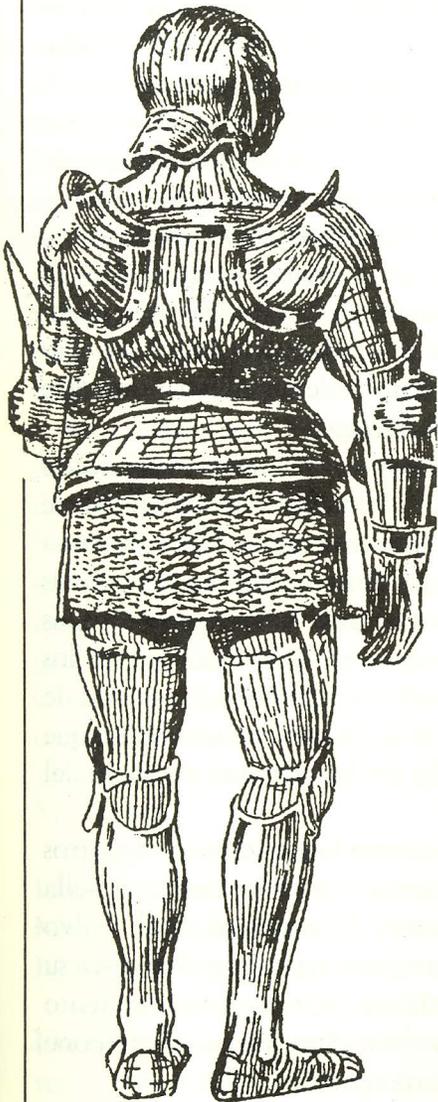


# Presidencialismo y democracia

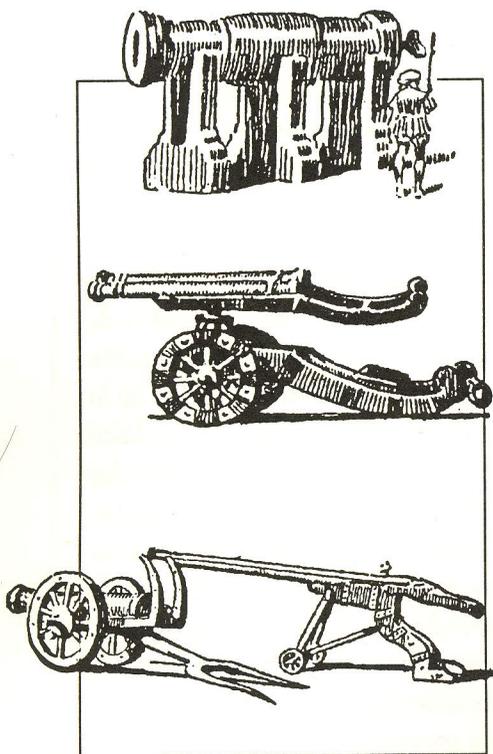
Lorenzo Meyer



El viernes 18 de junio de 1994 la Universidad Iberoamericana llevó a cabo su tradicional ceremonia de despedida y felicitación a los alumnos que terminan sus estudios de licenciatura. En esa ocasión la Universidad y los ahí congregados —los recién egresados y sus familiares—, tuvieron oportunidad de escuchar la intervención del Dr. Lorenzo Meyer, quien estuvo presente como orador invitado. Debido al excepcional prestigio académico del Dr. Meyer, y al interés que despertó su alocución, hemos considerado oportuno ofrecer a los lectores de Caldero el texto íntegro de su intervención. Como podrá notarse tras su lectura, el discurso del Dr. Meyer fue pronunciado dentro del clima de expectación generado entre los mexicanos en los meses anteriores a las elecciones del 21 de agosto. Sin embargo, su contenido —el análisis del desarrollo histórico del presidencialismo en México y las reflexiones sobre el periodo de transición política en el que vivimos actualmente— resulta estimulante e iluminador porque trasciende con holgura las circunstancias específicas a las que alude.

El Dr. Lorenzo Meyer Cosío (1942) nació en México, D. F., es Licenciado y Doctor en Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, y ha realizado también estudios de posdoctorado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago. Es un destacado especialista en historia y política del México contemporáneo. Sus investigaciones lo han llevado a ahondar principalmente en la configuración política del México posrevolucionario, en el problema histórico del petróleo, y en las relaciones exteriores de México con los Estados Unidos y Gran Bretaña. Sus actividades como académico desde hace 25 años lo han llevado a ser docente, investigador, conferencista, autor de numerosos libros y antologías, articulista, editor, editorialista, miembro de numerosas asociaciones de investigadores, así como coordinador o director de diversos programas académicos.

*Entre nosotros el término presidencialismo significa algo más que gobierno presidencial. El término apunta, sobre todo, a un arreglo de la estructura de poder centrada excesivamente en el Poder Ejecutivo, o para ser más exactos, en la figura presidencial.*



Agradezco el honor de esta invitación que me hacen las autoridades de la Universidad Iberoamericana, para exponer, como parte de esta ceremonia de graduación, varias ideas en torno a la naturaleza de nuestro sistema político, justo en momentos en que se abren posibilidades de cambio, pero cuando también surgen riesgos, y muy serios.

De los muchos temas que se agolpan en la agenda cuando se aborda el tema de la forma y el fondo del sistema político mexicano actual, uno sobresale y claramente domina al resto: el de la presidencia y el presidencialismo.

En principio, el término “presidencialismo” no significa otra cosa que gobierno presidencial: es decir, un sistema donde el poder ejecutivo no surge del legislativo –como es el caso de los sistemas parlamentarios– sino que es el resultado de una consulta directa a la sociedad por medio de la competencia electoral. El origen de este sistema se encuentra en el congreso constituyente de Filadelfia, celebrado hace más de 200 años. Fue tal el éxito de esta innovación política, que prácticamente toda América Latina la adoptó; desafortunadamente, la base social era tan diferente que el resultado al sur del río Bravo ha sido muy distinto del norteamericano.

Es precisamente por esa diferencia que entre nosotros el término presidencialismo significa algo más que gobierno presidencial. El término apunta, sobre todo, a un arreglo de la estructura de poder centrada excesivamente en el Poder Ejecutivo, o para ser más exactos, en la figura presidencial. El término, en realidad, pertenece aquí y ahora al campo de la *patología política*.

De todos los sistemas presidenciales contemporáneos, el mexicano ha resultado ser, en la práctica, uno de los más presidencialistas, de los más centralizados. Y es claro, en nuestro país no existe ninguna institución o actor político que sea capaz de imponer límites efectivos a la acción presidencial. Es el nuestro uno de los sistemas más desequilibrados, pues ni el Congreso, ni el Poder Judicial, ni los poderes de los estados o de los municipios, tienen la capacidad de neutralizar las decisiones presidenciales, en particular aquellas que se salen de la rutina y llevan el sello de la voluntad personal del mandatario.

El círculo vicioso del desequilibrio entre la presidencia y los otros poderes formales se refuerza al aparecer en otra relación: en aquella que tiene lugar entre la presidencia y la sociedad civil. Salvo excepciones notables, ni individuos ni grupos, por grande que sea su poder económico o su número, pueden resistir un enfrentamiento con la presidencia. Normalmente la voluntad presidencial se impone sobre la de sindicatos, empresas o corporaciones.

Para comprender mejor el significado de la presidencia mexicana actual y su posible evolución, es conveniente saber de dónde vino, cómo se formó. Y al abordar este tema no deja de sorprender la humildad de sus orígenes.

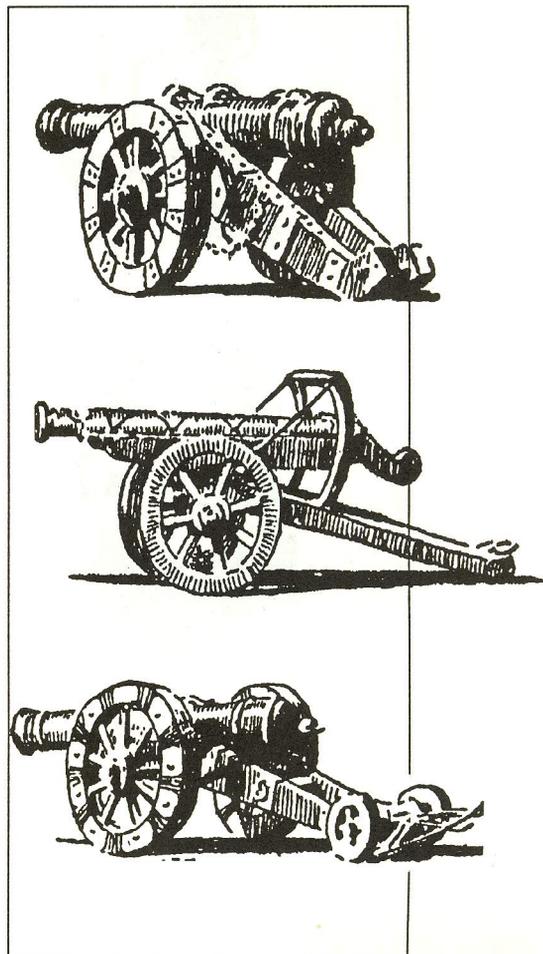
Como es bien sabido, tras la proclamación de la República en 1824, don Guadalupe Victoria fue el primer titular del poder ejecutivo. Pero resulta que Victoria también sería, por un buen tiempo, el único presidente que pudo completar su periodo constitucional, pues la inestabilidad se apoderó de la vida política mexicana a partir de 1829, y una de sus principales víctimas fue precisamente la presidencia.

El México del siglo pasado era, sobre todo, un México de regiones. La nación existía apenas en la imaginación de las élites, pero estaba ausente de la realidad, de la vida cotidiana de las mayorías. Hace siglo y medio, la vida social, política, económica y cultural de nuestro país se movía de acuerdo a las necesidades y dictados de las fuerzas regionales, de los pequeños universos. La presidencia era débil porque la nación –su base natural de sustentación– apenas si existía. Si la fuerza de la presidencia es, en parte, la fuerza del erario nacional, entonces el siglo XIX es el siglo de la política de la penuria, como bien lo ha bautizado una autora especializada en la época.<sup>1</sup> Los ingresos del gobierno central eran pocos y siempre inferiores a los gastos. La vida del poder central estaba en manos de los grandes capitales de la época: de los agiotistas.

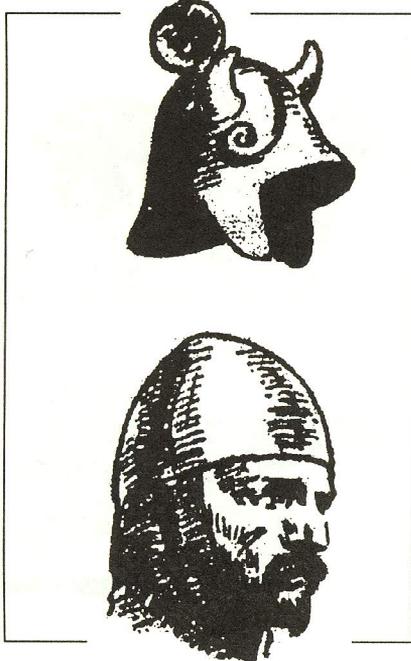
La inestabilidad del gobierno de la República en la primera mitad del siglo pasado es el mejor indicador de la poca importancia y poder de los presidentes. Entre 1829 y 1855 hubo 48 cambios en la titularidad del poder ejecutivo, ¡casi dos por año! Pero si los presidentes cambiaban, sus colaboradores lo hacían con mucho mayor frecuencia. A pesar de que el número de carteras en el gabinete era reducido, en esos 26 años posteriores a la salida de Guadalupe Victoria ¡hubo 319 cambios en el gabinete! Ser presidente o secretario de Estado entonces no era ser gran cosa, de ahí que ni recordemos a muchos de los que vivieron entonces en el Palacio Nacional.

Santa Anna era importante cuando estaba en la presidencia, pero lo seguía siendo cuando la dejaba para refugiarse en su hacienda de Manga de Clavo. Los caudillos o los caciques –Santa Anna o Juan N. Álvarez– eran los verdaderos centros del poder, no los presidentes.

Las cosas empezaron a cambiar con el triunfo militar de la facción liberal en la segunda mitad del siglo XIX. Tras la restauración de la república en 1867, Benito Juárez, como líder victorioso de una larga



*La inestabilidad del gobierno de la República en la primera mitad del siglo pasado es el mejor indicador de la poca importancia y poder de los presidentes. Entre 1829 y 1855 hubo 48 cambios en la titularidad del poder ejecutivo, ¡casi dos por año!*



*Durante la larga, larguísima presidencia del general Porfirio Díaz, el proceso iniciado por Juárez llegó a su conclusión lógica: no se movía ninguna hoja del árbol político mexicano sin la voluntad del todopoderoso: el presidente Díaz.*

y cruenta guerra civil e internacional, le dio a la presidencia la estabilidad y el poder de los que había carecido hasta entonces. Las autonomías locales empezaron a sucumbir bajo el hacha del centralismo. Durante la larga, larguísima presidencia del general Porfirio Díaz, el proceso iniciado por Juárez llegó a su conclusión lógica: no se movía ninguna hoja del árbol político mexicano sin la voluntad del todopoderoso: el presidente Díaz. Don Porfirio, por la fuerza y la negociación, terminó por concentrar en sus manos “todos los hilos del poder”.<sup>2</sup> Y si alguien desea comprobarlo, puede hacerlo aquí mismo, en el archivo Porfirio Díaz que guarda esta Universidad.

Sin embargo, el presidencialismo liberal de Juárez y Díaz tuvo un talón de Aquiles: la excesiva personalización del poder. Lo verdaderamente importante de 1867 a 1911 no era la institución presidencial, sino el presidente. Se trataba, pues, de una presidencia poco institucionalizada. Por ello no podía ser transferida: Juárez murió con el poder en la mano, y para obligar al presidente Díaz a dejarlo, después de 30 años de ejercicio del poder, fue necesaria una revolución.

La presidencia revolucionaria no nació fuerte, pero sí con la voluntad de serlo. Al régimen revolucionario le tomó casi dos decenios volver a reconstruir el presidencialismo. La derrota de la rebelión armada cedillista en 1938, y la de la rebelión electoral almazanista en 1940, sellaron la victoria de la nueva presidencia sobre sus rivales, que nunca fueron los otros poderes de la Unión, sino los caciques y los caudillos revolucionarios.

La nueva presidencia se nutrió de dos fuentes: de los grandes poderes que le dio la Constitución de 1917 y, sobre todo, de un puñado de poderes metaconstitucionales desconocidos para Juárez o Díaz. La Constitución de 1917 dio al ocupante del Poder Ejecutivo tal cúmulo de facultades que, para clasificarlas, un especialista requirió de ¡cuarenta rubros! Las numerosas reformas al documento de Querétaro llevaron a la desaparición de dos de las facultades iniciales del presidente –ambas secundarias– pero le añadieron quince nuevas y sustantivas.<sup>3</sup>

El presidente, hoy, es el jefe del Estado, del gobierno y del ejército, así como conductor de la relación de México con el mundo externo. Es la instancia que toma las decisiones básicas en materia de impuestos y gasto público, en asuntos crediticios, agrarios, laborales, educativos, mineros, energéticos, de comunicaciones, de seguridad social, de culto religioso. Es él quien nombra y destituye a los secretarios encargados de los despachos, a los representantes de México en el extranjero, a los altos mandos militares, a las autoridades judiciales y a los directores de las empresas del Estado.

Pero con todo y lo amplios que son los poderes y prerrogativas presidenciales derivados de la Constitución, resulta que la fuente más importante del enorme poder del presidente mexicano es metaconstitucional. De los poderes metaconstitucionales, el principal –y del cual se derivan muchos otros– es el control total del presidente sobre el partido político que gobierna a México desde su creación en marzo de 1929.

El PNR-PRM-PRI es, en realidad, un partido de Estado. Hasta hace muy poco, y en la práctica, no existía frontera entre las estructuras gubernamentales y las del partido en el poder, que nació para organizar la acción política de la élite revolucionaria, no para competir en las urnas con otros partidos.

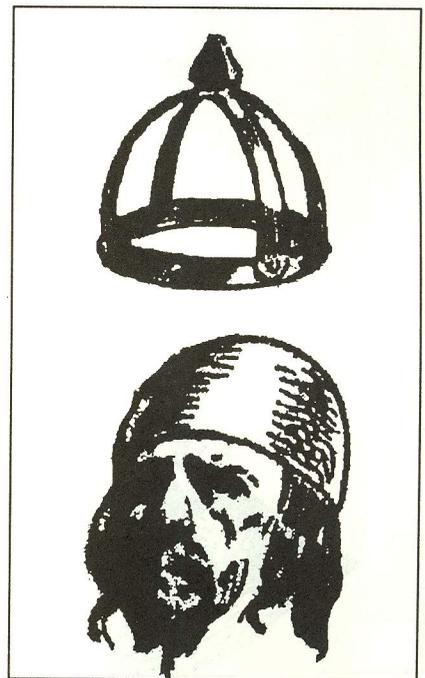
Del control del presidente sobre su partido se derivan, entre otras cosas, su capacidad para nombrar a quien le ha de suceder, así como para designar –y remover– a los gobernadores y a los presidentes municipales cuando lo considere indispensable. De esta misma fuente emana su poder para nombrar a la mayoría de los miembros del Congreso. Ahora bien, este dominio presidencial sobre el poder legislativo impide que se den las condiciones mínimas necesarias para que exista y se desarrolle la autonomía del Poder Judicial.

La suma y combinación de enormes poderes constitucionales y metaconstitucionales ha desembocado, en ocasiones, en el ejercicio de un poder que linda con lo anticonstitucional. Un ejemplo es la imposición de la voluntad presidencial sobre los medios masivos de comunicación: prensa, cine, radio y televisión, o la tolerancia y cobijo que ese poder presidencial da a actos de corrupción de funcionarios públicos.

No creo necesario seguir ahondando en la naturaleza del poder presidencial: se trata de un poder que conoce pocos límites internos. En realidad, su único límite efectivo está en el tiempo: desde que el general Plutarco Elías Calles fue expulsado del país por el presidente Lázaro Cárdenas, cada presidente ejerce su enorme poder por seis años y sólo por seis años. Esa es una de las grandes diferencias entre la presidencia de antes y la posterior a la Revolución Mexicana. Y eso permite el cambio regular del ocupante de la presidencia, y que lo importante sea la presidencia como institución y no ya el presidente como persona.

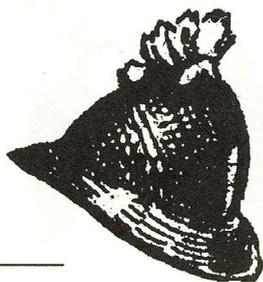
Se puede argumentar que por un tiempo la fragmentación y atraso de la sociedad mexicana y su necesidad de recuperar el tiempo histórico perdido hicieron casi inevitable y conveniente la gran concentración del poder político en manos del presidente. Se puede argumentar también que hubo un tiempo en que los efectos positivos

*Hoy, una sociedad distinta de aquella que apoyó la consolidación de nuestro presidencialismo, requiere de formas distintas de organización del poder. Hoy los efectos negativos de una ausencia de división del poder son mayores que los positivos.*





*El poder que pierda  
el presidencialismo  
autoritario lo  
deberán ganar otras  
instituciones –los  
partidos, el Congreso  
y los gobiernos lo-  
cales– pero también  
nosotros, los  
individuos.*



de esta excesiva concentración del poder político fueron efectivamente mayores que los negativos. Sin embargo, y ésta es mi propuesta a ustedes, hace ya tiempo que la relación se revirtió. Hoy, una sociedad distinta de aquella que apoyó la consolidación de nuestro presidencialismo, requiere de formas distintas de organización del poder. Hoy los efectos negativos de una ausencia de división del poder son mayores que los positivos.

La concentración patológica del poder político en una sola institución ha impedido, entre otras cosas, el surgimiento de un verdadero sistema de partidos. Y sin ese sistema, la democracia simplemente no es viable. Es verdad que hasta hace muy poco la legitimidad del poder en México no pasaba por un proceso electoral; simplemente nacía de los resultados prácticos de ese ejercicio del poder. Sin embargo, hoy las cosas son distintas, pues resulta que la legitimidad democrática es ya una exigencia externa e interna. Sin ella, simplemente no hay modernización, ni desarrollo estable sostenido.

La implantación de la democracia política en México es una exigencia externa, porque ya desapareció el paradigma que competía con el de la democracia liberal: el del “socialismo real”. Hoy el sistema internacional está dominado, como nunca, por la “ola democrática”. La democracia política es también una exigencia interna, porque la sociedad mexicana ha madurado y porque ya se optó por la economía de mercado. Si hoy es la libre competencia la que va a asignar la distribución de los bienes escasos en el área económica, entonces se hace indispensable que también opere la libre competencia en lo político; ésta es la única forma en que los económicamente débiles, que en México son muchos, puedan defender sus intereses de manera pacífica, civilizada. Si a la concentración económica que inevitablemente propicia el libre juego de la oferta y la demanda, se le añade la concentración política que propicia el autoritarismo presidencial, entonces la sociedad mexicana se estará encaminando a un nuevo encuentro con la solución catastrófica que se dio a principios de siglo. Y no es esa repetición de la historia lo que queremos... ni merecemos.

Como pocas veces, hoy se abre la posibilidad de modificar pacíficamente nuestro sistema político, y transitar por la vía de elecciones realmente competitivas del presidencialismo autoritario al presidencialismo constitucional, democrático y legítimo. Pero el gran obstáculo es nuestro pasado, pues nunca en la historia de México han coincidido elecciones competidas con resultados creíbles. La elección de Madero en 1911 fue creíble, pero no competida. Si

en esta ocasión logramos ambas cosas, entonces México podrá transitar con éxito del autoritarismo a la democracia.

En esa democracia, el poder que pierda el presidencialismo autoritario lo deberán ganar otras instituciones –los partidos, el Congreso y los gobiernos locales– pero también nosotros, los individuos. México tendrá entonces la oportunidad de pasar de ser una sociedad formada básicamente por súbditos a otra donde los ciudadanos dominen.

Para asumir cabalmente el papel de ciudadanos, nadie mejor que ustedes. Ustedes se encuentran entre esa minoría de jóvenes mexicanos que tuvieron acceso a la educación formal hasta el grado universitario (sólo el 15% de los jóvenes en edad universitaria están efectivamente en las universidades, y el ciclo lo terminan menos).

Confío en que ustedes, como nosotros todos, sepamos asumir plenamente esa responsabilidad, como ya lo han hecho un buen número de sociedades que antes vivieron en sistemas políticos no democráticos: de España a la República Checa, de Chile a Sudáfrica. Si lo logramos, romperemos un terrible precedente histórico que se inició por lo menos en 1810, que siguió con la guerra de Reforma y continuó con la Revolución. Se trata del hecho de que en cada cambio político sustantivo se requirió de una etapa de desorden y violencia.

Esta vez podemos y tenemos que cambiar la manera de cambiar. Podemos y tenemos que hacerlo. Mil gracias y buena suerte. ☸



#### NOTAS

<sup>1</sup>Barbara Tanenbaum. *The Politics of Penury: Debt and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Albuquerque, N. M., University of New Mexico Press, 1986.

<sup>2</sup>François-Xavier Guerra. *México: del antiguo régimen a la revolución*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 80.

<sup>3</sup>Jorge Carpizo. *La constitución Mexicana de 1917*, 2da. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, pp. 360-367.