

Límites de la ingeniería constitucional*

Dr. Giovanni Sartori

Lic. Agustín Ricoy Saldaña, secretario general y director en funciones del IFE. Buenos días señores, sean ustedes bienvenidos a la sede del Instituto Federal Electoral el día hoy, en el marco de la tercera conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en que se ha formalizado el ingreso de México a este importante organismo internacional, el Instituto Federal Electoral es anfitrión de un evento de señalada importancia para todos quienes nos interesamos en las cuestiones político-electorales, y por qué no decirlo, un día de fiesta intelectual.

Escucharemos la disertación de uno de los académicos y estudiosos de los fenómenos políticos más acreditados a nivel mundial, a quien sólo por razones de protocolo, propios de este género de eventos me permitiré presentar, reconociendo de antemano que la amplia fama de su obra lo precede y haría innecesario este ejercicio.

El maestro Giovanni Sartori, profesor de filosofía y ciencias políticas de la Universidad de Florencia, y actualmente titular de la cátedra Albert Chueset, en la Universidad de Columbia, es autor de diversas obras cuya sola relación representa en gran medida, la biblioteca básica de quienquiera que se precie de poseer una cultura política.

Obras como *Ingeniería constitucional comparada*, *Partidos y sistemas políticos*, *La teoría de la democracia*, *Elementos de teoría política*, entre muchas otras, se caracterizan por la amplitud y lucidez con que su autor ha reflexionado sobre los fenómenos políticos y sociales, característicos de nuestro tiempo y definido con claridad académica y rigor científico, situaciones por demás complejas en la evolución política de las sociedades contemporáneas.

En la misma tesitura, sería también un ejercicio ocioso presentar a ustedes a quienes nos han distinguido con su aceptación para comentar la conferencia del maestro Sartori: licenciado Arturo Núñez y licenciado Fernando Zertuche Muñoz.

El licenciado Arturo Núñez, quien fuera director general de este organismo electoral y actual subsecretario de gobierno de la Secretaría de Gobernación, se ha distinguido como pocos por ser a la vez, un ameritado estudioso de los temas electorales y autor de diversas y profundas obras sobre la materia, un hombre fundamentalmente comprometido con los principios democráticos y las instituciones que los sustentan. Es ejemplo claro de congruencia entre pensamiento y obra,

* Conferencia magistral dictada en el Auditorio del Instituto Federal Electoral el 4 de julio de 1996. México, D.F.

dedicados al servicio de las mejores causas de la política nacional.

El licenciado Fernando Zertuche Muñoz, consejero ciudadano del Consejo General de este Instituto Federal Electoral, hombre de una amplia trayectoria en el servicio público y en la academia, autor de un sinnúmero de obras que demuestran una vasta cultura y un profundo conocimiento de nuestra raíz histórica y política.

Por supuesto que de igual manera, es una persona comprometida permanentemente y en forma responsable con los valores de la democracia.

En esa virtud, agradecemos a ambos su participación a este evento, comentándoles, que la mecánica del mismo será: la conferencia magistral que nos impartirá el maestro Sartori en aproximadamente el tiempo de 45 minutos, posteriormente el licenciado Fernando Zertuche comentará en primer lugar esta conferencia, durante 15 ó 20 minutos; el segundo comentarista, el licenciado Arturo Núñez, nos hará favor también de hacerlo; finalmente el maestro Sartori, tendrá la posibilidad de replicar a estos comentarios durante 20 minutos y abriremos un espacio de aproximadamente 20 o 25 minutos para preguntas que ustedes quisieran plantear, tanto al conferenciante como a sus dos comentaristas.

Si no tienen ustedes inconveniente, rogaría al maestro Sartori, comenzar su exposición.

Dr. Giovanni Sartori. Muchas gracias, señor presidente por sus amables palabras, pido perdón al pleno por mi español, realmente no lo conozco así que tengo que hablar en inglés.

Voy a tratar de hablar despacio, tal vez esto le alivie un poco a mi público. El título es "La ingeniería constitucional y sus límites". Cuando doy el título soy una persona muy obediente, así que voy a cumplir y espero que esta breve plática, empiece o cumpla por lo menos con la promesa del título.

Así permitanme empezar con la pregunta ¿por qué digo ingeniería constitucional, en vez de la expresión estándar, que diría hechura de la constitución? La razón se debe a que hay significativas diferencias entre mi enfoque y el tradicional. En mi entendimiento las constituciones no organizan simplemente la casa del poder, sino que también son requeridas para la ingeniería del comportamiento, digámoslo así. Es decir, 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 reprensas.

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, en el 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 indicaba concisamente la Declaración Francesa de Derechos de 1789, 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", fin de la cita.

Así, desde 1789 ha quedado firme 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 hacedores de la constitución de Estados Unidos en 1787, sino que debe significar que para poder limitar el poder debemos contar con un poder no concentrado.

Así, se puede lograr de dos maneras la limitación del poder, ya sea dividiendo o compartiendo el poder, 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 respecto, las constituciones son como las rutas del tráfico y las leyes del tráfico; establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado del poder y si estas leyes de tráfico son conducentes 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 cualquier y toda forma de gobierno (como sostiene el positivismo jurídico al argumentar que todo Estado tiene por definición una constitución). Desde mi punto de vista, constitución se aplica únicamente a una forma protectora del Estado. Pero una constitución

garantizada también puede ser pobre en términos de desempeño. No es una tarea fácil equilibrar el gobierno controlado con un gobierno efectivo; el poder restringido con el poder eficiente. Aquí mi enfoque será en este balance y en el lado de gobernabilidad del libro contable.

Y permítaseme entrar de inmediato al debate con una provocadora aseveración de que 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 norteamericano ha creado las más de las veces, presidentes débiles, generalmente estancados que solucionan sus frustraciones gobierno-legislativas, excediéndose en su poder mediante el *discretismo* o el *decretismo* y otros medios cuestionables.

Así, cuando los presidentes latinoamericanos han sido constitucionalmente obedientes, generalmente han demostrado ser ineptos y han fracasado en sus programas de reforma, y cuando han sido fuertes, han sido generalmente, 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 tengan 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 por horizontes más amplios. Si me pidieran redactar una constitución, inmediatamente pediría la ayuda de los expertos en leyes. Pero la cosa 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 hechura de una constitución, el jurista requiere al experto en ciencias políticas tanto, como el último precisa del anterior. Y aquí no se trata solamente de un asunto de competencia técnica, sino también de territorio, pues el territorio que tiene que ser cubierto por la ingeniería constitucional se extiende mucho más que el territorio de un texto constitucional.

Para ilustrar todo esto, sea que los sistemas, los partidos electorales, estén formalmente incluidos en un documento constitucional o no, son en todo caso un componente esencial de la trama constitucional y en

cómo se preforman las constituciones, dependiendo en qué sistema electoral forma qué tipo de sistema de partido, una misma estructura organizativa puede funcionar de manera muy distinta. Así, para el ingeniero constitucional, el método y los partidos 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 los sistemas electorales 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 partido; es decir, el número de partidos, 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 acaban interfiriendo 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 primeramente, debo esbozar el caso general, el cuadro completo.

En relación a 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, sin los partidos. 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, con toda seguridad el partido colonizado omnipenetrante 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, es decir, el partido en el parlamento, puede ser más o menos sólido, como yo le

llamo, y su solidez, o a la inversa, su volatilidad, está en función de su disciplina de voto, tal como se mide por el cruce de las líneas partidistas. Un grado bajo 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 compre 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 una mayoría parlamentaria asegurada, relativamente asegurada, está mayormente 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 regidor, adquiere control para así poder imponer la disciplina sobre sus MP's, es decir, sus miembros parlamentarios? La única respuesta contundente es "busca quién controla el dinero".

Ser elegido, 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 es quien 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 MP's 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 MP's 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 hasta el grado 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 parlamentarios. Sin duda alguna, ésta es la principal diferencia con base constitucional que existe entre las formas políticas democráticas. Aun así, ésta 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 de 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 sistemas políticos, mis últimos tres tipos caen en el mismo rubro, o clase, de sistemas parlamentarios. Pero de tal forma se nos dan diferencias cruciales y no podemos dedicarnos a construir fructífcamente un buen tipo de parlamentarismo en sus funciones, lo cual equivale a decir que nuestro problema aquí, es bloquear o esquivar el mal parlamentarismo, es decir, sus asambleas o variedad de las mismas.

Ahora ya estamos preparados para abordar el tema de la ingeniería constitucional. Tema 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 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 en las más adversas— es decir, 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 al 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 le gusta tener 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.



Conferencia Magistral del Dr. Giovanni Sartori

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 su 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 en 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 Japón y recientemente en España, entre 1982 y 1996.

Y esta es la mejor opción para un gobierno de coalición. Pero también pueden funcionar gobiernos de coalición, mientras la coalición gobernante sea homogénea y relativamente coalescente.

Como decía más arriba, esto es principalmente en función del tipo de sistemas de partidos que se tenga.

El hilo subyacente de todo lo anterior es 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 era el partido base de gobierno.

Por lo tanto, la pregunta crucial se convierte en ¿Qué es lo que da forma al sistema de partidos? ¿Hasta dónde se puede lograr hacer la ingeniería de sistemas de partidos? Conocemos la respuesta, o sea, que los sistemas de partidos pueden ser moldeados y cambiados por un sistema electoral. Así pues, podemos volver a formular la pregunta de esta forma: ¿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, depreciar 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 sacado de su puesto hasta que una mayoría haya elegido a su sucesor.

De forma similar, la Quinta República Francesa ha sido bien servida por el artículo 40 de su constitución e impide en sustancia que ningún presupuesto iniciado parlamentariamente pueda ser quebrado. Está claro

que un buen sistema de partido logra muy poco si va acompañado por una mala constitución. Pero, 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, no obstante, funcionó pobremente debido a un sistema de partidos altamente polarizado y excesivamente fragmentado que fue a su vez, producto de PR (representación proporcional) un sistema electoral definitivamente erróneo en circunstancias de Weimar.

Habiendo explicado así, cómo entran en la discusión los partidos, regresamos a la pregunta de: ¿cómo y hasta qué punto puede ser planeado un sistema de partido? 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 dado en detalle, en otros escritos, cómo los sistemas electorales, o renuncian 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 hasta cierto grado también la naturaleza de los partidos *per se*.

La sabiduría común de la influencia de los sistemas electorales, como fue expresado originalmente en 1950 y 1951, por las leyes Duverger, es, uno, que los sistemas de pluralidad, de un solo tiro, conducen al bipartidismo y, dos, que los sistemas de participación partidista, multiplican a 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 la condición que (implementar que) los sistemas electorales no tienen influencia hasta que se haya estructurado el sistema de partidos, es decir, si los partidos no son verdaderos partidos, sino meros membretes y no existe 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. Pero sea como sea, a resultados del enfoque de Duverger, he sacado un juego detallado de leyes que no se puede repetir aquí por razones de tiempo y que realmente no necesita ser repetido por el propósito que nos interesa. Aquí se requiere que me enfoque a los límites de la ingeniería constitucional, lo cual

me permite volver a enfocar mi ponencia en lo que a sistemas electorales no pueden hacer.

También, permítanme reducir el tema a esta singular y principal preocupación: ¿Cómo poder reducir el número de partidos o mantenerlos en bajos niveles?, posiblemente al formato mínimo de solamente dos partidos —desde luego a 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 a 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 alto el *status quo* y que impida la proliferación de partidos. Para el segundo caso no, un cambio de PR a elecciones pluralistas simples, probablemente fracasará en su intento de reducción, PR es representación proporcional.

Lo anterior requiere cierta explicación. Para empezar, debería quedar bien entendido que el sistema de distrito de un solo miembro únicamente impone a los votantes una alternativa partidista, con base al 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.

Otra recomendación es que el apoyo de un tercer partido, esté normalmente distribuido, es decir normalmente disperso (como es el caso del Partido Liberal en Inglaterra), por todos los grupos votantes. Esto quiere decir que si el apoyo a un tercer partido se concentra en áreas particulares a 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 lo dicte la concentración de las minorías.

Por lo tanto, aquel 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, nos acercaremos al segundo caso, es decir, intentar moverse del multipartidismo al bipartidismo. Como ya he señalado, en este caso, un sistema de plu-

ralismo 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 96, la introducción del voto de pluralidad no ha disminuido, sino 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 un posible ganador en perdedor, supongamos que en la pluralidad se gana con cuatro o seis contendientes por distrito y que muchas de las contiendas son difíciles, en estas circunstancias un partido pequeño del 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 presentaremos 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 sistemas de partidos, si incluso las elecciones pluralistas pueden fracasar en reducir el número de partidos, ¿que pasa entonces? Bueno, lo que una elección de tipo inglés no puede lograr, se puede lograr mayormente por el sistema francés de doble boleta, reforzado por un alto umbral de admisión para la contienda.

Con la boleta doble, en la primera ronda los votantes están menos contenidos que los que están con PR, 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 60 en adelante, hasta quedar en un cuadrilla bipolar, es decir, dos contra dos partidos mayoritarios, como dicen los franceses y ahora muestran un formato tripartidista.

Y aunque se pueda argumentar que la doble boleta 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 es que mientras que el así llamado ingeniero político está lejos de ser omnipotente, aún así no es tan impotente y mucho



Dr. Giovanni Sartori

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 esa 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, lo puede lograr un sistema de doble boleta. Y hay más, supongamos que el análisis de la condición revele que bajo las condiciones actuales, mayormente de ingobernabilidad, no puede funcionar un sistema político dado.

Por ejemplo, el caso podría ser con base en las condiciones existentes, no puede funcionar un sistema pre-

sidencial. 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 si, un país —Brasil— que recientemente sometió referendos al sistema presidencial, sobre si se debería transformar en un sistema parlamentario. Afortunadamente desde mi punto de vista, el referendo rechazó la sugerencia.

Entonces el análisis de la condición, indica claramente que en la actualidad, Brasil carece de la base para llevar a cabo un sistema parlamentario que funcione. Es interesante que mientras ahora sí 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 término 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 llegó a un acuerdo sobre esta solución entre los partidos principales, que no llegó a materializarse con intento de gobierno Maccanico, apenas por un pequeño grupo. Y aunque con los políticos nunca se sabe, no cabe duda que el análisis de la comisión, está jugando un papel principal del 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.

Pero ya es hora que termine esta plática, y me gustaría cerrar poniendo mi análisis en perspectiva. Como ya les indiqué, aquí mi enfoque está centrado en la gobernabilidad, en suministrar a los gobernantes democratas, con capacidades descriptivas 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 que para mucha gente es la principal preocupación que exista una representación justa e igualitaria, la asignación de curules en proporción a los votos.

Ahora sería bueno que los dos requisitos del gobierno representativo, a saber gobernación 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 la función del funcionamiento, a la función de la representación, —la solución del consenso de la que fuera pionero Arend 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 y eso es 45 minutos, iré al segundo. Muchísimas gracias.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. Muchas gracias, maestro Sartori.

Le cedemos el uso de la palabra al licenciado Zertuche Muñoz.

Lic. Fernando Zertuche Muñoz. Señoras y señores representantes ante la Unión Interamericana de Organismos Electorales, señoras y señores:

Gracias a la generosa invitación de Agustín Ricoy, acepté expresar algunos, sólo algunos comentarios respecto de la conferencia del doctor Sartori, que acabamos de escuchar.

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, 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 de partidos y electorales, vínculos e influencias entre ellos, sistemas electorales y efectos de manipulación, bipartidismo, límites de la ingeniería constitucional frente al bipartidismo y respecto al multipartidismo, análisis de condiciones, la ingeniería constitucional 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 precisión que tenemos de la obra entera del doctor Sartori. Las páginas de sus textos contienen incesantes, 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. Afirmando 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 puercoespín y la zorra. El primero, morfológica, 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 las garantías sociales que al triunfo de la Revolución, 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 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 públi-



Lic. Fernando Zertuche Muñoz

cas y privadas. Mucha agua ha corrido durante el siglo XX y se ha llevado 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 ya que 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 Cossío Villegas, cito: "Los constituyentes, ofuscados con la calamidad inextinguible de la tiranía, dieron facultades ilimitadas 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", termina la cita.

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 instituciones constitucionales y jurídicas, la división de poderes, hábitos democráticos, y antes que nada, dignidad y 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 al presidencialismo. Nada de esto ocurrió. Nadie volvió la vista a otros sistemas de gobierno; por el con-

trario, con diversos razonamientos explicables, se dotó de mayores y mejores facultades al Poder Ejecutivo, seguros los creadores de la Constitución 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, orientó 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 justas 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 si pretenden públicamente limitaciones de facultades al Poder Ejecutivo, pero más que ellas, formas de control severas, firmes, eficientes, que impidan abusos y ambiciones ilegales de los titulares de ese poder.

Pero ¿no es conveniente y no divulgante 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 solamente respecto de triunfos estatales y municipales, sino también en el Congreso de la Unión, en el cual no puede

aprobar solitariamente reformas constitucionales. La presencia de un miembro del PAN en la estructura principal de las dependencias del Poder Ejecutivo, es fenómeno inusitado y aparentemente se presagia una mayor presencia de la oposición.

También permanecemos con una pluralidad ante un sistema de partidos fortalecido, con dos de ellos 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 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 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.



Lic. Arturo Núñez Jiménez

¿Bajo qué 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 puercoespín”. 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 sistema de gobierno y 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 en unos cuantos y a las mayorías sólo en apoyo de quienes por todos deciden.

La precisión de los juicios sobre este tipo de sistemas debe sobrepasar consideraciones habituales, prejuiciosas para enfocar directamente los elementos que identifican el sistema de partidos y las consecuencias que el doctor Sartori ha distinguido en esta ocasión también respecto al sistema electoral.

Son ellos, los sistemas mencionados, el sustento, los cimientos sobre los cuales puede 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 deben valorarse sin falsos contrincantes, tal como aleccionadora, provocadoramente 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 es la vida, las carencias y las humillaciones diarias están fuera entre 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. Agustín Ricoy Saldaña. Le rogamos al licenciado Arturo Núñez Jiménez, hacer uso de la palabra.

Lic. Arturo Núñez Jiménez. Doctor Sartori, doctor Fernando Franco, y licenciado Ricoy, organizadores de esta conferencia; doctor Daniel Zovatto, director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral; licenciado Fernando Zertuche, compañero comentarista; señores integrantes de la Unión Interamericana de Organismos Electorales; señoras, señores:

Constituye para mí un honor que mucho agradezco a los organizadores, el participar en las actividades correspondientes a la tercera conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, comentando junto al licenciado Fernando Zertuche, la exposición del profesor Giovanni Sartori.

Cabe recordar que en 1993, el profesor Sartori permitió gentilmente al Instituto Federal Electoral y al Tri-

bunal Federal Electoral, la publicación en español de su libro *¿Qué es la democracia?*, en el cual el licenciado Fernando Franco y un servidor compartimos el privilegio de suscribir su presentación.

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, en ella adquieren especial relevancia los sistemas electorales, los sistemas de partido 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 —cito— "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 —cito— “es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros, pero difícil será que tenga-

mos 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.

Primera. 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 orientados a regular los comportamientos.

Segunda. Aún en tiempos adversos para ellos, la democracia moderna no puede funcionar sin la intermediación de los partidos.

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. Los límites a 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. 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 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 del 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 pers-



Lic. Agustín Ricoy Saldaña

pectiva, se podría afirmar que la constitución, así como el sistema electoral a ella vinculado, deben ser vistos como un elemento ordenador de la pluralidad socio-política, 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, considerándolo 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 partido, 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 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 la 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.

Quizá 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, 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 condiciones 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.

La tesis sustentada por el profesor Sartori, en su conferencia, nos colocan ante una vigorosa exposición que rescata a las constituciones como un medio, es decir como forma 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, advirtiéndolo por igual a políticos e intelectuales, de que cuando a la democracia se le entiende mal, tiende a funcionar mal.

En México, en tiempos cuando 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.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. Maestro Sartori, tiene 20 minutos para hacer una réplica.

Dr. Giovanni Sartori. Bueno, creo que voy a utilizar menos de los 20 minutos asignados, puesto que mis comentadores han sido tan gentiles para conmigo, que realmente hay muy poco que yo pueda contradecir, realmente estoy de acuerdo con casi todo lo que dijeron.

De hecho, estaba un poquito incierto en cuanto si debería de aplaudir o no, a las aseveraciones de mi segundo comentarista, ya que dijo muchos cumplidos a mi persona, así es que no sé si me tenga que aplaudir yo mismo. Digamos que en Rusia sí lo haría pero aquí en México no.

Así que muchísimas gracias a ambos comentaristas y 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 aparente 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.

Y ya veo tantas preguntas que están llegando aquí, así es que voy a tratar de ser muy breve.

Ciertamente yo he notado durante mi exposición, que cuando hablamos del presidencialismo latinoamericano debemos excluir a México, puesto que es de una especie totalmente diferente, así es que habiendo 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 es un sistema parlamentario, si es que tenemos que encasillar las cosas concretamente. Simple y sencillamente, lo que pasa es que es lo inverso del tipo de presidencialismo latinoamericano, aquí tenemos que poner las cosas boca abajo, y ese 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 del poder.

Ahora, 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 al compartir el poder, esto ya se estableció que se puede hacer lo que uno quiera. Los resultados benéficos serán los mismos. Pero si esta es la forma en la cual se concibe la transición, entonces no tengo grandes reflexiones que decir. Sencillamente, se pone el sistema boca abajo y si esto funciona —yo personalmente lo dudo— pero habiéndome arriesgado un poquito hablando de México, permítanme decirles primero que yo no quisiera arriesgarme demasiado, pues es tratar de romper demasiada loza de porcelana aquí, pero bueno, yo estoy tratando de manejar no nada más una actitud diplomática, sino cuando yo me siento ante extranjeros y me cuentan qué es lo que pasa, normalmente me irrita mucho y siempre digo: yo sé exactamente lo que está pasando por ejemplo en Italia, nadie tiene por qué decirme tonterías respecto a Italia. Así es que, poniéndome en los mismos zapatos, aquí diría, ¿por qué les tengo yo que hablar de México? Ustedes saben mucho más que yo sobre México. Así es que tengo buenas razones para no arriesgarme demasiado hablando de México. Y solamente porque se me ha provocado voy a arriesgarme a hacer algunos comentarios, bajo el entendimiento de que ustedes conocen México mejor que yo, porque si no, eventualmente se me va a acusar de cobarde, y eso no forma parte de mi naturaleza.

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 20 se estableció que un miembro del parlamento no podría ser reelegido en México. ¿Estoy equivocado o no? ¿Es así? No se puede reelegir; no es reelegible. Esto para mí, en primer lugar, yo no conozco ninguna otra disposición similar en ninguna otra parte del mundo, pero claramente ese es un sistema de castigo. No hay ningún premio ahí ¿Por qué alguien quiere 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 reelegido. Esta es una distorsión seria. Hay que recompensar a los buenos políticos, claro, hasta cierto grado. No hay que recompensarlos monetariamente, pero sí hay que recompensarlos, porque si no se les recompensa, ellos se recompensarán a sí mismos con dinero, así es 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 dejar críticas específicas aquí y hacer aseveraciones más generales en respuesta a mis comentaristas. 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. Hay que colocar los problemas dentro de un contexto comparativo, lo que no funciona afuera, lo que sí funciona fuera, por qué funciona afuera. Creo que éste es el mejor consejo indirecto que se les puede dar. Y es un consejo necesario, creo yo. Y es lo que puedo dar y esto es lo que he tratado de dar dentro de mis muy precisos 45 minutos, que por cierto estoy muy orgulloso de mi precisión cronométrica. Me voy a detener aquí, puesto que siento una tremenda carga de poquitas notas o de grandes notas que han llegado por aquí. Nuevamente, muchas gracias y continuamos con la discusión.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. Pregunta el señor Rafael Lander, de Venezuela: doctor Sartori, el mantenimiento de la gobernabilidad debe ser un interés tanto del gobierno como de la oposición en beneficio de los intereses supremos del Estado ¿Cómo puede manejarse esta premisa en nuestros países en forma eficiente, cuando en la mayoría de los casos las oposiciones jue-

gan al fracaso de los gobiernos como vía para acceder al poder?

Dr. Giovanni Sartori. Contestaré inmediatamente, porque si no, me confundo con todas las demás. Yo creo —estoy tratando de leer entre líneas— que el PAN significa oposición dentro de este contexto. Pienso que al PAN deberíamos de aconsejarle que estas transiciones, para que tengan éxito, tienen que basarse en un acuerdo muy amplio en la redacción de las reglas, y esto sería en el interés del PAN mismo, es decir, no esperar a un estado de las cosas futuras, sino hacerlo ahora, en este momento. Eso sería lo único que podría decir al respecto.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. Doctor Sartori, dentro de la ingeniería constitucional ¿Qué papel juega la sociedad civil y sus instituciones? ¿Es acaso privativa para la organización de la sociedad política, entendida ésta como Estado sólo extensible a los partidos políticos? Actualmente, una sociedad organizada como democracia representativa, ¿no demanda nuevas fórmulas de representación y participación ciudadana como garantía de gobernabilidad?

Dr. Giovanni Sartori. Bueno, la respuesta es obviamente sí. En primer lugar, creo que sería muy impopular el decir no. Y en inglés hablar de reglas parlamentarias sería políticamente incorrecto. Entonces, adheriéndole estas reglas tendría que decir que sí. Y lo hago, hasta cierto grado en serio, puesto que hay una sociedad muerta, una sociedad inactiva, una sociedad desinteresada, una sociedad que no participa, que no se preocupa, que no sepa, que no siga, no puede tener un sistema político que se desempeñe decentemente. Esto sería la sociedad que funciona sobre asociaciones voluntarias y que se hace viva y se hace eficiente debido a la fuerza de las asociaciones voluntarias.

Y con esto contestaríamos a algo que sería viable y lo mismo diríamos en cuanto a México. Sin embargo, todo esto me parece que debe concebirse más como un apoyo de lo que tenemos en vez de un reemplazo.

Si todos estos movimientos y las otras actividades luchan contra, por ejemplo, la representación y tratan de reemplazarlo con algo más, pues ahí ya no estaría de acuerdo. Pero no estoy muy seguro que esta sea la pregunta que se me hizo.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. De Leonardo Valdés. En los años setenta el sistema mexicano de partidos sirvió para ilustrar la categoría de sistema de partidos hegemónico pragmático.

De la tipología de sistemas de partidos del doctor Sartori, mucho ha sucedido en México desde entonces. Nuestro sistema electoral ha cambiado significa-

tivamente. Lo mismo se puede decir del sistema de partidos.

Pregunta: doctor Sartori ¿cómo caracterizaría usted ahora el sistema mexicano de partidos?

Dr. Giovanni Sartori. Bueno, obviamente gracias por la pregunta. Durante los 70 y recientemente, México, según mi entendimiento, ha sido un sistema de partido hegemónico y eso ha significado que ha habido un partido principal que de acuerdo con las convenciones del juego, no podía salir. Esto asignaba un cierto poder a los partidos minoritarios. ¡Qué bueno! Es un arreglo mucho más inteligente que el que se diseñó en la Unión Soviética, por ejemplo. Creo que eso proporciona flexibilidad y fue un sistema hegemónico, pero el entendimiento es de que el PRI tenía que ganar de todas formas y de hecho ganó. Y los otros partidos tenían que ser partidos periféricos, tenían que permanecer dentro de sus límites y su fortaleza era asignada básicamente por el PRI, o sea, que no querían un sistema hegemónico.

Ahora si reclasificamos a México, es un sistema predominantemente de partido, es un sistema pluralista donde un partido gana y los demás buscan ganar.

Como ya lo mencioné, en Japón, en España hace años o en Suecia, han tenido gobiernos de un solo partido, basándose en el hecho de que un partido gana la mayoría de los escaños.

Ahora, la pregunta puede ser: ¿hasta qué grado hoy en día la predominancia en los escaños del PRI es genuina o suficientemente genuina? Ese es el reto. Pienso que sí es suficientemente genuina hoy en día, después de la última reforma electoral.

Y para hacerla más genuina o para asegurar que no pueda haber reclamos, de que son votos falsos, en fin, lo que tendría que crecer es el control del voto en el momento del conteo de los votos. Esa sería la forma estándar. Si todos los partidos relevantes ven los votos conforme se han contado, sería un conteo justo; si solamente hay un partido presente, en cualquier país no nada más en México, el conteo sería injusto, así de fácil es la regla.

Permítanme decirles que en la India, nadie la consideraría como un milagro democrático, nunca he leído en ninguna parte que la India sea dudosamente democrática. Hay cosas mucho peor allá. El conteo de votos en la India es caótico, desde luego que no hay ningún control ahí.

Allá hay una democracia muy dudosa, sin embargo, India dice que tiene una democracia pluralista y se acepta dentro de las democracias bajo circunstancias difíciles y se ha dicho que algunas veces hay traduc-

ciones imperfectas y conteo de votos imperfecto. Yo diría que esa sería la etapa ahora también en México. Ahora tenemos un sistema pluralista que es tecnocrático con ciertas cosas por hacer. ¿No he sido demasiado provocativo, verdad?

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. Carlos Navarro. Dentro de su esquema argumentativo ¿cómo valora la cuestión de las candidaturas independientes, sobre todo a la presidencia en sistemas de este tipo y consecuentemente la relacionada con los dilemas y riesgos que representan los denominados *outsiders* o nuevos caudillos, fenómenos especialmente visibles en América Latina?

Dr. Giovanni Sartori. Bueno, si aquí estamos hablando de candidatos con la mira hacia la presidencia, candidatos independientes, los candidatos independientes tienen que permitirse dentro de cualquier sistema democrático, claro, con ciertas condiciones, no sé, cinco mil o mil firmas o 50 mil personas para que firmen y no todo el mundo pueda ser candidato, pero sí se deben de permitir los candidatos independientes.

Ahora, esos candidatos independientes tienen oportunidad de ganar solamente si es que el sistema de partidos es realmente legítimo, y claro, bajo la condición de que tengan acceso o apoyo por parte de los medios masivos de comunicación. Desde luego, este fue el caso de Collor en Brasil y ha sido el caso de Perrot en los Estados Unidos. Claro, él aportó muchísimo dinero, además.

Si existe ese sistema de partidos, estos candidatos independientes apoyados por dinero y por los medios, pues lo pueden hacer. Y esto ha sucedido en Italia a Berlusconi, también podía clasificarse bajo este tipo de arreglo.

Por otra parte, cuando el sistema de partidos es muy fuerte puede haber candidatos independientes, pero no van a tener oportunidad alguna. Y el sistema aquí es el sistema electoral. Para una elección presidencial yo recomendaría en verdad, el sistema de la doble papeleta, un presidente elegido por definición por la mayoría absoluta de los electores, puesto que ahí la experiencia nos debe enseñar que tenemos un presidente, por ejemplo, en el caso de Allende, tendríamos un presidente elegido y habría mucho riesgo si no se hace así. Entonces, hay que tener una elección de doble papeleta y en este caso, limitada a los primeros dos candidatos.

Lo que pasó en Chile, no hubiera pasado si hubieran tenido este sistema electoral.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. En razón del número de preguntas y el tiempo que tenemos disponible, sólo vamos a plantear dos más que están formuladas en idioma inglés, y para un mejor entendimiento de

parte del doctor Sartori, le pido al maestro Luis Carlos Ugalde que nos haga favor de leerlas.

Mtro. Luis Carlos Ugalde. Tiene mucho que ver con el anterior comentario.

Usted cree que el *ballotage*, es decir, la segunda vuelta solamente para la elección del presidente de la república, excluyendo a los miembros del parlamento del congreso, ¿ayudaría de alguna manera a la gobernabilidad?

Dr. Giovanni Sartori. No tengo respuesta para esa pregunta. En realidad no lo sé. Tendría yo que darle un segundo pensamiento en unas dos semanas, así como en la segunda vuelta, en la segunda papeleta. Por el momento realmente no lo sé.

Mtro. Luis Carlos Ugalde. Finalmente, Rosa María de la Peña pregunta: en México se ha experimentado un cambio profundo recientemente, la sociedad se ha convertido pluralmente en términos económicos, políticos y culturales. Ahora lo que se requiere es construir instituciones capaces de expresar esa nueva pluralidad.

¿Es posible alterar las prácticas constitucionales actuales para que sean observadas, en realidad, las leyes escritas? ¿Es la ingeniería constitucional concebida para ser usada desde la sociedad, desde abajo más que desde el poder político?

Dr. Giovanni Sartori. Bueno, básicamente yo diría que sí, especialmente en cuanto al punto de si realmente

es posible cambiar las prácticas constitucionales. Para mí esto sería la parte crucial de la pregunta. Bueno, eso según mi experiencia, yo he visto grandes transformaciones en los políticos por todo el mundo; los políticos son animales enormemente flexibles, son animales que se adaptan muchísimo, se cambian las recompensas, se cambian las privaciones, se cambian los incentivos, se cambia el sistema electoral y tenemos un hombre nuevo ahí, quizá con los antiguos juicios, pero el comportamiento va a ser nuevo, quizá el alma siga siendo horrenda como era antes, pero bajo esta consideración yo diría que sí se cambia la estructura de los incentivos y a la gente le encanta, a los políticos les encanta. Los italianos se han animado muchísimo y yo se los recomendaría muchísimo.

Lic. Agustín Ricoy Saldaña. Agradecemos a nombre del magistrado Fernando Franco, del doctor Daniel Zovatto y del Instituto Federal Electoral, la participación que nuestros tres distinguidos invitados tuvieron en este día, seguros de que la memoria que guardaremos de este evento se incluye ya entre los actos de orden académico más trascendentes que hemos celebrado en el Instituto Federal Electoral.

Agradecemos también la asistencia de todos los presentes, esperando poner muy pronto a su disposición, con la autorización de los sustentantes, la obra impresa que recoge sus intervenciones. Muchas gracias.