SARTORI Giovanni.

Ingeniería constitucional comparada

Fondo de Cultura Económica, 1994, 219 pp.

Giovanni Sartori nos brinda en este nuevo ejercicio literario, de forma reflexiva y propositiva, un análisis del problema del ejercicio del poder público como el centro que determina la estabilidad política y la eficacia de los gobiernos, y por ende, el desarrollo de los países, estableciendo como base de su estudio las normas constitucionales comparadas de diversos países que se refieren a la forma en que se integran los poderes públicos y las relativas a las relaciones entre dichos poderes.

La concepción y operatividad de las constituciones modernas, que establecen formas democráticas de gobierno, principalmente de Europa y América Latina, como estructuras basadas en incentivos, es el centro temático que aborda Sartori en esta obra, teniendo como punto de partida una idea del jurista y filósofo Jeremy Bentham, según la cual las dos grandes «máquinas» de la realidad son el castigo y el premio, idea de la que el autor desprende a su vez la de ingeniería. Al unir la metáfora con la etimología, obtiene el concepto que intitula esta nueva obra del italiano *Ingeniería Constitucional Comparada* (*Comparative constitutional engineering: an inquiry into structure, incentives and outcomes*, traducción de Roberto Reyes Mazzoni) al expresar que las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben funcionar y producir algo, y que, por otra parte —no es muy probable en su opinión—, funcionen como se desea, a menos que empleen las «maquinarias» de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas.

En este orden de ideas, Sartori presenta una serie de argumentos para concebir y elaborar las constituciones como estructuras basadas en incentivos. El autor, empleando el método del análisis comparativo, examina en la primera parte de esta obra los sistemas electorales de mayoría y representación proporcional, dando atención especial tanto a la representación minoritaria como a las rondas electorales dobles y las formas de votación en Alemania y Japón.

En la segunda parte se refiere al análisis de los sistemas presidencialista, semipresidencialista en contraposición de los regímenes parlamentaristas, haciendo especial énfasis en los casos de los países de América Latina. En la última parte da cuenta de un «sistema de presidencialismo alternativo» diseñado por él, estructura que combina el control parlamentario con un gobierno eficiente.

La manera de integrar los poderes públicos (sistemas electorales) y las relaciones entre los poderes públicos (sistemas políticos de gobierno) se deben establecer —dice el autor— en las constituciones políticas como la parte fundamental y casi única. Las constituciones no deben dar lo que las legislaciones ordinarias deben proporcionar; cuanto más se establecen normas y promesas, tanto más se propicia que no se cumplan y que ese país caiga en la debacle.

El autor sostiene que durante las últimas décadas se nos ha dicho que las constituciones no tienen importancia, que las sociedades son más el producto del pluralismo «societal» que de los diseños constitucionales. Muchas constituciones están plagadas de disposiciones triviales, inútiles, algunas casi suicidas y con promesas imposibles de cumplir. Es momento de desvirtuar que las constituciones y sus reformas son impredecibles. Las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las normas constitucionales establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas, es decir, son instrumentos o procedimientos cuya intención es asegurar un ejercicio controlado del poder, no son constituciones de aspiraciones. Los constituyentes deben resistirse a la tentación de enseñar toda la panoplia de sus nobles intenciones y de especificaciones, deberían dedicarse siempre, sin desviaciones, a lo que seriamente se les pide que hagan, que es establecer una estructura que enfrente, entre otras cosas, la necesidad de gobernar.

En consecuencia, el autor señala que el constitucionalismo debe estar enfocado a las consecuencias,

estableciendo la forma en que funcionarán y deben funcionar las instituciones creadas por ella y los mecanismos que prevean sus posibles desviaciones, incentivos cuando funcionan bien y castigos cuando no funcionan. Estas construcciones se deben hacer por medio de la ingeniería constitucional comparada, analizando los diferentes sistemas políticos del mundo que nos brindan diversidad de experiencias y resultados rescatables que permiten crear nuevos y mejores modelos o rediseñar los ya existentes, ajustándolos a las necesidades de cada país.

De su breve análisis de los sistemas electorales destaca su reiterada postura, al señalar que constituyen partes esenciales de los sistemas políticos y el instrumento político más fácil de manipular, además de conformar el sistema de partidos y afectar la amplitud de la representación. Durante mucho tiempo se ha menospreciado la importancia de los sistemas electorales y que la mayoría de los estudiosos han sostenido que no son una variable independiente y/o que en la mayoría de los casos sus efectos son inciertos, además no se les puede constituir ni cambiar libremente, y son consecuencia, no causa.

Al respecto y en oposición a estas ideas señala que los sistemas electorales causan indiscutiblemente consecuencias, independientemente que hayan atendido a ciertas causas, sus efectos pueden ser dirigidos, es posible predecir y determinar correctamente los sistemas electorales.

Por lo que hace a los efectos de los sistemas electorales, Giovanni Sartori comienza desvirtuando las dos leyes de Maurice Duverger. La mayoría de los estudiosos se han contentado sólo con objetar las tesis de Duverger, sin profundizar en el desarrollo de nuevas disertaciones, bajo el argumento de que no es posible obtener sobre el particular generalizaciones comparativas válidas.

Para el autor los principales efectos de los sistemas electorales son dos: uno sobre el votante y otro sobre el número de partidos. Sobre los electores tienen un efecto represor, manipulador, limitante o incluso coercitivo (en el sentido débil del término) que puede variar de muy fuerte con los sistemas mayoritarios, a muy débil o sencillamente no tiene ese efecto en los de representación proporcional pura. Sobre los partidos políticos, tienen un efecto reductor, pues, o bien reduce su número, o el sistema electoral no es efectivo, es decir, no hay un efecto multiplicador, esta reducción también varía de fuerte a débil.

Estos efectos son importantes de prever para así poder seleccionar el mejor sistema electoral para cada caso en particular. Si bien afirma que ningún sistema es el mejor en todos los casos, por lo que se refiere a la representación proporcional, señala que su problema consiste en que concede gran apertura que puede acarrear muchos inconvenientes. En cuanto a los sistemas de mayoría, critica su gran rigidez y establece que si hay un sistema electoral «mejor», es el sistema de doble ronda electoral que permite una mayoría real y da mayor flexibilidad al sistema.

Sartori subraya que si bien es importante un buen sistema electoral, lo es aún más el sistema de gobierno. Por ello hace un análisis de diferentes sistemas de gobierno, comparando el funcionamiento de los sistemas presidencialistas y parlamentaristas puros.

Del presidencialismo destaca su problema central que se manifiesta en Latinoamérica y que reside en el principio de separación de Poderes, principio que los mantiene en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo. Giovanni Sartori afirma que el presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas han sido frágiles, han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades.

Sobre el parlamentarismo apunta sus características esenciales y distingue sus variantes o matices. En un extremo, dice, está el sistema de Primer Ministro, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el de tipo francés de gobierno por Asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi siempre impide gobernar, y a la mitad del camino encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.

Advierte que para que un sistema de gobierno, ya sea presidencialista o parlamentarista, funcione bien, se requieren dos elementos fundamentales: estabilidad y eficacia. Si se logra un gobierno estable, se logrará un gobierno eficaz y eficiente, y estos conceptos no se aplican a los desempeños reales, es decir, a los políticos que encarnan los poderes públicos, sino a las capacidades estructurales del sistema que les permitan desempeñarse.

El autor hace ver que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo han fallado y pueden seguir fallando, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que se ve motivado a buscar una solución «mixta», una forma política que

se encuentre en medio de los dos y que tenga elementos de ambos. A esta forma mixta se le conoce significativamente como *semipresidencialismo*, aunque no se debe tomar el nombre muy literalmente, sí indica —señala Sartori— que este sistema se entiende y construye mejor desde el punto de vista del presidencialismo, no del parlamentarismo, ya que el razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del Parlamento.

Las notas características de este sistema son un Presidente electo popularmente o al menos un Presidente que no es electo en o por el Parlamento, pero compartiendo el poder con un Primer Ministro; a su vez, debe conseguir un apoyo parlamentario continuo. Se trata, pues, de una autoridad dual, una configuración con dos cabezas, en otros términos, en una diarquía entre el Presidente, que es el Jefe de Estado y un Primer Ministro que encabeza al gobierno. Estas características, señala, se presentan de manera sobresaliente en la Quinta República francesa, y bien se puede tomar como punto de partida.

La Constitución francesa de 1958 en los artículos 20 y 21 delineó el liderazgo del Primer Ministro. En el primero se dispone que «El gobierno determina y dirige la política nacional» y en el segundo que «El Primer Ministro dirige las acciones de gobierno». En cambio, el liderazgo del Presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución. De estos preceptos se desprende que los poderes más importantes del Presidente son ocasionales, no son prerrogativas normales, sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además, los más no son poderes de decisión, tienden más bien a impedir una decisión o someterla al pueblo francés a través de la disolución o el referéndum. De aquí se advierte que el redactor de la Constitución, Michel Debré, no tenía la intención de establecer un Presidente «imperial», preeminente. Más tarde, en 1962 se complementó la configuración de este sistema semipresidencial con un nuevo elemento, la elección directa y popular del Presidente. Después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen, en esencia, es un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son desiguales; pero esa desigualdad no es siempre de un solo lado, sino que oscila de uno a otro.

En síntesis, define a los sistemas semipresidenciales de la siguiente forma:

a) El jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular, ya sea directa o indirectamente, para un período predeterminado en el cargo, y

b) El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo que se establece una estructura de poder dual cuyos tres criterios definitorios son:

- El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- De la otra parte, el Primer Ministro y su gabinete son independientes del Presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren de una mayoría parlamentaria.
- La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Giovanni Sartori reconoce que seleccionar al sistema político de gobierno es realmente complicado, pero que la mejor forma política es la que al aplicarse funciona. Señala que a algunos países latinoamericanos se les ha aconsejado, por algunos estudiosos, que adopten el parlamentarismo, mientras que en Francia lo han abandonado con alivio; los ingleses están frustrados por la camisa de fuerza de su sistema bipartidista, pero los más de los italianos piensan que el sistema inglés es grandioso. Considera que los argumentos contra los sistemas presidencial y parlamentario puros son muy válidos y que el alegato en favor de los sistemas mixtos es igualmente fuerte. Sin embargo, argumentar que los sistemas mixtos son mejores que los puros no significa que entre los sistemas mixtos la mejor sea una forma de semipresidencialismo. Por lo general —dice— se critica el sistema político en el que vivimos, pero ¿cuál será el mejor en realidad?

Para responder a tal interrogante, comienza por afirmar que los sistemas semipresidencialistas son mejores que los presidencialistas, fundamentalmente porque los primeros pueden enfrentar mejor a las mayorías divididas. Asimismo, sostiene que los países que quieren abandonar el presidencialismo harán bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo, en vista de que en un país el salto hacia el parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que en un cambio al semipresidencialismo

permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

Hacia el final de su disertación se pregunta si se puede dar con un mejor sistema mixto que sea más sólido y eficiente, y para contestar esta nueva interrogante propone un nuevo modelo de sistema. El parlamentarismo y el presidencialismo son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema el motor es el Presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar. Por otra parte, el semipresidencialismo es un sistema con dos motores; sin embargo, como los dos funcionan simultáneamente, ¿qué pasa si empiezan a impulsar en direcciones opuestas y van el uno contra el otro? Aunque el sistema francés ha podido manejar al gobierno dividido, no puede destacarse el riesgo de dos motores que vayan en distintas direcciones.

Estas consideraciones, dice Sartori, lo llevaron a buscar un sistema con dos motores, cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, sino sucesivamente; el sistema que puede ser llamado *presidencialismo alternativo* o *presidencialismo intermitente*. La idea básica de este modelo propuesto por Sartori, es tener un sistema parlamentario motivado, incentivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del Presidente o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser; pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial. Así pues, lo fundamental es tener, durante el período de cada legislatura, «una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta».

Sartori señala que debe entenderse que aunque el presidencialismo alternativo supone como punto de partida al parlamentarismo, esto no significa que no pueda ser aplicado a los sistemas presidencialistas. Un sistema presidencial imposible, al que no puede hacerse funcionar con medidas adicionales, puede convertirse en un sistema parlamentario que contemple dentro de su mecanismo su propio correctivo.

Para los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa, tienen, en su opinión, dos opciones: una es el semipresidencialismo de tipo francés, que sin embargo sigue siendo un remedio insuficiente para países como Brasil y más general-

mente para cualquier sistema político caracterizado por una atomización parlamentaria o un multipartidismo excesivo y cambiante. La otra opción es un parlamentarismo que se autocorrija, a través del modelo alternativo.

Finalmente, es importante destacar que el autor hace una propuesta concreta para México, un país que lo ubica en una clara transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico a un experimento único de democracia presidencial, cuya fórmula es la contraria a la estadounidense basada en el poder no dividido. La fórmula propuesta para nuestro país es la del presidencialismo alternativo, considerándola más adecuada que una fórmula de semipresidencialismo.

Hacer uso de la «ingeniería constitucional» para construir y diseñar un nuevo modelo, parece ser el camino. Sea cual sea el sistema que adoptemos o las variantes que hagamos al que hoy tenemos, es necesario que se diseñen para funcio-

nar y funcionar bien; que no les falte, siguiendo la metáfora de Sartori: «ni cimientos, ni muros de carga y que, habiéndolos, no permitan que se agriete o se debilite la estructura con algún fuerte temblor o copiosas lluvias».

Enrique Córdova Avelar