

CONFERENCIAS MAGISTRALES  
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

**Giovanni Sartori**

## Límites de la ingeniería constitucional

9

**Giovanni Sartori**

Límites de la ingeniería  
constitucional



**Giovanni Sartori**

Límites de la ingeniería  
constitucional

**9**

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Titular del Órgano Interno de Control**

Lic. Jesús George Zamora

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

## **Límites de la ingeniería constitucional**

Giovanni Sartori

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8711-87-1

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-63-6

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

# Contenido

7 Presentación

## **Conferencia Magistral**

### **Límites de la ingeniería constitucional**

11 Disertación de Giovanni Sartori

33 Comentarios

33 Lic. Fernando Zertuche Muñoz

45 Lic. Arturo Núñez Jiménez

54 Réplica del Dr. Giovanni Sartori

57 Sobre el autor



# | **Presentación**

La conferencia que se presenta fue dictada por el doctor Giovanni Sartori el 4 de julio de 1996, en el marco de la Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral. Participaron como comentaristas el licenciado Fernando Zertuche Muñoz, quien era en esa fecha consejero ciudadano del Consejo General del IFE y hoy Secretario Ejecutivo del Instituto, así como el licenciado Arturo Núñez Jiménez, entonces Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación.

La importancia del tema general se particulariza por la forma específica en que el doctor Sartori establece la conexión entre el papel que juegan en un Estado las constituciones –por una parte, establecer y delimitar las formas de



ejercicio del poder; por otra, como instrumentos de gobierno y de decisiones políticas fundamentales– y los sistemas electorales y de partidos, como elementos que inciden en la representatividad y en la gobernabilidad de cada sociedad.

Expone una clasificación de cinco tipos básicos de gobierno (desde los presidenciales hasta los parlamentarios) y describe sus características fundamentales, desde el punto de vista de las distintas modalidades que imprimen al ejercicio del gobierno, pues en la capacidad para gobernar enfoca su atención primordial, dado que considera de la mayor importancia, para una democracia, que las constituciones otorguen a los gobiernos los mecanismos que les permitan desarrollar políticas públicas adecuadas y eficientes. En ese sentido, considera el autor que “los sistemas electorales son los instrumentos de mayor manipulación”, pues permiten incidir en el sistema de partidos –es decir, si es un sistema multipartidista, bipartidista, etcétera– y por esta vía encauzar las estrategias efectivas de los partidos como actores políticos.

Sobre esta base, señala que los límites de la ingeniería constitucional están dados por un análisis de las condiciones específicas de cada sociedad, que permiten establecer el mecanismo más adecuado para estructurar una

forma de representación, una forma de ejercicio del poder y los canales para los actores políticos, con miras, desde la perspectiva de Sartori, a fortalecer la gobernabilidad.

Se presentan en esta edición los comentarios a la ponencia y la réplica del doctor Sartori, con el fin de mostrar la importancia de la discusión en torno a este tema, que demuestra la pluralidad de puntos de vista y de reflexiones. El Instituto Federal Electoral tiene, asimismo, el objetivo de contribuir a este debate para, con ello, fortalecer la difusión de la cultura política democrática.

**Instituto Federal Electoral**



# Límites de la ingeniería constitucional

Permítanme empezar con la pregunta: ¿por qué digo ingeniería constitucional en lugar de la expresión estándar, que sería hechura de la constitución? La razón es que hay significativas diferencias entre mi enfoque y el tradicional. Tal como yo lo entiendo, las constituciones no organizan simplemente la casa del poder, sino que también aportan la ingeniería del comportamiento, digámoslo así. Esto es, que no concibo a las constituciones meramente como documentos legales, caracterizados por mandatos y prohibiciones; también, y especialmente, las concibo como estructuras de incentivos, de recompensas y reprimendas.

Siendo como son las reglas del juego, aún tenemos que animar y recompensar a los jugadores que lo hacen bien y penalizar a los jugadores tramposos y al juego tramposo. Es más, gran parte de mi investigación depende del análisis de la condición, es decir, del terreno *de facto* en el cual

se erigen y funcionan las constituciones, pero lo veremos con mayor claridad según avancemos.

La siguiente pregunta es: ¿cuál es el propósito, el *telos* de la constitución? Primero, las constituciones son instrumentos de protección. Su intención principal es controlar y limitar el ejercicio del poder político. Como lo indicaba concisamente la declaración francesa de derechos de 1789, en su artículo 16: "Cualquier sociedad donde no se asegure la garantía de los derechos y no se determine la separación del poder, no dispone de una Constitución". Así, desde 1789 ha sido reconocido que las constituciones son necesarias –para ser fieles a su más esencial intención– para la protección de los derechos de los atendidos por el poder, es decir, de sus ciudadanos.

En cuanto al otro requisito, la noción de la separación de poderes, no se debe entender de forma literal como les pasó a los redactores de la Constitución de Estados Unidos en 1787, sino que significa que para limitar el poder debemos contar con un poder no concentrado. Así, se puede lograr de dos maneras la limitación del poder, ya sea dividiéndolo o compartiéndolo, pues en ambas fórmulas la línea base es que ninguna persona sola tenga y controle todo el poder.

Sin embargo, las constituciones no son solamente instrumentos de protección; también son instrumentos del gobierno y, hasta donde sea posible (compatibles con su propósito de restringir el poder, de limitar el poder absoluto), de un gobierno eficiente. En este sentido, las constituciones son como las rutas y las leyes de tráfico, establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado del poder; y si estas leyes de tráfico conducen al estancamiento o, en todo caso, a un gobierno ineficaz y débil, entonces tenemos una constitución pobremente fraguada; vulgo, una mala constitución.

Así pues, yo asumo el punto de vista de que el constitucionalismo es degradado si se aplica el término constitución a cualquiera y a toda forma de gobierno (como sostiene el positivismo jurídico, al argumentar que todo Estado tiene por definición una constitución). Desde mi perspectiva, el término constitución se aplica únicamente a una forma protectora del Estado. No obstante, una constitución garantizada también puede ser pobre en términos de desempeño. No es una tarea fácil equilibrar un gobierno controlado con un gobierno efectivo, el poder restringido con el poder eficiente. Aquí, mi enfoque se centrará en este balance y en el lado de la gobernabilidad del libro contable.

Y permítaseme entrar de inmediato al debate con una provocadora aseveración: la forma de Estado presidencialista, tal como se ha adoptado en todas partes de Latinoamérica, al sur de México, es prueba de la mala ingeniería de esos sistemas constitucionales. Aparte de México –porque México es un caso especial, definitivamente–, el tipo de presidencialismo latinoamericano ha creado las más de las veces presidentes débiles, generalmente estancados, que solucionan sus frustraciones gubernativas-legislativas excediéndose en su poder mediante el *discretismo* o el *decretismo* y otros medios cuestionables.

Así, cuando los presidentes latinoamericanos han sido constitucionalmente obedientes, por lo general han demostrado ser ineptos y han fracasado en sus programas de reforma, y cuando han sido fuertes, han sido casi siempre constitucionalmente desobedientes. Por lo tanto, ha habido un patrón de regímenes constitucionales intermitentes, interrumpidos por golpes militares y tomas de poder. Afortunadamente ya ha dejado de ser el patrón, pero esto implica que ahora los sistemas políticos latinoamericanos tienen que enfrentarse a los problemas sin la mano auxiliadora de los generales, es decir, trabajando con las constituciones que tienen, o mejor, tratando de mejorarlas. ¿Cómo? Bueno, de eso es de lo que se supone que vengo a hablar.

La ingeniería constitucional es, en gran parte, una tarea extrajurídica. Con esto no se pretende desplazar a los abogados constitucionales, sino hacer una llamada de atención en la búsqueda de horizontes más amplios. Si me pidieran redactar una constitución, inmediatamente pediría la ayuda de los expertos en leyes. Sin embargo, la actitud no sería recíproca; los abogados constitucionales siempre han estado muy seguros de sí mismos y les disgustan mucho los extramuros –por decirlo de alguna forma–. Aun así, a mí me parece que en la elaboración de una constitución, el jurista requiere del experto en ciencias políticas, tanto como éste precisa del anterior. Y no se trata solamente de un asunto de competencia técnica sino también de territorio, pues el territorio que debe ser cubierto por la ingeniería constitucional se extiende mucho más que el de un texto constitucional.

Para ilustrar todo esto, sea que los sistemas electorales, los partidos políticos, estén formalmente incluidos en un documento constitucional o no, son en todo caso un componente esencial de la trama constitucional y de la manera en que se conforman las constituciones. Dependiendo de qué sistema electoral forma qué tipo de sistema de partidos, una misma estructura organizativa puede funcionar de manera muy distinta. Así, para el ingeniero constitucional, el método y los procedimientos electorales son elementos



necesarios de su oficio y, de hecho, son los cimientos con los cuales ha de empezar.

Los sistemas electorales reclutan en las democracias su personal político; es dudoso que por sí mismos puedan afectar significativamente en la actualidad la selección de buenos representantes o de un liderazgo capaz. Pero los sistemas electorales afectan con toda seguridad el formato de los sistemas de partidos, es decir, el número de partidos, de partidos relevantes y, por eso, las propiedades sistémicas que conlleva una mayor o menor argumentación de los partidos. Es más, los sistemas electorales también pueden favorecer a ciertos partidos sobre otros (por ejemplo, los partidos ubicados al centro) y terminan por interferir en su naturaleza. Sin embargo, ya que la influencia de los sistemas electorales será mi tema principal, regresaré a este tópico más adelante. Por el momento, y en primer lugar, debo esbozar el caso general, el cuadro completo.

En relación con los partidos, mantengo firmemente, y aún más en tiempos de desgracia, que la democracia a gran escala no puede funcionar sin la intermediación de los partidos. En 1921, Lord Bryce escribió que nadie ha demostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin ellos. Y nadie lo ha demostrado hasta la fecha, 75 años después.

Pero regresando al punto inmediato: ¿qué partido o qué aspecto del tema de los partidos atañe a nuestra investigación? Entre las muchas maneras de analizar a los partidos, la que tiene particular relevancia en esta discusión depende de la tripartición entre: uno, el partido parlamentario; dos, el partido electoral, y tres, el partido colonizador. Este último, el partido omnívoro con apariencia de pulpo, que se identifica frecuentemente con el apodo de *partitocrazia* (mal traducido al inglés; yo lo traduzco como partidocracia –quizá se podría decir mejor– pero se utiliza la etiqueta italiana de *partitocrazia*, que sería la locura por los partidos), es una degeneración que se puede dejar a un lado como tal, es decir, simplemente asignándola a la patología de los partidos. Quiero decir que con toda seguridad el partido colonizador onnipenetrante no es un elemento necesario de la democracia. Más bien, permítanme extenderme en los otros dos señalados: el partido parlamentario y el partido electoral.

El partido parlamentario, esto es, el partido en el parlamento, puede ser más o menos sólido, como yo lo llamo, y su solidez, o a la inversa, su volatilidad, están en función de su disciplina de voto, tal como se mide por el cruce de las líneas partidistas. Un bajo grado de disciplina de partido, como en los Estados Unidos, por ejemplo, puede resultar útil en un sistema presidencial donde el presidente

no comanda a una mayoría en el Congreso, pues permite que un presidente consiga los votos que necesita para promulgar una propuesta legislativa. Pero un sistema parlamentario queda lisiado por la indisciplina partidista y no se puede permitir ese lujo. Si un gobierno sostenido por el parlamento no puede contar con una mayoría parlamentaria segura, relativamente estable, está casi sin duda condenado a la impotencia. Por lo tanto, una preocupación principal de la ingeniería constitucional debe ser cómo obtener partidos parlamentarios disciplinados.

En esta consideración, la atención se centra ahora en el partido electoral, el partido que obtiene los votos. ¿Cómo es que un partido, su cuerpo rector, adquiere control para así poder imponer la disciplina sobre sus miembros parlamentarios? La única respuesta contundente es: "buscar a quien controla el dinero". Ser electo, a veces más, a veces menos, pero casi por doquier es un asunto en la actualidad muy costoso. ¿De dónde proviene el dinero y quién lo recibe? Si va directamente a cada candidato, es decir, si cada candidato puede y logra obtener el dinero que le permite ganar la elección, entonces está claro que los miembros parlamentarios son unos seres bastante independientes del partido. En cambio, si el dinero político va principalmente al partido como entidad centralizada, y si el apoyo de la organización partidista, distinta de la propia

organización del candidato, es electoralmente crucial, entonces está claro que los miembros parlamentarios son dependientes del partido, en el sentido de que un miembro cuyo voto confiable causa problemas para su partido pone en peligro su reelección, y lo sabe muy bien. Lo que sucede es que el partido controla a sus miembros en la medida en que tiene el poder de las recompensas de la elección y de la reprimenda o el castigo, la no reelección.

Permítanme regresar a la diferencia entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios. Sin duda alguna, ésta es la principal diferencia con base constitucional que existe entre las formas políticas democráticas. Aun así, es una distinción demasiado sencilla e insuficiente. Requerimos, pienso yo, de un marco más analítico. Y el que ahora propongo clasifica cinco casos y, por lo tanto, consiste en una tipología de cinco puntos, como la que sigue:

1. Sistemas presidenciales, tipo estadounidense.
2. Sistemas semipresidenciales, tipo francés.
3. Sistemas de gabinete, tipo inglés.
4. Sistemas de cancillería, tipo alemán.
5. Finalmente, sistemas normales parlamentarios, todas las formas de gobierno occidentales de la Europa continental, aparte de Francia y de Alemania.

Claro está que en la clasificación estándar de los sistemas políticos, mis últimos tres tipos caerían en el mismo rubro de sistemas parlamentarios, pero de tal forma se nos presentan diferencias cruciales y no podemos dedicarnos a construir fructíferamente un buen tipo de parlamentarismo en sus funciones, lo cual equivale a decir que nuestro problema aquí es bloquear o esquivar el "mal del parlamentarismo", esto es, sus asambleas o la variedad de las mismas.

Ahora ya estamos preparados para abordar el tema de la ingeniería constitucional, que me propongo emprender, recuerden, desde la posición ventajosa de las capacidades de gobierno de nuestras democracias. Así, la pregunta se convierte en: ¿bajo qué condiciones puede cada uno de los sistemas arriba mencionados trabajar adecuada y eficientemente? Las muy breves respuestas son las que siguen:

1. En cuanto a los sistemas presidenciales, las condiciones óptimas son un gobierno no dividido, lo cual significa que las mayorías del presidente y del parlamento son las mismas. Y un sistema de dos o, en todo caso, de pocos partidos que sean relativamente sólidos, es decir, disciplinados. Sin embargo, bajo condiciones adversas –antes mencioné las óptimas, ahora las más adversas–, es decir, con un gobierno dividido en el que el presidente no tiene la mayoría, los partidos

indisciplinados se convierten en la válvula de seguridad del presidencialismo.

2. En relación con el semipresidencialismo, que sería el modelo francés, cambian los requisitos mencionados arriba, pues este sistema también puede desempeñarse con gobiernos divididos y cuatro o cinco partidos al mismo tiempo. El semipresidencialismo siempre funciona mejor con partidos sólidos, nunca requiere o no le gusta contar con partidos no disciplinados.
3. El sistema inglés de gabinete presupone un principio de liderazgo, como una de las convenciones de la Constitución, y está estrictamente condicionado por un gobierno de partido único que, a su vez, requiere de un sistema de dos partidos y de partidos altamente disciplinados. Bajo otras condiciones el tipo de gobierno inglés se iría rápidamente a pique.
4. Igualmente, la cancillería demócrata alemana presupone un principio de liderazgo, pero permite gobiernos de coalición y más de dos partidos. Aun así, puede tener tropiezos con un sistema de más de cuatro partidos, especialmente si sus partidos tienen fuerza casi equivalente, lo cual no es el caso ahora porque el Partido Liberal es muy pequeño en Alemania.

5. Finalmente, el desempeño de los sistemas parlamentarios depende casi en su totalidad, y de forma crucial, de la naturaleza del sistema de partidos. Un solo partido, que es el sistema predominante, ha ocurrido durante periodos relativamente largos en Noruega, Suecia, muchísimo tiempo en Japón y recientemente en España, entre 1982 y 1996. Y ésta es la mejor opción para un gobierno de coalición. También pueden funcionar gobiernos de coalición mientras la coalición gobernante sea homogénea y relativamente coaligable. Como decía más arriba, esto principalmente sucede en función del tipo de sistema de partidos que se tenga.

El hilo subyacente de todo lo anterior es que en cada uno de los cinco casos, si no se tienen las condiciones que cada sistema requiere o presupone, entonces el sistema en cuestión tropezará y no funcionará como se pretendía. El punto notable del argumento general es que en todas nuestras instancias el factor dominante resulta ser, de una u otra forma, el sistema de partidos y, a su vez, el partido base del gobierno.

Por lo tanto, la pregunta crucial se convierte en: ¿qué es lo que da forma al sistema de partidos? ¿Hasta dónde se puede hacer ingeniería en el sistema de partidos? Conocemos la respuesta y es que los sistemas de partidos

pueden ser moldeados y cambiados por un sistema electoral. Así pues, podemos volver a formular la pregunta de esta manera: ¿hasta qué punto pueden los sistemas electorales producir el sistema apropiado de partidos, es decir, el sistema de partidos que cada una de nuestras formas de gobierno requiere? Esta pregunta no pretende de ninguna forma despreciar la importancia de las reglas constitucionales en sí; por ejemplo, la política alemana ha sido bien servida por el artículo 67 de la Ley Fundamental, el así llamado voto constructivo de no confianza, el cual estipula que un canciller no puede ser removido de su puesto hasta que una mayoría haya electo a su sucesor. De forma similar, la Quinta República Francesa ha sido bien servida por el artículo 40 de su Constitución, que impide en sustancia que ningún presupuesto iniciado por el Parlamento pueda ser detenido. Está claro que un buen sistema de partidos logra muy poco si va acompañado por una mala constitución. No obstante, al contrario, una buena constitución no puede dar mucho si se ve socavada por un mal sistema de partidos. En mi opinión, la muy difamada Constitución de Weimar fue concebida brillantemente en su tiempo y, sin embargo, funcionó pobremente debido a un sistema de partidos altamente polarizado y excesivamente fragmentado que fue, a su vez, producto de la representación proporcional, un sistema electoral definitivamente erróneo en las circunstancias de Weimar.



Una vez explicado cómo entran en la discusión los partidos, regresemos a la pregunta de: ¿cómo y hasta qué punto puede ser planeado un sistema de partidos? La pregunta destaca el papel y la influencia de los sistemas electorales. Desde hace mucho tiempo sostengo que los sistemas electorales son los instrumentos de mayor manipulación de la política. Por el mismo motivo, aquí empieza la ingeniería constitucional. Los sistemas electorales convierten los votos en curules de muchas maneras distintas, y ya he detallado en otros escritos cómo los sistemas electorales o renuncian a, o permiten la multiplicación del número de partidos, determinando así la naturaleza del sistema de partidos, su desempeño sistémico, lo que llamo su mecánica y, en cierto grado también, la naturaleza de los partidos *per se*.

La sabiduría común de la influencia de los sistemas electorales, como fue expresada originalmente en 1950 y 1951 por las leyes Duverger, es, en primer lugar, que los sistemas de pluralidad, de un solo tiro, conducen al bipartidismo y, en segundo lugar, que los sistemas de participación partidista multiplican los partidos y conducen al pluripartidismo. Pero esto es demasiado sencillo, demasiado vago y, con frecuencia, equívoco también. Bastante equívoco, porque a Duverger se le escapó establecer la condición de que los sistemas electorales no tienen influencia hasta que

se haya estructurado el sistema de partidos; es decir, puede suceder que los partidos no sean verdaderos partidos, sino meros membretes y no exista un sistema verdadero. Por ejemplo, en el marco político de las personas notables o del caciquismo, es bastante obvio que el sistema electoral no tiene ningún efecto, porque las mismas personas notables o jefes de la maquinaria van a ser electos a pesar de y sin que importe el sistema de votación. Sea como sea, como resultado del enfoque de Duverger he desarrollado un juego detallado de leyes que no se puede exponer aquí por razones de tiempo y que realmente no necesita ser repetido para el propósito que nos interesa. Aquí se requiere que me enfoque en los límites de la ingeniería constitucional, lo cual me permite volver a enfocar mi ponencia en lo que los sistemas electorales no pueden hacer.

También, permítanme delimitar el tema a esta singular y principal preocupación: ¿cómo reducir el número de partidos o mantenerlo en bajos niveles, posiblemente en el formato mínimo de solamente dos partidos?, desde luego, dos partidos “relevantes” como los he definido. En este asunto, la creencia más difundida es que las elecciones de la pluralidad, es decir, el sistema inglés de distritos de un solo miembro, o mantiene o engendra un sistema de dos partidos. Sí, pero también, y aún más, no. Ante todo, aquí tenemos dos casos muy diferentes, en una instancia

decimos: mantiene, lo que implica que ya existe el bipartidismo. En otra instancia decimos: engendra, implicando así que tenemos una situación de multipartidismo que quisiéramos reducir al formato de dos partidos. En el primer caso, es probable que un sistema de pluralidad funcione como se espera, es decir, que mantenga el *statu quo* y que impida la proliferación de partidos. Para el segundo caso no necesariamente funciona la fórmula: un cambio de la representación proporcional a elecciones pluralistas simples, probablemente fracasará en su intento de reducción de partidos.

Lo anterior requiere cierta explicación. Para empezar, debería quedar bien entendido que el sistema de distritos de un solo miembro únicamente impone a los votantes una alternativa partidista, con base en el grupo de votantes del distrito, es decir, distrito por distrito. De ahí que un sistema bipartidista a nivel nacional asume que en todos los grupos de votantes resultan ser los mismos dos partidos los primeros contendientes. Otro supuesto es que el apoyo para un tercer partido esté normalmente distribuido, es decir, normalmente disperso (como es el caso del Partido Liberal en Inglaterra), en todos los grupos de votantes. Esto significa que si el apoyo a un tercer partido se concentra en áreas particulares de los niveles de pluralidad, el sistema electoral no puede producir un formato

nacional de dos partidos, sino que tendrá que permitir tantos partidos adicionales como dicte la concentración de las minorías. Por lo tanto, aquí el límite es que la ingeniería electoral no puede, por sí misma, resultar en un sistema o formato bipartidista, a menos que las condiciones previas estén en su lugar y realmente existan.

Ahora bien, nos acercaremos al segundo caso, es decir, intentar moverse del multipartidismo al bipartidismo. Como ya lo he señalado, en este caso, un sistema de pluralismo simple probablemente lograría muy poco y se vería fácilmente derrotado en su intento reductivo. En la experiencia reciente italiana, en las elecciones generales de 1994 y 1996, la introducción del voto de pluralidad no sólo no ha disminuido, sino que de hecho ha aumentado el número de partidos relevantes. Esto se debe a la sencilla razón de que en un sistema electoral en el que el ganador se lleva todo, los partidos medianos, e incluso los pequeños, arraigados por un patrón multipartidista existente, adquieren un formidable poder de chantaje. En las elecciones pluralistas los pequeños partidos ya no pueden ganar curules por sí mismos, pero pueden convertir fácilmente a un posible ganador en perdedor. Supongamos que en la pluralidad se participa con cuatro o seis contendientes por distrito y que muchas de las contiendas son difíciles; en estas circunstancias un partido pequeño, en el rango del dos por ciento,

puede hacer chantaje a los contendientes principales con el siguiente argumento: "o apoyas con un número dado de distritos a mis candidatos o presentaré a mis candidatos donde te puedan hacer daño". El argumento puede ser nítido y efectivo. De hecho varios partidos italianos han sobrevivido eludiendo un sistema electoral mayoritario gracias a su contundencia, gracias a este chantaje.

Podría parecer que lo anterior significa un severo golpe a la ingeniería de los sistemas de partidos, si incluso las elecciones pluralistas pueden fracasar en reducir el número de partidos. ¿Qué pasa entonces? Bueno, lo que una elección de tipo inglés no puede conseguir se puede lograr con bastante probabilidad con el sistema francés de doble boleta, reforzado por un alto umbral de admisión para la contienda. Con la segunda vuelta, en la primera ronda los electores están menos "contenidos" que los que votan por representación proporcional y expresan su preferencia inicial en términos de una "votación sincera"; pero en la segunda ronda ya quedaron fuera los partidos pequeños, es decir, han perdido su poder y, por lo tanto, quedan los efectos de un sistema electoral mayoritario. En la experiencia francesa, el patrón altamente fragmentado de la Cuarta República ha sido gradualmente comprimido desde los años sesenta en adelante, hasta quedar en una cuadrilla bipolar, esto es, dos contra dos partidos mayoritarios,

como dicen los franceses, y ahora incluso muestran un formato tripartidista. Y aunque se pueda argumentar que la segunda vuelta no produjo por sí sola esta transformación, aun así el éxito de la Quinta República se debe mucho a su sistema electoral.

El resultado de la discusión anterior se sintetiza en que mientras que el así llamado ingeniero político está lejos de ser omnipotente, no es tan impotente y mucho menos tan incapaz de predecir como se nos ha indicado generalmente. Los límites a la ingeniería constitucional están fijados, caso por caso, por el análisis de condiciones, es decir, por la pregunta: ¿bajo qué condiciones podrá cualquier intervención en particular, cualquier instrumento en particular, producir el efecto que se pretendía? Para mí ésa es la cuestión principal.

Ahora bien, es bastante cierto que las condiciones en cuestión escapan con frecuencia de la manipulación deliberada. Aun así, cuando el análisis de la condición revela que un curso de acción será ineficaz, la solución se basa en la búsqueda de soluciones alternativas. En nuestro ejemplo anterior, lo que un sistema de pluralidad de un solo tiro no puede lograr, se consigue por un sistema de doble vuelta.

Y hay más: supongamos que el análisis revela que bajo las condiciones actuales, en su mayoría de ingobernabilidad, no puede funcionar un sistema político dado. Por ejemplo, el caso podría ser que, con base en las condiciones existentes, no puede funcionar un sistema presidencial. En este caso, el análisis de la condición indicaría cuáles son las alternativas y opciones factibles para un país que pretende abandonar una forma presidencial. Tomemos, ahora sí, el ejemplo de un país concreto: Brasil, que recientemente sometió a referéndum si el sistema presidencial se debería transformar en un sistema parlamentario. Afortunadamente, desde mi punto de vista, el referéndum rechazó la sugerencia. Entonces, el análisis de la condición indica claramente que en la actualidad Brasil carece de la base para tener un sistema parlamentario que funcione.

Es interesante que mientras a Brasil se le aconseja que salga del presidencialismo, a Italia se le aconseja que salga del parlamentarismo. No he visto feliz a nadie en este mundo. La sugerencia inicial era que el sistema presidencial sería la mejor cura para los males italianos. Sin embargo, la opinión experta generalmente indicaba que la única opción factible en términos de aplicación (el éxito de un trasplante constitucional), no era la forma presidencial estadounidense sino, más bien, la forma semipresidencial francesa. En febrero de 1996 se logró un acuerdo sobre

esta cuestión entre los partidos principales, que no llegó a materializarse. Y aunque con los políticos nunca se sabe, no cabe duda de que el análisis de la Comisión está jugando un papel principal en el debate constitucional italiano de la actualidad.

Así que la ingeniería constitucional no es un Leviatán, pero no debemos redactar constituciones como lo estamos haciendo ahora, en la obscuridad y sin ayuda. Lo menos que se puede hacer es decir que la ingeniería constitucional nos pone alertas ante los imposibles, conduciéndonos, por la misma razón, a la búsqueda de los posibles.

Me gustaría cerrar poniendo mi análisis en perspectiva. Como ya indiqué, aquí mi enfoque está centrado en la gobernabilidad, en suministrar a los gobernantes demócratas capacidades efectivas de gobierno y, si lo dijéramos al revés, mi preocupación consiste en la prevención de la parálisis, en la superación de un gobierno encadenado. Ahora bien, estoy perfectamente consciente del hecho de que el gobierno representativo también debe *representar*, y de que para mucha gente el que exista una representación justa e igualitaria, la asignación de curules en proporción a los votos, es la principal preocupación. Sería bueno que los dos requisitos del gobierno representativo, a saber: gobernabilidad y representación, pudieran maximizarse



conjuntamente. Sin embargo, la verdad del asunto es que aquí tenemos que negociar un trueque y debemos sacrificar la representación del parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, que sería la solución inglesa, o bien sacrificar el funcionamiento por la representación –la solución del consenso de la que fuera pionero Arendt Lijphart–, así que en esta presentación he desatendido la representatividad, no porque no esté consciente de ella, sino porque para mí la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo. Muchísimas gracias.

# | Comentarios

## **Lic. Fernando Zertuche Muñoz**

Afirmo, en primer término, que el doctor Giovanni Sartori es un provocador, es un magnífico provocador en la doble acepción de quien incita, induce y estimula y de quien facilita y ayuda. Sólo así puedo adjetivar su permanente actitud intelectual que ha reiterado ahora en el texto de su conferencia.

El día de hoy nos ha guiado en el territorio de más de 20 temas que enlisto: ingeniería constitucional, su estructura, sus funciones específicas, objetivo de una constitución, estructura constitucional, presidencialismo en Latinoamérica, fórmulas para mejoras constitucionales, definición de ingeniería constitucional, sistema electoral y sistema de partidos, vínculos e influencia entre ellos, partidos políticos, ventajas e inconvenientes esenciales, el titular del Poder Ejecutivo frente a la disciplina partidista, matices

y variantes de esas disciplinas partidistas, cinco sistemas de gobierno, análisis de esos sistemas, sistemas electorales y efectos de manipulación, bipartidismo, límites de la ingeniería constitucional frente al bipartidismo y respecto del multipartidismo, análisis de condiciones, la ingeniería constitucional *versus* la realidad, análisis en perspectiva de la ingeniería constitucional, gobernabilidad, su condición primordial.

Esta riqueza temática nos conduce y vincula en forma natural a la concepción que tenemos de la obra entera del doctor Sartori. Las páginas de sus textos contienen incasantes, perdurables juicios, opiniones y análisis que estimulan e inducen la posición del lector, quien se vuelve beligerante, muchas veces a favor y otras como contrincante frente a las ideas que advierte. Afirmo también que nadie puede permanecer neutral ante el poderoso pensamiento y los planteamientos del autor.

Me agrada relacionar las cualidades de don Giovanni Sartori con la fábula del puerco espín y la zorra. El primero, morfológicamente, simbólicamente, representa al poseedor de una gran verdad, dogmáticamente sólo una; en cambio, la zorra dispone de muchas verdades, aunque sean relativas, producto de su esbeltez, su inteligencia y matices, como se admira en el conferencista. Observo ahora una decidida

cortesía del doctor Sartori. Desde el título de su texto, al aludir a limitaciones de un instrumento-institución que él mismo promueve y, más que ello, su delicado cuidado al no referirse a la situación de México ni ofrecer soluciones o propuestas para aliviar problemas que él conoce bien. Recuerdo, y resalto sus afirmaciones respecto de nuestra patria. Expresó, precisamente en una publicación de este Instituto: "México ha llegado a ser, para mí, un país al que sigo de cerca, que está en mi corazón y sobre el que apuesto". Considero que él sabe que cualquiera de sus afirmaciones o propuestas tienen una caja de resonancia en cada uno de nosotros, quienes agregamos el cimiento de la realidad y comprobamos naturalmente sus juicios relacionándolos con circunstancias nacionales. Y ante esa previsible edificación, las verdades del doctor Sartori se relativizan pero continúan albergando su enorme utilidad.

La trayectoria, el itinerario independiente de nuestro país, impone una carga peculiar que de ninguna manera consideramos como lastre, sino como singularidades y limitaciones propias. Conceptualmente, la Constitución mexicana es, para decirlo en las palabras del doctor Mario de la Cueva, no únicamente estatuto jurídico del poder, sino recinto superior de las decisiones políticas fundamentales. Por ello, la afirmación del doctor Sartori que otorga a las constituciones carácter de instrumentos de protección,

al igual que de instrumentos de gobierno y, hasta donde sea posible, de gobiernos eficientes, queda sujeta, en mi opinión, a la invariable, persistente, obsesiva concepción de que las normas de la Carta Magna establecen su condición primordial de instituciones políticas y, en nuestro caso, de guía social.

No podemos desdeñar ni excluir el hecho de que las garantías sociales que al triunfo de la Revolución formularon los diputados constituyentes, obreros con sentido de clase, excedieron los cauces tradicionales al establecer las garantías del pueblo trabajador en el artículo 123; y de manera semejante culmina la Revolución en el artículo 27, cuando recoge la propiedad originaria de la nación, otorga la protección social a los campesinos de acuerdo con sus propios valores, y mantiene el círculo soberano que dignificará a los mexicanos frente a intereses extranjeros. No sólo ello, que ya es mucho decir, sino que también sobresale la definición de democracia, elaborada ciertamente hasta la quinta década de nuestro siglo, que guía, orienta, conduce un sistema de vida en pos del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

No propongo con lo anterior una oración cívica. Se trata de hondas instituciones que nacieron de aspiraciones, ideales, luchas arduas en todos los órdenes y que mantienen

los límites y responsabilidades públicas y privadas. Mucha agua ha corrido durante el siglo XX y se han llenado fuentes innumerables que fueron caminos de ilusión, pero los mexicanos dimos lugar preeminente al bienestar colectivo y se trataron de adecuar los instrumentos del poder al logro de ese valor, que aún significa auténtica libertad y la igualdad sin mancha.

De manera semejante, tuvimos la necesidad de no abandonar la forma de Estado presidencialista. El doctor Giovanni Sartori describe que en Latinoamérica los presidentes constitucionalmente obedientes han demostrado ser ineptos. Han fracasado en sus programas de reforma y solamente adquirieron fortaleza mandatarios que practicaron la desobediencia, los incumplimientos constitucionales. Aunque está claro que él excluye a México de ese paisaje, quiero agregarlo con los matices de la realidad vivida y sufrida.

La gran Constitución del siglo XIX fue para nosotros, como es tan bien sabido, la de 1857. En su texto se incluyó la lista coherente, firme, de las garantías individuales, de los derechos humanos, pero el proyecto de elaborar una nueva Carta Magna provenía del movimiento revolucionario triunfante frente a una dictadura caricaturesca, cruel y corrupta, la última presidencia de Antonio López de Santa

Anna, contra la cual, con las palabras de Daniel Cosío Villegas, "los constituyentes, ofuscados con la calamidad inextinguible de la tiranía, dieron facultades limitadas al Ejecutivo y amplísimas al Legislativo, ya unicameral. El debate y la censura de éste iban a ser magníficos, pero su acción, débil y esporádica, a causa de su carácter colegiado y representativo".

Los grandes presidentes liberales, después de triunfar en las guerras de Reforma y de Intervención, trataron de restaurar la República, pero en la paz fueron débiles frente a necesidades reales, ante el otro poder, por cuyas atribuciones paralizantes tuvieron que utilizar facultades extraordinarias y promovieron, casi siempre sin buen éxito, adecuaciones constitucionales para fortalecerse legalmente y no fracasar. Tal como lo ha afirmado el doctor Sartori para otros casos, así ocurrió en México, con la comprobación final de la dictadura de Porfirio Díaz, que en más de 30 años condujo a extremos humillantes a las instituciones constitucionales y jurídicas, la división de poderes, los hábitos democráticos y, antes que nada, la dignidad y las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

Frente a ello, como si fuera una ley lógica o los términos de un silogismo, la conclusión constitucional de la Revolución debió haber excluido, modificado o reducido

el presidencialismo. Nada de esto ocurrió. Nadie volvió la vista a otros sistemas de gobierno; por el contrario, con diversos razonamientos explicables, se dotó de mayores y mejores facultades al Poder Ejecutivo, seguros los creadores de la Constitución de que esas adecuadas atribuciones y la supremacía del presidente de la República frente al Poder Legislativo impedirían insanos comportamientos y lo dotarían de eficacia legal y justa. Además, el principio de la no reelección fortalecía los diques contra la presencia de tiranos. En el subsuelo de esta solución queda un sentimiento en la bondad de los hombres y en el augurio de que el poder ejercido, destinado para siempre a ser efímero, no permitía perversiones nefastas. También, que las leyes producidas por los victoriosos –y por muchos caudillos victoriosos– orientaron la supremacía de las cualidades individuales sobre cualquier órgano colectivo.

No deseo detenerme en algún bosquejo respecto de la no reelección, pero al afirmar que se trata de un principio, de una decisión política fundamental aún incanjeable para la institución presidencial mexicana, creo compartir una convicción generalizada común para la mayor parte de los ciudadanos de nuestro país. Entiendo, claro está, que el antirreeleccionismo combate figuras clásicas del poder, clausura una comarca de la democracia e impide recompensar teóricamente a los desempeños justos o apreciables en



los sistemas de gobierno. Reitero que las descripciones anteriores están originadas en temas ahora tratados por el doctor Sartori, salvo la no reelección, por lo menos directamente, y si miran al pasado es porque aún nos constituyen, viven en nosotros y en nuestras conductas.

No quiero apoyarme en las diversas propuestas que los partidos políticos han divulgado en estos días, en estos trayectos de la anhelada reforma del Estado, las cuales poco se han comprometido con otra forma de gobierno, nunca han sugerido la reelección presidencial y sí pretenden públicamente limitaciones de facultades al Poder Ejecutivo pero, más que éstas, formas de control severas, firmes, eficientes, que impidan abusos y ambiciones ilegales de los titulares de ese poder. Pero: ¿no es conveniente reflexionar y tomar en consideración conceptos renovadores, lúcidos y experiencias válidas para el porvenir mexicano? Para el futuro, hoy es siempre momento oportuno. Ejemplarmente el doctor Sartori convoca siempre a no diferir la implantación de instituciones políticas distintas y mejores.

Como no había ocurrido previamente, los partidos políticos tienen hoy distinta proporción. Relativamente el partido hegemónico ya comparte el poder, no sólo respecto de triunfos estatales y municipales, sino también en el Congreso de la Unión, en el cual no puede aprobar en

solitario reformas constitucionales. La presencia de un miembro del Partido Acción Nacional en la estructura principal de las dependencias del Poder Ejecutivo es un fenómeno inusitado y, en apariencia, presagia una mayor presencia de la oposición. También permanecemos con una pluralidad ante un sistema de partidos fortalecido, con dos de ellos muy relevantes cualitativamente.

Aguijoneados por los análisis sartorianos, es conveniente repasar su clasificación de sistemas de gobierno, sus elementos constitutivos y avizorar las opciones que deben considerar los protagonistas de la política nacional. Giovanni Sartori nos ha dicho hace unos momentos que propone una tipología de cinco puntos, los cuales se dividen en dos grandes géneros: sistemas presidenciales con dos formas y parlamentarios con tres. Si hemos de atenernos a lo nuestro y a lo próximo, deben valorarse los elementos que nos han permitido agregarnos al sistema presidencial norteamericano: gobierno indiviso, presidente y mayorías del Parlamento del mismo partido y un sistema con dos, o en todo caso, pocos partidos relativamente sólidos. Así vivimos. ¿De esta forma, viviremos dentro de unos años? La hipótesis de los augures, las muertes anunciadas, expresan los riesgos de una Cámara de Diputados de posición mayoritaria; el partido dominante requerirá de un aliado, en otro supuesto, para lograr la mayoría absoluta

como ahora, pero en condiciones más frágiles. En ambas presunciones, el presidente de la República ha quedado aislado, contradicho teórica y tal vez prácticamente. Giovanni Sartori ha examinado con simpatía (en algunos libros con gran simpatía) el sistema semipresidencial francés, que permite las bondades de la doble ronda para la decisión de los electores y conduce a la diarquía, a las dos cabezas con autoridad semejante, pero no idéntica. El presidente de la República es el jefe del Estado y un primer ministro, el del gobierno. El presidente –afirma Sartori– debe compartir el poder con un primer ministro, pero a su vez éste debe conseguir el apoyo parlamentario continuo.

Antes de seguir quiero reiterar una afirmación del propio Sartori que nos otorga claridad y la perspectiva necesaria para examinar fenómenos e instituciones no aplicados. Es muy inseguro proponer un cambio en sistemas de gobierno con fundamento en errores, fragilidades y desviaciones del sistema ejercido frente a formas de gobierno solamente teóricas. Se requiere de la abstracción conceptual y del análisis de la condición, tal como lo plantea nuestro conferencista. ¿Bajo que condiciones –dice el doctor Sartori– podrá cualquier intervención en particular, cualquier instrumento en particular, producir el efecto que se pretendía?

En esta afirmación fundamental, digo yo, en este matiz preciso, la zorra se aleja definitivamente del puerco espín. Ante el porvenir inmediato y sus prefiguraciones, comentó que sería conveniente ahondar en el estudio del gobierno dual con todas sus consecuencias previsibles y con ánimo transparente para fortalecer el sistema de gobierno y el poder estatal. Los sistemas parlamentarios parecen distantes, ajenos a la consideración de los ciudadanos mexicanos. Más allá de extender una valoración desdeñosa respecto de la figura del diputado, desde luego sin insistir en desconfianzas comunes a órganos colegiados y a las fórmulas de caudillaje que al interior de los parlamentos se tienen que vivir y reducen a los protagonistas a unos cuantos y a las mayorías sólo al apoyo de quienes por todos deciden.

La precisión de los juicios sobre este tipo de sistemas debe sobrepasar consideraciones habituales, prejuiciosas, para enfocarse directamente en los elementos que identifican el sistema de partidos y las consecuencias que el doctor Sartori ha distinguido en esta ocasión también respecto del sistema electoral. Son ellos, los sistemas mencionados, el sustento, los cimientos sobre los cuales pueden avizorarse conveniencias, cualidades y efectividad de un sistema parlamentario en nuestro país.

En su libro sobre la ingeniería constitucional comparada, el doctor Sartori recuerda una frase de Mencken, quien dijo: "Para todo problema humano hay una solución sencilla, clara y equivocada". Frente a los complejos territorios, las agrestes comarcas de conceptos, instituciones y fenómenos políticos resplandece esta afirmación. Encontrar sólo alternativas, únicamente dos posiciones adversas genéricas, por ejemplo, presidencialismo *versus* parlamentarismo, puede conducir a callejones equivocados o sin salida. Inexplicables cuando la diversidad de soluciones debe valorarse sin falsos contrincantes, tal como aleccionadora, provocativamente, Giovanni Sartori propone.

Me queda sólo una prevención, el íntimo convencimiento, la convicción de que en Latinoamérica ningún método, ningún ejercicio teórico, aunque cuente con óptimos instrumentos jurídicos o de ingeniería, deben reducirse a la pulcritud del aula o al gabinete de investigación. En nuestro país la vida, las carencias y las humillaciones diarias están fuera, entre la gente común que pretende para su existencia techo, pan, educación, salud. Si se pierde ese oriente, esa guía, cualquier intento para mejorar gobiernos, democracias, poderes, carece de legitimidad, validez, urgencia. Muchas gracias.

**Lic. Arturo Núñez Jiménez**

Quisiera iniciar esta exposición expresando mi más amplio reconocimiento al profesor Sartori, sin duda alguna un clásico de la teoría política contemporánea y un intelectual profundamente comprometido con los valores de la democracia. El fuerte, continuado impacto que la obra de Sartori ha tenido en los espacios académicos y políticos de nuestro país podría resultar sorprendente sólo para quien pensara que las preocupaciones y reflexiones serias y responsables sobre la problemática democrática no han sido una constante en los últimos tiempos en México, para quien desconociera que este país y los de América Latina, en su conjunto, han sido referencias importantes en su obra. Un análisis cuidadoso de los estudios teóricos y las discusiones políticas de los últimos años, en nuestro medio, mostraría cómo los conceptos y modelos explicativos de un pensador de la talla del que hoy ha disertado sobre la ingeniería constitucional y sus límites han sido incorporados en los debates sobre la normalización y el futuro democráticos de México. Puede decirse que la lucha intelectual de nuestro autor ha sido por las palabras y con las palabras. La confesada razón última de sus consideraciones metodológicas reside en la necesidad política de definir con precisión los conceptos utilizados para argumentar razonablemente en el marco de las explicaciones y los debates políticos. A lo largo de toda su obra, el compromiso

liberal de Sartori es inequívoco. Para él, la democracia sólo puede ser democracia política. Es en ella donde adquieren especial relevancia los sistemas electorales, los sistemas de partidos y los sistemas de gobierno. Ello no anula que como método político la democracia requiera, por supuesto, determinadas condiciones culturales, ideológicas y materiales que son producto de una historia específica y una experiencia social compartida entre los ciudadanos. Con ello, Sartori se mantiene fiel a la exigencia liberal de la tolerancia y el pluralismo pero, al mismo tiempo, hace posible pensar las condiciones de la gobernabilidad democrática.

Para nuestro conferencista, en las nuevas circunstancias en que se debate la democracia, "lo primero es el tema y el problema de la aplicabilidad, de cómo son realizables los ideales". Como puede observarse, introduce el tema crucial de la relación entre lo ideal y las condiciones reales en que se desenvuelve el proceso político en un país determinado. Dando un giro adicional en esta línea de razonamiento, en su más reciente obra publicada en México, *Ingeniería constitucional comparada*, Sartori señala la posibilidad de predecir los efectos de las constituciones, concibiéndolas como formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. De ahí la importancia de la ingeniería constitucional comparada, que tiene que ver con el diseño y funcionamiento de las instituciones de

la democracia y con el convencimiento de que es posible promover el buen gobierno generando los mecanismos constitucionales que más convienen al respecto. Por cuanto a las perspectivas de análisis en torno al tema, Sartori observa que, en los últimos decenios, los estudios sobre la política latinoamericana han menospreciado la importancia de las constituciones y las instituciones. Frente a estas posiciones, Sartori argumenta: “es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros, pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.

De la conferencia que hoy nos convoca, y coincidiendo con el licenciado Zertuche de que tiene una enorme riqueza de ideas, quisiera destacar cinco que considero fundamentales en la argumentación del profesor Sartori. La primera es que el enfoque de la ingeniería constitucional permite concebir a las constituciones no sólo como ordenamientos jurídicos con mandatos y prohibiciones, sino también como estructuras de premios y castigos orientadas a regular los comportamientos. La segunda, que aun en tiempos adversos para ellos, la democracia moderna no puede funcionar sin la intermediación de los partidos. La tercera, la influencia del sistema electoral en la conformación del sistema de partidos que se requiere para el funcionamiento eficaz de un determinado sistema de gobierno.



Cuarta, que los límites de la ingeniería constitucional están definidos por el análisis de la condición, es decir, el terreno *de facto* en el cual se erigen y funcionan las constituciones. Y, quinta, que la gobernabilidad, esto es, las capacidades efectivas de gobierno, constituye la prioridad en nuestro tiempo en casi todas las democracias.

Es pertinente subrayar estas ideas en la medida en que la conferencia recrea y profundiza algunos de los postulados principales del libro *Ingeniería constitucional comparada*. Cito: “Las constituciones no organizan simplemente la casa del poder, sino que también son requeridas para la ingeniería del comportamiento”, nos recuerda Sartori, al señalar su función como estructura de incentivos, recompensas y reprimendas orientadas a incidir en las conductas de los participantes en el juego político. Enfatiza también la importancia que poseen las estructuras jurídicas para garantizar un cierto tipo de comportamiento, más allá de los criterios subjetivos que podrían animar a dichos participantes. Por ello, el concepto de constitución que utiliza Sartori trasciende la temática del control y los límites de ejercicio del poder político para comprender también las cuestiones vinculadas con los instrumentos de gobierno; éstos, sin volverse incompatibles con la función de evitar el poder absoluto, deben promover un gobierno eficiente.

Con este planteamiento, Sartori anuncia lo que será el hilo conductor de su argumentación: la preocupación por imaginar y construir un entramado constitucional que produzca gobernabilidad en el marco de los principios de la democracia representativa. En esta perspectiva, se podría afirmar que la constitución, así como el sistema electoral a ella vinculado, deben ser vistos como un elemento ordenador de la pluralidad sociopolítica, capaz de dar cauce y de generar, para utilizar la propia metáfora del autor, una vialidad que evite las obstrucciones y que permita un tráfico ordenado y manejable.

Ahora bien, es importante que los partidos políticos asuman consecuentemente la parte que les corresponde para hacer posible que un sistema político funcione adecuadamente. En tal sentido, resulta conveniente extender el planteamiento de Sartori sobre la importancia que tiene la disciplina de los partidos, considerándola no únicamente en el contexto de la emisión del voto en el parlamento, sino también en el plano más amplio del diálogo y la negociación política con miras a darles confiabilidad, solidez y congruencia.

Desde mi perspectiva, considero que de los planteamientos del doctor Sartori se puede desprender la tesis de que la gobernabilidad y la eficacia de un sistema político deben

ser una preocupación común de todos los actores y no sólo de aquellos que ocupan las posiciones de gobierno. En este sentido, la gobernabilidad debe ser también compromiso de una oposición responsable con respecto al funcionamiento general del sistema político. De hecho, los partidos políticos tienen, con toda justicia, una centralidad indiscutible en el planteamiento del profesor Sartori; de aquí lo crucial que resulta la influencia de un determinado sistema electoral en la conformación del sistema de partidos y, en consecuencia, del sistema de gobierno.

Por supuesto, nuestro conferencista evita el establecimiento de determinaciones mecánicas entre sistema electoral y sistema de partidos, y más aún la sobrevaloración de lo que el primero puede hacer con respecto al segundo. En efecto, la ingeniería electoral no puede inventar sistemas de partidos, pero lo que sí puede hacer es moldearlos y modificarlos en función de lo que requiere una determinada forma de gobierno. No debe olvidarse que aunque el sistema electoral es una variable autónoma, capaz de producir efectos sobre el sistema de partidos, su razón de ser estriba en fungir como un instrumento para construir un gobierno y hacer posible su funcionamiento. De ahí que la decisión para adoptar un sistema electoral o para reformarlo está vinculada no sólo a lograr una mejor representación, sino también al propósito de propiciar la eficacia

del sistema de gobierno, sea parlamentario, presidencial o de cualquier otro tipo. Pertinente advertencia a los reformadores: se puede decidir libre pero no arbitrariamente sobre el sistema electoral.

En este orden de ideas debe destacarse, a título de ejemplo, que en su forma pura la representación proporcional, como lo advierte Sartori, acarrea generalmente efectos contraproducentes y, acompañada de otros ingredientes en un caso extremo, puede convertirse en el beso de la muerte. En cambio, asociada a un gobierno de coalición, la representación proporcional contribuye a evitar, nos dice Sartori, "que las sociedades difíciles se conviertan en sociedades imposibles". En todo caso, no parece recomendable combinar proporcionalidad pura con un sistema presidencial eficiente.

El profesor Sartori no ofrece un recetario. Lo que plantea son reglas para comprender los efectos previsibles de la aplicación de un diseño constitucional a partir de condiciones específicas. Queda claro que al politólogo italiano no se le escapa la importancia de dichas condiciones; sin embargo, conviene subrayar que el análisis de la condición no se limita a revisar las situaciones específicas para prevenir los efectos de un diseño institucional, sino que incluye también la revisión de su viabilidad. El mejor diseño

constitucional en una situación dada no sólo es aquel que promete mejores efectos o consecuencias, sino también el que puede ponerse en práctica.

Ciertamente se pueden hacer críticas al funcionamiento de los sistemas presidenciales en América Latina, pero vale la pregunta: ¿ello se debe sólo a una mala ingeniería de los sistemas constitucionales? Al respecto, habría que considerar que la práctica política se ubica en un plano empírico, por lo que tiene un carácter complejo y casuístico. Después de todo cada circunstancia nacional es resultado de una historia en la que inciden condiciones socioeconómicas, culturales y políticas diversas, que son irrepetibles en más de un sentido. Quizás en algunos casos, los países latinoamericanos no han construido los mejores diseños constitucionales, sino aquellos que les resultaron factibles de acuerdo a su desarrollo político y a sus prioridades nacionales, entre las que destacan, en nuestro proceso histórico, la defensa de la soberanía y la construcción de los respectivos estados nacionales.

El profesor Sartori nos recuerda que, en la democracia, el gobierno debe ser no sólo representativo, sino también responsable. Ello entraña que no basta representar de la manera más exacta la voluntad ciudadana, sino que también es necesaria la eficacia en el cumplimiento de las

decisiones colectivas. La gobernabilidad no es un objetivo ajeno a los afanes de la democracia. La gobernabilidad es, más bien, en las circunstancias de nuestro tiempo, una condición imprescindible de la misma democracia. Puesto a escoger ante las situaciones de la realidad, el profesor Sartori no tiene duda alguna: hay que privilegiar gobernabilidad sobre representatividad.

Las tesis sustentadas por el profesor Sartori en su conferencia nos colocan ante una vigorosa exposición que rescata a las constituciones como un medio, es decir, como formas para estructurar y disciplinar los procesos de toma de decisiones, como procedimientos para asegurar el ejercicio controlado y democrático del poder. Son dichas tesis la defensa de la reforma como práctica democrática en sociedades abiertas, sirven a la postulación del cambio institucional como vía para alcanzar la democracia, para preservarla o para consolidarla. Lo que Sartori hace es invitarnos a comprender las interacciones de los diversos componentes del sistema político, advirtiendo por igual a políticos e intelectuales que cuando a la democracia se le entiende mal, tiende a funcionar mal.

En México, en tiempos en que se delibera sobre la reforma política del Estado, que incluye como un elemento esencial la reforma electoral, la pertinencia de la conferencia

magistral sobre la ingeniería constitucional y sus límites del profesor Giovanni Sartori es indiscutible. Muchas gracias.

### **Réplica del Dr. Giovanni Sartori**

Simplemente quisiera tomar la provocación que se me hizo, porque en primer lugar se me describe como un provocador, lo cual aquellos que me conocen bien saben que es absolutamente cierto pero, por otra parte, también soy un provocador con mucha cautela y esto es muy visible en la observación de que mis provocaciones jamás tuvieron nada que ver con México. Así es que éste sería el punto sobre el cual quisiera ahora hacer algunas reflexiones, no porque yo sea un provocador, en ese sentido, sino porque se me está provocando a ser provocador.

Ciertamente he anotado durante mi exposición que cuando hablamos del presidencialismo latinoamericano debemos excluir a México, puesto que es de una especie totalmente diferente, así que, dicho esto, estoy tratando de evitar cualquier tipo de incidente diplomático al respecto. Y de hecho éste es el problema. Claramente México es y ha sido un sistema presidencial, no un sistema parlamentario, si es que tenemos que encasillar las cosas concretamente. Simple y sencillamente, lo que pasa es que el de México es lo inverso al tipo común del presidencialismo latinoamericano, y aquí tenemos que poner las cosas boca abajo;

y ése es el problema que yo veo hoy en día con la transformación de la política mexicana. El sistema presidencial estadounidense compete a todo el resto de la América Latina, menos a México, y éste se basa principalmente en la división de poderes.

Ahora bien, el sistema presidencial mexicano se ha basado en la concentración del poder. Así es que si la idea es que hay que tener una transición de la concentración del poder no hacia la división sino a compartir el poder, en esto ya se estableció que se puede hacer lo que uno quiera. Los resultados benéficos serán los mismos. Pero si ésta es la forma en la cual se concibe la transición, entonces no tengo grandes reflexiones que decir. Sencillamente, se pone al sistema boca abajo y si esto funciona –yo personalmente lo dudo– (...) Ustedes saben mucho más que yo sobre México. Así es que tengo buenas razones para no arriesgarme demasiado hablando de México. (...)

Por ejemplo, mi segundo comentarista enfatizó muchísimo el hecho de que, según mi entendimiento, la ingeniería constitucional tendría que basarse en premios y castigos. Bueno, yo creo que cualquier organización tiene que proporcionar estructuras de incentivos, premios y castigos. En este aspecto, si es que recuerdo correctamente, durante los años veinte se estableció que un miembro del parlamento



no podría ser reelecto en México. Esto para mí, en primer lugar –yo no conozco ninguna otra disposición similar en ninguna otra parte del mundo–, claramente es un sistema de castigo. No hay ningún premio ahí. ¿Por qué alguien querría entrar al parlamento nada más durante un ejercicio? Si funciona bien, no se le va a recompensar de todas formas, y entonces a todos se les castiga por igual puesto que nadie puede ser reelecto. Ésta es una distorsión seria. Hay que recompensar a los buenos políticos, claro, hasta cierto grado. No hay que recompensarlos monetariamente, pero sí hay que hacerlo porque si no ellos se recompensarán a sí mismos con dinero, así que más vale que se les recompense y se les diga: “bueno, mira, tú eres muy buen político, eres competente, quédate aquí”. Inclusive podría mencionar otros puntos pero preferiría hacer aseveraciones más generales. Yo creo que deliberadamente establecí un argumento muy general, pero creo que esto no es una técnica para evitar o para evadir, si es que alguien lo sospecha así. Creo que los problemas tienen que plantearse en un contexto muy amplio, aun los problemas mexicanos. Uno tiene que familiarizarse con las alternativas, con lo que ha funcionado y con lo que no ha funcionado en el resto del mundo y éste es el mejor consejo que un extranjero como yo les puede dar. Y es un consejo necesario, creo yo.

## | Sobre el autor

**Giovanni Sartori** (1924-2017), licenciado en Ciencias Sociales y doctor en Ciencias Políticas, en Historia de la Filosofía Moderna y en Teoría del Estado; profesor de Ciencias Políticas, Sociología e Historia de la Filosofía en las universidades de Florencia, Stanford, Yale, Harvard y Columbia, y en el Instituto Europeo Universitario. Fue investigador en la Fundación Russell Sage y en el American Enterprise Institute, así como becario de las fundaciones Ford y Guggenheim.

Fue director del Instituto de Ciencia Política y decano de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Florencia, director de Estudios Italianos de la Universidad de Columbia, editor de la *Revista Italiana de Ciencia Política* y presidente de asociaciones y comités académicos en Europa y Estados Unidos.

Recibió múltiples reconocimientos internacionales: diez doctorados *honoris causa*, por las universidades de Génova, Georgetown, Washington, Buenos Aires, Complutense de Madrid, Bucarest, Atenas, Urbino, Guadalajara y Nacional Autónoma de México. Fue galardonado con la Medalla de Oro por Méritos Culturales y Educativos (Italia), el Diploma de la Academia Norteamericana de Artes y Ciencias, el Diploma de y la Membresía a la Academia Dei Lincei, el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales (España), y la Orden Mexicana del Águila Azteca, entre muchos otros.



# 9

---

## **Límites de la ingeniería constitucional**

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

# 9

 **CONFERENCIAS  
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo  
de publicaciones del INE

 **INE**  
Instituto Nacional Electoral