

RESEÑAS  
BIBLIOGRÁFICAS

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 247 pp.

Giovanni Sartori es uno de los científicos sociales más importantes de la centuria pasada y de nuestros días; su obra escrita es extraordinaria en cantidad y en calidad.

En 1994 apareció la primera edición, tanto en inglés como en español, de su *Ingeniería constitucional comparada...* El éxito de este libro fue inmediato; en unos cuantos años alcanzó tres reimpressiones y una segunda edición, lo cual no resulta común por tratarse de un libro técnico y especializado, aunque escrito en forma comprensible y clara para un amplio auditorio.

El autor del libro manifiesta que las Constituciones deben construir mecanismos que funcionen y que produzcan algo, y para ello es indispensable —tal y como lo afirmó Bentham— que se empleen los castigos y las recompensas. De aquí que Sartori conciba a las Constituciones como estructuras cimentadas en incentivos. Estoy de acuerdo, el principio de la zanahoria y del garrote ha demostrado que funciona bien en muy diversos campos, incluido el derecho constitucional.

En consecuencia, la preocupación fundamental del profesor Sartori se encuentra en que las Constituciones funcionen como se supone que deben funcionar, con la finalidad de alcanzar buenos gobiernos. Las Constituciones, asegura, no realizan milagros, pero difícil será tener un buen gobierno, sin un buen instrumento de gobierno. Para alcanzar este objetivo es muy probable que las Constituciones deban ser reformadas; entonces, el problema estriba en saber *qué* es lo que se necesita cambiar y *cómo* cambiarlo. El distinguido profesor de la Universidad de Columbia encontró que con frecuencia esas reformas las realizan personas muy incompetentes. De aquí la preocupación central de esta obra: escogió temas torales para el buen gobierno o para que el gobierno funcione

adecuadamente; con un profundo conocimiento del derecho comparado fue exponiendo lo que, en muy diversos países, ha marchado bien y lo que no, puntualizando las causas de ello y sugiriendo modificaciones constitucionales para que el mecanismo no encuentre obstáculos en su funcionamiento. Este planteamiento o perspectiva hace a este libro muy interesante y muy atractivo.

Sartori, en el prólogo a la edición mexicana de 1994, escribió que México se encontraba en un periodo de transición, y que había que ser cuidadoso para que no fuera a adoptar formas democráticas que en diversos y diferentes países han fracasado. Le asistía y le asiste toda la razón.

Pues bien, la segunda edición de este libro, que apareció en los últimos días de 2001, contiene un posfacio intitulado “La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)”. Debe agradecerse a Sartori su interés por México, el cual se concreta en esta ocasión en dicho posfacio, mismo que es especialmente útil al país por la alta calidad académica e intelectual del autor; porque no se le puede acusar de perseguir ningún interés partidista, lo cual lo aleja de cualquier consideración del momento; porque su análisis está basado en experiencias, en triunfos y fracasos de muchos y diversos países; porque se le reconoce, aquí, lo mismo que por doquier, su calidad moral, su prudencia y perspicacia políticas. El posfacio de Sartori constituye una voz de alerta en contra del postulado de Murphy y un señalamiento optimista: México cuenta con los elementos para alcanzar un buen gobierno, pero deben hacerse algunas reformas constitucionales precisas, lo cual implica la necesidad de establecer prioridades; hay que otorgar prioridad a las prioridades. Muy bien dicho.

Sartori, antes de expresar cuáles son, en su criterio, esas prioridades, realiza una serie de consideraciones: la transición política fue un proceso prolongado, cuando menos de una década, no pactado, el cual se efectuó en forma suave y sostenida, porque no representó el derrocamiento de una dictadura; el presidencialismo mexicano fue autoritario, pero no se interrumpió por golpes militares ni se caracterizó por fluctuaciones entre excesos de poder arbitrario e impotencia; el país logró un sistema presidencial democrático a través de elecciones libres y el respeto a su resultado; los presidentes mexicanos, que fueron hiperpresidentes, sabían que tenían un límite de tiempo, constreñido a seis años.

En este último aspecto, el autor de *La teoría de la democracia* realiza una consideración muy apropiada; manifiesta que en países sólidamente democráticos, la reelección del presidente para un segundo periodo de cuatro años sin reelección, le parece razonable, porque los presidentes que gobiernan bien, deben ser recompensados y no deben ser desperdiciados. No obstante, en el caso de México —afirma— la disposición de un periodo de seis años sin reelección, debe mantenerse porque es una institución que ha funcionado bien. Estoy de acuerdo con Sartori. La democracia y el buen gobierno implican lealtad a una serie de principios básicos o fundamentales, pero también, respetando éstos, las adecuaciones necesarias a la realidad de cada país.

Ahora bien, el autor del libro se manifiesta a favor de la permanencia de nuestra Constitución de 1917, en virtud de que el diseño de los mecanismos de gobierno es adecuado, aunque, claro está, urgen algunas reformas para adecuarlo a las nuevas situaciones políticas que el país está viviendo.

Sartori se pregunta: ¿cómo fue que el Ejecutivo federal se convirtió en un hiperpresidente, con una concentración enorme de poder?, y se contesta que la “constitución material” modificó radicalmente la “constitución formal”, a partir de 1940.

Desde luego que sí; es decir, en cualquier país hubiera ocurrido lo mismo, si el sistema de partidos políticos hubiera sido el de un partido hegemónico o predominante, y el jefe real de ese partido hubiera sido el presidente, quien contaba con una mayoría abrumadora en el congreso, amén de que las grandes fuerzas políticas y sociales organizadas integraban ese partido.

Dicha situación fue modificándose con el fortalecimiento de dos de los partidos de oposición al hegemónico, los cuales fueron obteniendo triunfos electorales en gubernaturas, municipios, mayorías en las legislaturas locales. Cuando el PRI, en el año 2000, perdió la presidencia de la república, los partidos de oposición ya gobernaban a más de los habitantes de la república, a nivel local y municipal.

Sartori se preocupa por el hecho de que un hiperpresidente ha sido sustituido, casi de repente, por un hipopresidente, que no cuenta con la mayoría del congreso. Resulta obvio que la Constitución necesita ajustes importantes para que el gobierno no vaya a paralizarse, para que el buen gobierno no vaya a inmovilizarse.

El autor manifiesta que conoce una propuesta de 121 reformas a nuestra Constitución, número que es impráctico y contraproducente, y que equivale a una nueva Constitución, y éste es un camino plagado de riesgos. Le asiste toda la razón.

Urgen —sostiene— reparaciones a la maquinaria de gobierno en la nueva realidad del país. Los mexicanos —nos dice— deben establecer prioridades, deben construir primero la casa, y después ocuparse de los muebles; deben dar prioridad a las prioridades. De nueva cuenta, en mi opinión, el ilustre autor formula su criterio con especial acierto.

El profesor Sartori une a sus profundos conocimientos y experiencias, la madurez que otorgan los años bien aprovechados, y manifiesta —me imagino que al escribirlo, le brillaban sus ojos penetrantes, acompañados de su proverbial sonrisa— que sus sugerencias para México son tentativas, pero que está convencido de que nuestro país debe establecer prioridades de reforma, y que su número debe ser manejable. Bien dicho, y así deberá ser. Si, por desgracia, el país en este camino se equivoca, lo pagará caro. México cuenta con muchos elementos positivos para realizar los ajustes necesarios a la maquinaria que el buen gobierno necesita en esta nueva época. Grave, muy grave sería que echáramos esos elementos por la borda.

Pues bien, Sartori propone tres prioridades de reforma: 1) Un nuevo sistema electoral, 2) La abolición de la no reelección de los legisladores, y 3) Una definición clara de los poderes constitucionales del presidente.

Digamos algo de cada una de ellas:

1) Nuestro actual sistema electoral propicia la fragmentación de los partidos políticos —allí está el caso de Italia en la actualidad— y permite las alianzas, las cuales eluden el “umbral” para que los partidos políticos puedan continuar siendo reconocidos como tales, aunque carezcan de representación real, y puedan afectar las posibilidades de los verdaderos partidos contendientes, además de que tienden al chantaje político.

Sartori manifiesta, y muy bien, que la finalidad que México debe perseguir actualmente, consiste tanto en impedir la fragmentación de los partidos, como parar el chantaje que los escaños de mayoría llevan consigo para los partidos pequeños. Para conseguir dicha finalidad hace propuestas principalmente para la Cámara de Diputados. Éstas deben ser ponderadas y discutidas, y habrán de ser consideradas por quienes elaboren los proyectos de reforma. Manifiesto únicamente mi conformidad

en que el “umbral” para la admisión a la representación legislativa se aumente al 5% de la votación, y que se prohíban las coaliciones electorales, por las razones que el tratadista expone y por la experiencia mexicana; especialmente, la que se deriva de las votaciones federales del año 2000, que permitió la subsistencia de partidos políticos sin ninguna representación real.

Ahora bien, en nuestros días, el sistema de partidos en México es tripartito. Difícil es conocer como éste evolucionará y se concretará, si alguno de los partidos pequeños crecerá, y qué acontecerá con alguno o algunos de los tres mayores. Sartori se inclina por un sistema de cuatro partidos para eludir una situación de inmovilidad, y porque en gobiernos divididos o compartidos, un sistema de cuatro partidos presenta mejores posibilidades para lograr coaliciones de mayorías parlamentarias que en uno de tres, el cual está demostrando ser rígido.

2) La reelección de los legisladores, en virtud de que su rotación excesiva no facilita la adquisición de experiencia, la cual es indispensable, amén de que se fortalece la independencia del congreso. Estoy de acuerdo con el punto anterior; sólo agregó que debe ponerse un límite de periodos a la reelección legislativa inmediata, mismo que habrá de ser diverso para las dos cámaras, en razón de la diferencia de los periodos de senador y diputado.

El autor indica que precisamente porque propone el fortalecimiento del congreso y de su autonomía, sugiere que se revisen algunas facultades del presidente, para evitar la parálisis del gobierno.

3) Con esa finalidad, realiza propuestas concretas que persiguen edificar un sistema presidencial democrático eficiente, incluso en el marco de los gobiernos divididos o compartidos, en donde democracia no sea sinónimo, lo cual es un grave error, de gobierno débil.

Las proposiciones de este apartado son:

a) La incorporación de una norma parecida al artículo 46 de la Constitución francesa de 1958, en el sentido de que los legisladores no pueden introducir iniciativas que reduzcan el ingreso fiscal o que impongan una carga financiera al presupuesto.

b) La concesión al presidente tanto de la facultad de veto al presupuesto de egresos, como la del veto sin condiciones; es decir, que decide simplemente no publicar la ley.

c) La introducción del referendo, únicamente en casos determinados, y con un diseño preciso; su utilización no quedaría sólo al criterio del presidente; sería necesaria la intervención de otro órgano, que podría ser una Suprema Corte, no integrada por el presidente.

d) Instrumentos que permitan al Poder Ejecutivo federal superar el obstruccionismo y los bloqueos del congreso. En este sentido, el derecho comparado puede ser útil. Este autor cita dos ejemplos.

Sartori reitera que sus propuestas pueden ser matizadas o mitigadas. Considero que éstas ayudarán al debate serio de lo que se está denominando "Reforma del Estado". Las anteriores propuestas deben ser ponderadas. Muchas de ellas son acertadas. Sin embargo, considero que el llamado veto sin condiciones es muy peligroso, porque rompe el equilibrio de poderes. Si el veto presidencial es superado por la mayoría especial de votos que señala la Constitución, la voluntad legislativa es la que debe prevalecer; si no, la función legislativa quedaría sujeta a la discreción del presidente.

El profesor Sartori, desde la primera edición, fue muy claro en que si los países latinoamericanos se inclinaban por el sistema parlamentario, caerían directamente en el asambleísmo. Estoy de acuerdo, y así lo han corroborado los pocos casos históricos en los cuales del sistema presidencial se transitó a uno parlamentario, en la región. Resultó peor la medicina que la enfermedad. En esa virtud, el ilustre tratadista propuso una nueva fórmula inspirada, en parte, por el sistema semi-presidencial, pero superando sus deficiencias. Manifiesto que las ideas expresadas en el posfacio de esta segunda edición, referidas a México, me parecen más profundas, adecuadas y útiles en las nuevas situaciones políticas que las contenidas en la primera edición, y, como he dicho, con muchas de las cuales estoy de acuerdo. Sartori propone y persigue para México, tal y como asentó, un sistema presidencial democrático efectivo.

La sensibilidad y perspicacia del profesor Sartori no podía dejar a un lado a nuestra Suprema Corte de Justicia. Al respecto, nos hace una sugerencia: regresen al sistema de nombramiento vitalicio de los ministros de esa corte, probablemente con un límite de edad, que podría ser de 75 años. En el México actual, la Suprema Corte de Justicia ya está desempeñando un papel primordial, el cual probablemente se fortalecerá en el futuro.

En este aspecto, agregaría entre las prioridades de reformas constitucionales, dos:

a) Debe terminarse de consolidar la independencia del Poder Judicial federal. En los tiempos que corren, la manera a través de la cual los poderes políticos pueden presionar a la Suprema Corte es mediante su presupuesto. Resulta indispensable, tal y como ya acontece en otros países, que constitucionalmente se garantice al Poder Judicial federal un porcentaje mínimo del presupuesto federal para el desarrollo de sus funciones.

b) Sin entrar en detalles, que no es el caso, cuando la Suprema Corte de Justicia declare que una ley es inconstitucional, siempre, y sin ninguna excepción, los efectos de esa resolución deben ser *erga omnes*; cuestión de la cual me he ocupado en diversas ocasiones.

El autor de este posfacio no se imagina lo útil que éste nos resulta. No se imagina el gran bien que hace a México, al obsequiarnos sus propuestas y sugerencias, las cuales constituyen ideas trascendentes que habrán de ser, sin duda alguna, ponderadas y discutidas. Urgen reformas constitucionales precisas, prioritarias, esenciales para alcanzar lo que Sartori ha definido con exactitud: un sistema presidencial democrático eficiente.

Jorge CARPIZO\*

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.