

## CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Santiago CREEL MIRANDA

En primer lugar, agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por patrocinar este evento; por hacer de éste un espacio no solamente para el ámbito académico, que es fundamental en la reflexión de estos temas, sino también para los actores políticos. Muchas gracias, Daniel, por esta invitación.

También me da mucho gusto estar con el doctor Carpizo, con el doctor Diego Valadés y, por supuesto, con el senador Beltrones y con el senador Navarrete.

Voy a empezar por lo obvio: preguntarnos qué problema tenemos que resolver. Aunque la pregunta resulta evidente, me parece que todavía no se ha contestado con claridad y precisión. Una reforma política, una Reforma de Estado, ¿para qué? ¿Cuál es el problema que vemos delante y tenemos que superar?

Voy a tomar el título de este seminario porque me parece que da una primera pista: ¿cómo hacer que funcione el sistema presidencial? En el mismo título viene implícito un juicio —un juicio de valor— y es la funcionalidad del sistema presidencial; por tanto, se trata de una idea o de un concepto más amplio de nuestra democracia.

¿Cómo hacer que nuestra democracia sea funcional, eficaz y que ello se traduzca en la operación institucional del país? ¿Qué es lo que no está funcionando en nuestro sistema presidencial?

Yo creo que existe un problema que comienza por el mandato que desde la urna reciben quienes son los representantes populares y el titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, es necesario ir a la raíz del problema y del propio sistema democrático, que fundamentalmente plantea una representación: gobierno y gobernados; representantes y representados.

Ese mandato se construye en la elección. Los ciudadanos votan en la urna y surge el titular del Poder Ejecutivo con un mandato. Pero también surgen otros mandatos para quienes integran las Cámaras de Diputados y de Senadores. De ese modo, resulta que nuestro sistema distribuye los votos de tal manera que hace imposible —o casi imposible— construir mayorías de inicio.

Entonces, aparece un problema de compatibilización de mandatos, que no es menor, al contrario, me parece fundamental porque tiene que ver con la representación y con el sentido mismo de la democracia.

¿Qué mandato debe prosperar? Si acudimos a la Constitución vemos que cada mandato tiene su competencia, sus facultades y sus responsabilidades. Pero si se analiza a detalle se aprecia muchas veces el choque de estos mandatos: el del titular del Ejecutivo, por una parte, y de quienes están en el congreso, por otra. Por cierto, las oposiciones no tienen un mandato único; cada fuerza va con una oferta y recibe un voto, son mandatos distintos.

Entonces, como una primera respuesta, me parece que tendríamos que atender a la funcionalidad del sistema, es decir, cómo van a arbitrarse los problemas que se dan entre los distintos mandatos; cómo vamos a hacer que el mandato que recibe cada uno en las urnas pueda finalmente cumplirse ante los electores y ante los ciudadanos.

Esto resulta fundamental porque, de otra manera, no podríamos hablar de una democracia funcional, sino de un sistema en que se incumplen los mandatos de manera sistemática. Ello quiere decir que las urnas no cuentan lo suficiente y, al final, que la aspiración que el ciudadano ve en un candidato, una propuesta, no se cumple. Entonces se desacredita la democracia, se desacreditan los partidos.

En este sentido, pienso que es uno de los problemas centrales, quizá no el único, pero sí fundamental. De acuerdo con las reglas que tenemos en este momento, es difícil —casi imposible— que un partido por sí sólo, con un candidato, logre la mayoría. Si no lo logra tiene un problema serio para cumplir sus promesas de campaña que, finalmente, se traducen en el mandato que recibe en la urna.

Aquí tenemos dos caminos: uno sería buscar alguna fórmula que nos permita arbitrar los mandatos y dar soluciones. Pongo un ejemplo de carácter práctico:

El presidente presenta un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. ¿Qué sucede si este presupuesto no es aprobado por la Cámara de Diputados? ¿Qué mandato debe prevalecer? Como bien lo ha apuntado aquí el senador Beltrones —muy atinadamente— ese arbitraje finalmente

se da, como se dio, en la Suprema Corte de Justicia. Pero me parece que ésa no debe ser la solución, puesto que no es funcional ni podemos permitir que todo lo que llegue a conflicto de mandatos sea resuelto en la Suprema Corte —como sucede hoy, cuando existe una serie de controversias constitucionales de los municipios, de los estados y de la Federación—.

Ahí tenemos un ejemplo muy claro de que es necesario tomar la vía de arbitrar los mandatos o tomar la vía de construir mayorías estables.

Desde mi punto de vista, una democracia no puede operar funcionalmente si es un sistema de minorías, si prevalecen los vetos y los obstáculos por encima de la posibilidad de construir mayorías.

En consecuencia, si se desea construir mayorías estables, tendríamos en principio tres caminos, que si bien no son los únicos me parece que son los más evidentes: 1) Antes de la urna; 2) En la urna, y 3) Después de la urna.

En primer lugar, si se analiza nuestro sistema antes de la urna, es decir, el sistema electoral antes de que el ciudadano vaya a depositar su voto en la urna, tenemos un sistema electoral que dispersa enormemente la representación política.

El hecho de que tengamos el número de partidos que tenemos hoy en día tiene que ver con el diseño de nuestras reglas electorales. Como se sabe, tenemos un sistema mixto de distritos de mayoría y de representación proporcional.

Entonces, es claro que si se suprimiera el sistema de representación proporcional, a lo largo de dos o tres elecciones quedarían muy pocas fuerzas políticas y se podría lograr la construcción de una mayoría estable. Es un camino, aunque no creo que sea el adecuado, porque en el proceso político en que se encuentra el país se requiere una pluralidad que se exprese en múltiples partidos políticos.

Otro camino, antes de la urna, consiste en flexibilizar nuestro sistema de partidos, para que las alianzas puedan lograrse no solamente desde el punto electoral —que es uno de los objetivos— sino también desde el punto de vista de gobierno, es decir, que puedan generarse los incentivos correctos para que las alianzas sumen a las distintas fuerzas y que vayan a la competencia política muchos partidos, pero aliados. Eso también podría dar como resultado, en esa elección, la mayoría deseada.

Una segunda posibilidad que habría que revisar dentro de este camino, de lograr mayorías estables, es la situación en la urna, no antes, sino en la urna misma. Aquí no quiero detenerme mucho: hay todo un sistema de segundas vueltas con muchas variantes.

Sé que hay una discusión intensa sobre la pertinencia o no de las segundas vueltas, pero creo que es un tema que no podríamos dejar fuera de la discusión seria.

Una tercera alternativa se encuentra después de la urna. Aquí se da la discusión que tiene que ver con la flexibilización del sistema presidencial, no al grado de convertirlo en un sistema parlamentario. Pienso que ésa no es la discusión, que es un falso debate: sistema presidencial frente a sistema parlamentario.

Sin embargo, me parece que podríamos tomar algunos elementos para flexibilizar el sistema presidencial, para construir alianzas de gobierno. Ahí es donde encaja la propuesta de gobierno de gabinete, en todas sus modalidades.

Resumiendo, si el problema de funcionalidad que tenemos se vincula con la construcción de mayorías estables —que es precisamente mi tesis— entonces es preciso explorar cualquiera de las tres vías anteriores. No es fácil, porque las posiciones de quienes estamos en el partido gobernante no coinciden con las de quienes están en los partidos de oposición; muchas veces predeterminan los juicios.

Yo convoco a los actores políticos a hacer el esfuerzo, a que intentemos mirar más allá de la elección intermedia, más allá de la elección de 2012, y a que dejemos al país un sistema que opere de manera funcional.

Pongo un ejemplo, y con él termino:

El ejemplo es el del formato del informe que cada año debe rendir el presidente de la República. Aparentemente es una decisión sencilla. Si pregunto a cualquier académico o político sobre el formato del informe presidencial, la respuesta sería, con seguridad, que es obsoleto y anacrónico, que es una obra de teatro pasada, que no tiene nada que ver con la pluralidad y con la democracia en que vivimos; que es contraria a la buena relación y al equilibrio entre los poderes.

Podemos formular una pregunta muy clara para ver qué camino se toma en el rediseño del informe presidencial: ¿el presidente va a debatir con el congreso; es decir, el jefe del Estado mexicano discutirá con diputados y senadores? Si se hace, entonces habrá que revisar el sistema presidencial.

Simplemente dejo la pregunta: ¿qué sistema, qué problema y cómo lo debemos resolver?