

## LIMITES DE LA INGENIERIA CONSTITUCIONAL\*

Giovanni Sartori\*\*

Quisiera 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 recompensa 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, en el terreno *de facto*,

---

\* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el auditorio del Tribunal Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México, D.F.

\*\* El maestro Giovanni Sartori, profesor de filosofía y ciencias políticas de la Universidad de Florencia, y actualmente titular de la cátedra Albert Schweitzer, en la Universidad de Columbia en New York, E. U., 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.

**Nota del Editor:** Traducción del inglés facilitada por el Tribunal Federal Electoral de México, y realizada por la empresa Interpretaciones Siller.

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

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 asegura 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.

## IIDH - CAPEL

---

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.

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

Así, cuando los presidente 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 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, 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.



## IIDH - CAPEL

---

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

## Límites de la ingeniería constitucional

---

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 Con-

## IIDH - CAPEL

---

greso, 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 con 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

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

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. 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 fructíferamente 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 condicio-

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

nado 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 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 de la naturaleza del sistema de partidos.

Un sólo partido, que es el sistema predominante, ha ocurrido durante períodos relativamente largos, en Noruega, Suecia, muchísimo tiempo en Japón y recientemente en España, entre 1982 y 1996. 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 coaligable.

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.

## IIDH - CAPEL

---

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, 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 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 partidos 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

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

obstante, funcionó pobremente debido a un sistema de partidos altamente polarizado y excesivamente fragmentado que fue a su vez, producto de RP (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 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 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, 1) que los sistemas de pluralidad, de un solo tiro, conducen al bipartidismo, y, 2) 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



## IIDH - CAPEL

---

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 resultas 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.

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

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 RP a elecciones pluralistas simples, probablemente fracasará en su intento de reducción, RP 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 plura-

lismo 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 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, ¿qué 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.

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

Con la boleta doble, en la primera ronda los votantes están menos contenidos que los que están con RP, 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 una “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 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



## IIDH - CAPEL

---

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 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, 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.

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.

## *Límites de la ingeniería constitucional*

---

En febrero de 1996, se llegó a un acuerdo sobre esta solución entre los partidos principales, que no llegó a materializarse como 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 oscuridad 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 demócratas, 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

## *IIDH - CAPEL*

---

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 mi, la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo.