la relación del presidente con el PRI estaban alterados. “Este sistema, tan consolidado en el autoritarismo mexicano, sería impracticable en 1999, la forma y el fondo de la última sucesión presidencial del siglo XX sería necesariamente distinta. Ni el presidente podía decidir solitariamente el nombre de su sucesor, ni el partido acataría callada y resignadamente la unción del elegido.”¹⁹ Al desprenderse de esta práctica, el propio Ernesto Zedillo asumió la iniciativa dentro del partido y propuso la elección del candidato presidencial a partir de una experiencia novedosa para el PRI: las elecciones primarias. Por primera ocasión el partido organizaba un ejercicio de democracia interna, se trató del fin de una tradición organizativa sustentada en reglas informales y daba paso a un modelo distinto con elección abierta a todos los ciudadanos.

El proceso de selección interna del candidato presidencial fue un procedimiento completamente nuevo para el PRI. En la competencia interna participaron dos ex gobernadores, Roberto Madrazo y Manuel Bartlett, quienes habían desafiado la autoridad presidencial de Ernesto Zedillo, los otros candidatos fueron Humberto Roque y Francisco Labastida. Este último, fue quien recibió el apoyo del presidente y quien a la postre resultó vencedor, el candidato finalmente sería un ex secretario de Estado y no un ex gobernador. Una vez que Francisco Labastida se presentó a las elecciones del año 2000 abanderando al PRI, el resultado fue la derrota presidencial por primera vez después de 71 años. “La era del dominio presidencial y por ende de los secretarios de Estado había concluido y una de sus más delicadas manifestaciones era el enorme poder que para entonces habían alcanzado los ejecutivos estatales. Lo que confirma que el viejo esquema de control priista, basado en el presidencialismo de facto había concluido.”²⁰

¹⁹ Mirón, Rosa Ma., (2011), *op. cit.*, p. 237.

²⁰ Hernández Rodríguez, Rogelio, (2008), *op. cit.*, p. 265-266.

La relación de Ernesto Zedillo con su partido durante su mandato fue atípica en el sentido de que encontró un partido dividido y fraccionado desde que llegó a la presidencia, cuando generalmente prevalecía la cohesión y la disciplina. La reforma electoral impulsada en su mandato permitió cruzar el umbral de la no competitividad hacia la plena competencia en los procesos electorales. Los cambios en el presidencialismo en este periodo fueron sustanciales y definitivos, impulsados por el propio presidente, los gobernadores y los partidos de oposición, al final del sexenio había un formato de gobierno dividido, un sistema de partidos plural, contrapesos entre poderes públicos, una representación política fragmentada a nivel local y nacional, una estructura corporativa debilitada y una distancia frente a su partido que se encontraba dividido. Fue el fin del régimen autoritario, del presidencialismo fuerte y del partido hegemónico.

De las tres facultades metaconstitucionales que tradicionalmente usaba el presidente, desaparecieron dos y prevaleció una. Por un lado, ya no eligió a su sucesor ni tampoco influyó en la designación de candidatos a gobernadores, estas dos prerrogativas desaparecieron. Por otro lado, mantuvo el control del partido a través de los nombramientos y remociones de su dirigencia. Durante su sexenio, Ernesto Zedillo removió en seis ocasiones al presidente del partido, lo que indica un fuerte control sobre esta instancia, utilizando de manera discrecional esta facultad metaconstitucional.²¹ Al designar a seis presidentes del partido durante su mandato, puede decirse que la “sana distancia” fue relativa, no nombró a su sucesor, pero sí retuvo la competencia para influir en las nominaciones más importantes del Comité Ejecutivo Nacional y para contrarrestar los embates del Consejo Político Nacional dominado por los gobernadores. Esto indica un comportamiento ambiguo y contradictorio tanto del presidente como del partido, pues el primero queda a medio camino al desprenderse de algunas facultades metaconstitucionales al tiempo que mantuvo otras. Mientras que el segundo en ocasiones restringió el apoyo al ejecutivo, pero en otros momentos fue colaboracionista; también había grupos que exigían

²¹ Los seis dirigentes del PRI que fueron nombrados y removidos durante el mandato de Ernesto Zedillo fueron María de los Ángeles Moreno, Santiago Oñate Laborde, Humberto Roque Villanueva, Mariano Palacios Alcocer, José Antonio González Fernández y Dulce María Sauri Riancho.

el liderazgo por parte del presidente al interior del partido, a la vez que hubo facciones que capitalizaron políticamente la debilidad presidencial.

Con la derrota en la elección del año 2000, el PRI permaneció doce años en la oposición. Su centro de gravitación de poder había desaparecido, ya no existía aquel eje cohesionador que marcaba una línea. Sin su líder formal y moral, el partido trasladó su centro de poder del ejecutivo hacia los gobernadores. Otro centro de poder que adquirió fuerza con el tiempo fueron las fracciones legislativas de la Cámara de Diputados y del Senado. En el año 2000 se presentó nuevamente un cambio en la configuración de la coalición dominante al asumir nuevamente el control del partido la clase política a través de Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo.

Sin el liderazgo presidencial, el PRI nuevamente rompió su cohesión y su disciplina durante sus primeros años como partido opositor, un ejemplo fue el comportamiento dividido que tuvo su facción legislativa en el congreso, cuando tuvieron que decidir si apoyarían o no las propuestas de Vicente Fox en materia fiscal. La división de posturas entre estos dos liderazgos produjo una nueva ruptura en 2003 concluyendo con la salida de la ex líder sindical del Revolucionario Institucional. El partido llegó así dividido a las elecciones presidenciales de 2006 ocupando el tercer lugar con la candidatura de Roberto Madrazo. En este periodo no se materializó una reforma al PRI, ni tampoco tuvo lugar una refundación. Sin embargo en los procesos electorales de 2009, 2010 y 2011 sí tuvo lugar una franca recuperación electoral, pues el partido obtuvo un buen número de gubernaturas y se repositó como primera fuerza política en el congreso. Esta inercia le permitió llegar a la elección presidencial de 2012 con mayor fuerza y con la candidatura presidencial de Enrique Peña Nieto muy bien posicionada mediáticamente. En aquellos comicios el PRI obtuvo el triunfo regresando así al poder presidencial después de dos sexenios. Este retorno plantea varias preguntas relacionadas con ambas instituciones ¿El regreso del PRI a la presidencia en la figura de Enrique Peña Nieto ha traído de vuelta las prácticas del viejo presidencialismo o ha derivado en una relación diferente? ¿Cómo ha sido la relación entre el presidente y su partido después de 2012?

El PRI y la institución presidencial durante el gobierno de Enrique Peña Nieto: el retorno del liderazgo fuerte

Desde 2009, cuando tuvieron lugar las elecciones intermedias, el PRI se reposicionó en la Cámara de Diputados como primera fuerza política; además de que obtuvo el triunfo en cinco de seis gubernaturas en disputa, en 2010 ganó ocho de doce, mientras que, en 2011, se hizo de las dos en donde se renovó el ejecutivo local. En la elección de 2012 recuperó la Presidencia de la República, se colocó como primera fuerza política en las dos cámaras del Poder Legislativo y obtuvo tres de ocho gubernaturas en juego. Esto significó una recuperación electoral notable para el partido en los últimos tres años pues obtuvo más triunfos que el resto de los partidos. Desde un año antes de que comenzara formalmente la sucesión presidencial de 2012, el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, estaba ubicado -de acuerdo a los muestreos que medían la intención del voto- como el personaje mejor posicionado en las encuestas. Frente al crecimiento electoral del PRI y ante la posibilidad de recuperar la presidencia, la mayoría de las facciones del partido cerraron filas en torno a esta candidatura. Elegido por elección directa, con el voto mayoritario de la militancia, por segunda ocasión consecutiva, un ex gobernador se presentaba como candidato del PRI a la elección presidencial.

La candidatura de Enrique Peña Nieto provocó la movilización de la clase estudiantil durante las campañas, la conformación del movimiento *#YoSoy132* y sus manifestaciones, denunciaron un apoyo mediático de parte de la empresa Televisa hacia este personaje, promocionando en las redes sociales un voto contra este candidato. Una vez que obtuvo el triunfo, su victoria fue cuestionada por los candidatos y los partidos perdedores y, también, por un sector de la opinión pública quienes denunciaron al PRI y a Enrique Peña Nieto, argumentando un rebase de topes de campaña. A pesar de las descalificaciones y de la impugnación de la elección presidencial por parte del candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, el Tribunal Electoral declaró presidente electo a Enrique Peña Nieto. De tal forma que si bien, su triunfo nunca estuvo en riesgo, su acceso a la presidencia no estuvo exento de señalamientos y críticas.

Una vez que el mandatario asumió la titularidad del ejecutivo, contó con un partido que reflejaba una clara unión, la posibilidad de retornar la presidencia y la recuperación electoral de los últimos años, permitieron que el PRI se mantuviera cohesionado, y una vez que regresaron al poder, ha mantenido la disciplina. En este sentido, la militancia priista ha procedido racionalmente con el apoyo incondicional, primero al candidato y después al presidente. A diferencia de las últimas presidencias del PRI con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo quienes gobernaron con un partido dividido, con Enrique Peña Nieto ha sucedido lo contrario, asemejándose a la típica relación que prevaleció entre presidente y partido durante buena parte del siglo XX donde se reconocía el liderazgo indiscutible del ejecutivo. El regreso del Revolucionario Institucional a la presidencia ha planteado la inquietud sobre el retorno hacia viejas prácticas autoritarias que se supone debían estar superadas. Hay quien afirma que su vuelta al poder podría significar una regresión, mientras que otros sostienen que esta situación es casi imposible de reproducir en las condiciones actuales, y el triunfo de este partido representó más bien, la segunda alternancia en un régimen que pretende consolidar su democracia.

El regreso del PRI a la presidencia tuvo lugar en un contexto en donde se había restablecido el estrecho vínculo entre el candidato y su partido; sin embargo, hay otros aspectos que cambiaron de manera sustancial en el régimen político y que difícilmente posibilitarán el regreso del presidencialismo autoritario. Las condiciones que permitían reproducirlo hoy están ausentes. Por un lado, basta recordar que su funcionamiento dependía en gran medida de la persistencia de un partido hegemónico en una situación donde no había elecciones competidas y también requería de la movilización de las clientelas de la estructura corporativa para garantizar el respaldo al régimen.²² A su vez, el

²² Francisco Reveles elaboró una doble caracterización del PRI, la primera se refiere a su etapa como partido hegemónico, la segunda hace alusión a los rasgos que adquirió después de la alternancia mientras permaneció en la oposición. Al respecto sostiene lo siguiente. “En el pasado el PRI se distinguía por: a) una relación subordinada al ejecutivo, con la consiguiente dependencia de la dirigencia frente al mismo; b) una estructura sectorial; c) una ideología ambigua identificada como nacionalista revolucionaria; d) un predominio de los gobernantes sobre los dirigentes partidistas y parlamentarios; e) un financiamiento amplio y seguro; f) una condición hegemónica del partido en el sistema. Actualmente sus rasgos esenciales parecen ser los siguientes: a) una coalición dominante sin dependencia ante la institución presidencial; una estructura territorial cada vez

presidente estaba dotado de un enorme número de facultades constitucionales y metaconstitucionales, que como ya se vio, mantiene algunas de estas prerrogativas pero se ha desprendido de otras.

De aquí que el contexto político en el que Enrique Peña Nieto tomó el poder presidencial es cualitativamente distinto al de sus predecesores, pues el PRI ya no es un partido hegemónico, el patrón que se ha establecido en el sistema de partidos desde 1997 es de una fragmentación en la representación política tanto en el nivel federal como local, hoy el partido muestra cierto dominio electoral pero ya sin monopolizar las gubernaturas y los órganos legislativos. En cuanto a la estructura corporativa, su debilitamiento comenzó en 1982 con el cambio en el modelo económico deteriorándose progresivamente su relación con el gobierno. Mientras el PRI permaneció en la oposición, la estructura corporativa se mantuvo intacta, la diferencia fue que al no tener el partido el control del gobierno, los sindicatos dejaron de recibir las prebendas y las dádivas que tradicionalmente obtenían. A los pocos meses de asumir su mandato, Enrique Peña Nieto ordenó la aprensión de la líder sindical Elba Esther Gordillo quien ya no pertenecía al partido pero controlaba al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La relación entre el presidente y los “sindicatos oficiales” dista mucho de ser como en el pasado, no solo por las condiciones del actual modelo económico sino porque el PRI ya no monopoliza la representación política.

De aquí que Enrique Peña Nieto asumió la presidencia en condiciones mucho más limitadas, sin que ello signifique necesariamente un ejecutivo débil. Aunque tiene un partido unido y que lo apoya, a pesar de tener facultades legislativas muy importantes, no tiene una mayoría en el congreso, por lo que la cooperación desde el legislativo dependerá básicamente de la capacidad de negociación de sus interlocutores con los partidos de

más fuerte frente a la sectorial; c) una ideología presumiblemente socialdemócrata; d) un equilibrio inestable entre dirigentes del partido, parlamentarios y gobernantes (fundamentalmente locales); e) un financiamiento limitado; f) una condición de dominio inestable en el sistema de partidos.” Reveles, Francisco, (2003), *op. cit.* Con el retorno del PRI a la presidencia en 2012 parece haberse reestablecido la subordinación hacia el ejecutivo, al igual que el equilibrio estable entre gobernantes, parlamentarios y dirigentes del partido, así como un dominio estable en el sistema de partidos.

oposición, quienes tienen el control de la agenda y la última palabra en la aprobación de leyes.²³

A los pocos meses de haber comenzado la gestión del gobierno de Enrique Peña Nieto, se llevó a cabo la XXI Asamblea Nacional del PRI. El acto sirvió para ratificar el respaldo de la militancia hacia el presidente, otorgándole de manera formal el liderazgo sobre el partido. En dicha asamblea, fueron aprobadas una serie de reformas a sus documentos básicos en donde se estableció que en adelante, el presidente Peña Nieto será un integrante del Consejo Político Nacional y de la Comisión Política Permanente, presidiendo estos órganos de gobierno. Con ello fue investido como jefe máximo del partido, abriéndose una nueva etapa en esta relación. También fueron eliminados los candados que impedían a los militantes priistas ser postulados a un cargo de elección popular si antes no habían sido dirigentes del partido. De igual forma, se suprimieron las restricciones que impedían aumentar el I.V.A y la inversión privada en PEMEX.²⁴

Estas modificaciones estatutarias le otorgaron al presidente una serie de instrumentos para ejercer de manera directa el control y el liderazgo sobre el PRI. Frente al posicionamiento de Enrique Peña Nieto como líder indiscutible al interior de su partido, nuevamente se presentaron diversas interpretaciones. Una de ellas sostenía que estábamos frente al retorno del presidencialismo dominante después de la celebración de la asamblea del Revolucionario Institucional, al fortalecer su influencia sobre los órganos de dirección del PRI, se reestablecían sus poderes de facto. Mientras que otra corriente de opinión sostuvo que no había tal regresión y que, por el contrario, lo que se estaba gestando más bien era un gobierno de coalición. El apoyo del PRI hacia el ejecutivo es sin duda importante, pero no es suficiente para echar adelante su proyecto de gobierno, sus políticas públicas y sus iniciativas de ley o reforma, pues depende de la cooperación de la oposición

²³ De acuerdo a George Tsebellis, “El establecimiento de la agenda en los sistemas presidenciales reside principalmente en el congreso, los presidentes no tienen el derecho exclusivo de proponer legislación, únicamente pueden iniciarla de manera exclusiva con el presupuesto.” Y más adelante agrega, “Quien establece la agenda determinará cuáles preferencias prevalecerán.” Tsebellis, George, (2006), *op. cit.*, p. 147-148-150.

²⁴ *La Jornada*, 4 de marzo de 2013.

para conseguirlo. De aquí que frente a la necesidad de formar una coalición parlamentaria, el gobierno formalizó el llamado “Pacto por México” con las dirigencias del PAN y del PRD para poder despejar la agenda, pues de otra manera, Enrique Peña Nieto enfrentaría una parálisis legislativa.

El formato de un gobierno sin mayoría ha sido invariable desde 1997 en el régimen político mexicano, por lo que el gobierno de Enrique Peña Nieto también deberá enfrentar esta dificultad. Desde el inicio de su gobierno, pactó junto con el PAN y el PRD un gobierno de coalición, en donde las dirigencias de los partidos opositores aceptaron coaligarse con el PRI para llevar a cabo la aprobación de leyes y reformas. Los temas de la agenda fueron delimitados por las tres fuerzas políticas junto con el presidente. Así, durante el primer semestre de su primer año de gobierno, estos actores formalizaron un acuerdo para llevar a cabo reformas constitucionales. Además del impacto mediático que tuvo el pacto, se ha presentado una situación en donde la estrategia colaboracionista ha arrojado una ganancia para todos los participantes. Por un lado, los partidos de oposición han conseguido definir temas y contenidos de las reformas, además de que han condicionado su permanencia en el pacto al exigir cambios en áreas en las que el PRI se ha negado sistemáticamente a modificar. En otros momentos, ha sido el presidente quien ha capitalizado los beneficios en la consecución de las reformas. Desde que hay gobierno dividido en México, una tendencia que se presentaba con frecuencia era que los legisladores que pertenecían a la oposición tenían pocos incentivos para cooperar y apoyar las iniciativas del ejecutivo. Sin embargo, el inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto fue diferente, pues prevaleció la cooperación entre partidos.

Considerando que el tipo de democracia que se ha venido construyendo en México ha arrojado un formato consensual,²⁵ esto es, con tendencia multipartidista, el presidente

²⁵ De acuerdo a Arend Lijphart, el modelo de *democracia consensual* se caracteriza porque “no concentra el poder en manos de una mayoría sino que intenta dividir, dispersar y restringir el poder. Sus principales rasgos son a) un equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo, b) un sistema multipartidista, c) un sistema electoral con representación proporcional y d) un bicameralismo fuerte.” Lijphart, Arend, (2000), *op. cit.*, p. 46-50.

tendrá por definición una legislatura fragmentada, conviviendo con un pluripartidismo de partidos con propensión al bloqueo y a la parálisis. Una fórmula que ha posibilitado el proceso de gobierno bajo estas condiciones es lo que Jorge Lanzaro ha denominado *presidencialismo de coalición*,²⁶ en donde el ejecutivo formaliza un acuerdo con la oposición para echar a andar su programa de gobierno. La *democracia consensual* puede ser eficaz bajo sistemas presidencialistas si se formaliza un gobierno de coalición. Ante la imposibilidad de formar mayorías, esta ha sido una fórmula recurrente que se han aplicado varios países de América Latina.

Un gobierno que está en condición minoritaria en el Poder Legislativo puede llevar a cabo dos tipos de coalición. Una, denominada coalición mínima ganadora, es decir, cuando un partido requiere únicamente de los votos necesarios que son proporcionados por uno de los partidos de la oposición para aprobar leyes y reformas. La segunda es la coalición sobredimensionada y significa que es conformada por un número de partidos más amplio.²⁷ Un presidente que no cuenta con mayoría en el congreso deberá coaligarse de alguna de estas dos formas, pues de lo contrario quedará inevitablemente, junto con su partido, sin el apoyo de la oposición, y ello impediría despejar la agenda de gobierno. En el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto, se ha conformado una amplia coalición que incluye a los tres partidos grandes, en donde el PRI ha jugado el papel de conducir las negociaciones, a través del presidente del partido, César Camacho y del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong.

Al momento de tomar posesión de su gobierno, Enrique Peña Nieto anunció la celebración del Pacto por México, además de señalar con puntualidad los temas centrales de la agenda previamente consensada por los tres partidos grandes y el propio ejecutivo.

²⁶ De acuerdo a Jorge Lanzaro, el *presidencialismo de coalición* se presenta cuando “hay pactos y convenios de régimen, en donde se registran niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de trueque y de cooperación intra partidaria, se caracteriza por una política de compromisos.” Lanzaro, Jorge, (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, p. 32.

²⁷ Al respecto véase, Rikker, William, (2001), “Teoría de juegos y coaliciones políticas”, en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, pp.151-169.

Hasta el momento, en un año de gestión, el gobierno y los legisladores se han centrado básicamente en siete reformas: 1) la educativa, 2) la de telecomunicaciones, 3) la regulación de la deuda de las entidades federativas, 4) la de transparencia, 5) la energética, 6) la fiscal y 7) la política electoral. De este conjunto de propuestas, Enrique Peña Nieto fue enfático en su discurso de toma de posesión respecto a la prioridad de dos temas: el educativo y las telecomunicaciones, reconociendo que el Estado mexicano había perdido el control en estas dos áreas, por lo que una de las tareas inmediatas de su gobierno fue recuperarlas, limitando las prácticas de los monopolios que ejercían tanto los empresarios de las telecomunicaciones como el Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación. Esto significaba enfrentar a los intereses de los poderes fácticos quienes venían desafiando constantemente al Estado. En este sentido, su gobierno mostró firmeza para enfrentar a grupos de interés muy poderosos.

De estos siete temas mencionados, en cuatro de ellos (educación, telecomunicaciones, deuda de los estados y transparencia) se aprobaron modificaciones legales y constitucionales con el objetivo de regular de manera más eficiente estas áreas. La aprobación de estos cambios en un tiempo corto, se explica porque son temas en donde los partidos políticos estaban de acuerdo sobre la manera de resolverlos, por lo que no produjeron polarización y tendieron a facilitar los acuerdos. En el resto de los temas (la reforma político electoral, la fiscal y la energética) únicamente se han presentado iniciativas que apenas serán discutidas durante la LXII Legislatura. Por lo que en el segundo semestre del año 2013 comenzarán a debatirse los temas que tradicionalmente dividen a la clase política. Dentro de las modificaciones pendientes, las fracciones del PAN y del PRD en el Senado, han presentado una iniciativa de reforma político electoral mucho más ambiciosa y de mayor alcance que la que ha propuesto el actual gobierno. La propuesta no se limita a cambiar aspectos puntuales y precisos del sistema electoral, sino que va más allá, pues se orienta hacia un cambio de régimen político en dirección hacia un sistema semiparlamentario, o bien, un presidencialismo parlamentarizado; busca quitarle a la presidencia el control de la Procuraduría General de la República, implementar la segunda vuelta para la elección presidencial, aprobar la reelección de legisladores, además de la ratificación del gabinete por parte del Poder Legislativo, así como la posibilidad de

sancionar a los gobernadores que hagan un uso faccioso de los recursos públicos y rebasen el límite de gasto permisible por la ley electoral durante las campañas electorales. Se trata de una iniciativa que limita aún más el ámbito de atribuciones del ejecutivo, al tiempo que busca un cambio en la forma de gobierno y no simples modificaciones al sistema electoral, son cambios de fondo y no marginales, pues tienen la intención de introducir fuertes matices parlamentarios, afectando la matriz presidencial.

Al aprobarse reformas en materia de educación, de telecomunicaciones, de transparencia y la que regula la deuda de los estados en un tiempo relativamente corto, la relación de cooperación entre el presidente y el legislativo se vio inicialmente fortalecida. A pesar de las debilidades que puede tener el Pacto por México, en los primeros meses de gobierno se concretaron cambios de gran importancia. El presidente no enfrentó una legislatura obstruccionista al inicio de su mandato, fue más bien cooperativa. Sin embargo, el apoyo de la oposición partidista estuvo condicionado a cambio de que en las iniciativas presidenciales se incorporaran algunas de sus propuestas. Sin mayoría congresional, el presidente tuvo el respaldo del Poder Legislativo para desahogar una agenda previamente acordada.

Así, esta inercia inicial permitió al gobierno y a los partidos políticos materializar en apenas un semestre cuatro reformas estructurales. Si el acuerdo entre partidos se rompe, el presidente Peña Nieto y el PRI quedarían automáticamente en una condición minoritaria en el congreso potenciándose la posibilidad de una parálisis, pues una coalición con los partidos pequeños no le alcanzaría para aprobar leyes y reformas. A pesar de la formación de esta amplia coalición, su estabilidad ha quedado supeditada a las coyunturas políticas que se han venido presentando, esa es una de las razones por las que con frecuencia los gobiernos de coalición no perduran. En este sentido, el pacto ha enfrentado varios momentos críticos. El primero, tuvo que ver con el proceso electoral de 2013 en donde hubo comicios en catorce estados. Las dirigencias del PAN y del PRD denunciaron previo a las elecciones que los gobernadores pertenecientes al PRI hicieron un uso faccioso de los recursos públicos para apoyar a los candidatos de este partido, además de utilizar los programas sociales del gobierno federal con fines electorales, por lo que pidieron al

presidente que actuara para castigarlos, situación que finalmente no ocurrió. El segundo se presentó también en 2013 cuando los tres partidos y el gobierno comenzaron a discutir los temas que los polarizan, es decir, el energético, el fiscal y el político.

El apoyo del PAN y del PRD ofrecido inicialmente a Enrique Peña Nieto y al PRI, ha provenido básicamente de la dirigencias de estos dos partidos. Tanto Jesús Zambrano, presidente del PRD, como Gustavo Madero, dirigente del PAN, son quienes decidieron coaligarse con el gobierno. Esto significa, que un cambio en las dirigencias de ambos partidos –situación que ocurrirá a finales de 2013- podría poner en riesgo la permanencia del pacto. Los dirigentes que asuman el control de estos dos partidos decidirán si continúan apoyando o no al ejecutivo. Al interior de estos partidos, hay grupos, particularmente en el Senado, que han manifestado su rechazo hacia el pacto, algunos aspirantes a sus respectivas dirigencias han manifestado su oposición a los acuerdos con el gobierno. De aquí que su continuidad dependerá de quien asuma el control de los partidos opositores. La importancia del Pacto por México radica en que Enrique Peña Nieto no tiene el control de la agenda ni tampoco tiene garantizado el apoyo de la legislatura. Sin una coalición de gobierno, la supuesta fortaleza del presidencialismo mostraría en realidad su debilidad. Por lo tanto, no parece que el regreso del PRI a la presidencia signifique un retorno del presidencialismo autoritario, Peña Nieto depende de las coaliciones para gobernar.

En agosto de 2013 el ejecutivo presentó su iniciativa de reforma energética. Se trató de la primera propuesta de una modificación estructural que el gobierno presentó de manera exclusiva y no dentro del Pacto por México como había ocurrido anteriormente. Si el pacto entre los tres partidos se rompe, una posible ruta para el gobierno de Enrique Peña Nieto es la posibilidad de continuar llevando a cabo reformas estructurales con el apoyo de un solo partido, lo que le permitiría alcanzar la mayoría requerida en el Poder Legislativo para continuar aprobando reformas. Así, la coalición de gobierno dejaría de estar sobredimensionada y pasaría a ser una coalición mínima ganadora. Si esto no ocurre, la posibilidad de una parálisis política se potenciaría.

Conclusiones

La relación entre el Presidente de la República y su partido ha resultado variable. Aunque durante la fase del régimen autoritario tuvo un patrón constante en el sentido de que se mantuvo la subordinación hacia el ejecutivo, esto cambió hacia 1982 con la llegada de la tecnocracia a la dirigencia del partido. Esto propició un cambio en la configuración de la coalición dominante con el desplazamiento de la vieja clase política y el ascenso de la tecnocracia. El partido sufrió una ruptura entre estas dos fracciones que culminó con la derrota en la elección presidencial del año 2000. Lo que distinguió a los mandatos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas fue que enfrentaron a un partido dividido, con Ernesto Zedillo continuó esta tendencia, además de la llamada “sana distancia.” Su sexenio resultó un periodo de cambios definitivos, el mandatario fue consecuente entre la reforma electoral que propuso y los procedimientos que llevó a cabo con su partido, alterando patrones firmemente establecidos (como la designación de su sucesor) y propició una actuación acotada en la sucesión presidencial, motivando la creación de procedimientos completamente novedosos al interior de su partido. En este sentido, la actuación del presidente fue congruente y racional, si la intención era democratizar el régimen político por la vía de la reforma electoral, un elemento que tendría que ser contenido y limitado era precisamente la institución presidencial. Carlos Salinas anunció en 1989 el fin del partido hegemónico, con Ernesto Zedillo se puso fin al uso de las facultades metaconstitucionales por parte del presidente. Lo primero significó que la representación política dejara de estar monopolizada por un solo partido y dio paso a un formato de tres partidos; lo segundo implicó que la decisión sobre quién sería el futuro mandatario ya no recayó en el presidente sino en el electorado.

Otro cambio importante es que durante el mandato de Ernesto Zedillo la influencia de los gobernadores adquirió mayor relevancia desplazando a los secretarios de Estado como las figuras centrales del gobierno. Esta situación ya no se modificó y fue precisamente un ex gobernador del PRI quien ganó la presidencia en el año 2012. La

derrota en la presidencia en las elecciones del año 2000 significó la desaparición del eje cohesionador del partido y dio paso al aumento de poder de los gobernadores, de una autoridad central personificada en el presidente, el centro de poder se desplazó hacia los gobernadores y posteriormente también hacia las fracciones parlamentarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión. El vacío dejado por la institución presidencial una vez que el PRI pasó a la oposición fue tomado primero por los gobernadores, quienes formaron la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) para hacer contrapeso a las presidencias del PAN y, posteriormente, otra zona de influencia se ubicó en las fracciones parlamentarias del Poder Legislativo.

La llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia ha representado el retorno del liderazgo fuerte al interior del PRI, aunque es reconocido como el máximo jefe del partido, está acotado para usar las facultades metaconstitucionales en materia de designación de representantes populares, aunque no así para nombrar y remover a la dirigencia del partido. Hasta el momento, el PRI ha sido el instrumento que el presidente ha utilizado para mantener el pacto. Sin esta coalición con la oposición, quedará en una situación crítica pues no podrá echar a andar sus políticas de gobierno. Tiene el apoyo incondicional de su partido pero no de la oposición, quien a final de cuentas tiene la última palabra en el proceso legislativo.

Fuentes de Consulta

Carpizo, Jorge, (1978), *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 240 pp.

Crespo, José Antonio, (1996), “La institución presidencial como eje de la transición política mexicana” en Ricardo Espinoza (coord.), *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM/IFE, México, p.112.

Crespo, José Antonio, (1999), *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 93-120 pp.

Escamilla, Alberto, (2007), “La actuación del Poder Ejecutivo en la elección presidencial de 2006”, en Roberto Gutiérrez López, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *México 2006: implicaciones y efectos en la disputa por el poder político*, UAM Azcapotzalco, pp. 245-648.

Hernández Rodríguez, Rogelio, (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México, 335 pp.

Lanzaro, Jorge, (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 15-40.

Lijphart, Arend, (2000), *Modelos de Democracia*, Ariel, Barcelona, 315 pp.

Mirón, Rosa Ma., (2011), *El PRI y la transición política en México*, UNAM/Gernika, México, 415 pp.

Nacif, Benito, (2010), “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido” en José Luis Méndez (coord.), *Los Grandes Problemas de México. Vol. XIII, Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, pp. 45-83.

Reveles, Francisco, (2003), “PRI: crisis y refundación” en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, UNAM/Gernika, México, pp. 24-38.

Rikker, William, (2001), “Teoría de juegos y coaliciones políticas”, en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, pp.151-169.

Weldom, Jeffry, (2002), “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Matthew Shugart y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, pp. 175-211.

Documentos oficiales

Zedillo, Ernesto, Mensaje pronunciado en el Foro Nacional de Democracia, Auditorio Plutarco Elías Calles del CEN del PRI, 4 de agosto de 1994.

Zedillo, Ernesto, Discurso de Toma de Protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Legislativo, 1 de diciembre de 1994.

Fuentes periodísticas

La Jornada.

Reforma.