

Mathew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316 p.

María Amparo Casar

Durante la década de los ochenta presenciábamos una gran proliferación de estudios políticos desde la perspectiva del nuevo institucionalismo. Dentro del renovado interés por las instituciones como variables centrales para explicar la política, destaca el campo del diseño constitucional y, en particular, el análisis de los tipos de regímenes políticos y sus consecuencias.

Partiendo del supuesto general de que las instituciones tienen consecuencias, un grupo de estudiosos de la política ha desarrollado en la última década un nutrido debate sobre las implicaciones que la adopción de arreglos institucionales distintos tiene sobre un conjunto de procesos políticos y el comportamiento de los actores que en ellos intervienen. Este debate se ha centrado en los méritos relativos y en las ventajas y desventajas que los regímenes parlamentarios y presidenciales presentan para la constitución, consolidación y estabilidad de sistemas democráticos.

En este debate —algunos de cuyos principales participantes han sido Linz, Lijphart y Mainwaring— se ha ido configurando un consenso alrededor de la idea de que los sistemas parlamentarios presentan mayores ventajas para el funcionamiento democrático de la política y, también, para su estabilidad.

El consenso que favorece al parlamentarismo como un arreglo institucional más ventajoso desde el punto de vista de la democracia ha sido recientemente cuestionado en el extenso y acucioso estudio comparativo de M. Shugart y J. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Aun cuando el objetivo de este libro no es fomentar o promocionar el presidencialismo como un régimen "superior" al parlamentarismo, sí es aceptado como el análisis más serio e informado que pone en duda las conclusiones generales a que ha llegado el debate.

Los méritos de este estudio no se reducen, sin embargo, a cuestionar

dichas conclusiones. Introduce nuevos criterios para el estudio de los regímenes políticos, abre nuevas líneas de investigación y, finalmente, presenta alternativas para la construcción o diseño institucional de sistemas que eliminan o minimizan las desventajas identificadas tanto con el parlamentarismo como con el presidencialismo. Veamos.

La primera contribución de Shugart y Carey es demostrar la inviabilidad de hacer generalizaciones sobre el régimen presidencial sin considerar la enorme variedad de arreglos institucionales que presenta en el mapa político internacional. Para ello, Shugart y Carey elaboran una tipología de acuerdo con tres criterios básicos: *a)* la diferencia en las formas para elegir y sustituir al jefe del ejecutivo; *b)* las diversas prescripciones constitucionales respecto a las relaciones ejecutivo/congreso y a los límites que uno puede imponer al otro; *c)* la gran variación entre los poderes presidenciales (constitucionales) que se observa en cada país. La conclusión es que el tipo de régimen presidencial no es monolítico y, por tanto, tampoco pueden serlo las consecuencias políticas que de él se derivan.

En segundo lugar, Shugart y Carey introducen en el debate dos formas híbridas que normalmente han sido ignoradas tanto en su estructura como en los efectos que producen: los sistemas premier/presidenciales y los presidencial/parlamentarios. El primero indica la primacía de un premier (primer ministro) que convive con un presidente que posee importantes poderes, y el segundo resalta la impor-

tancia del presidente pero agrega la dependencia del gabinete al congreso.

En tercer lugar, los autores destacan la introducción en el debate de dos criterios que bien pueden alterar nuestro juicio sobre las ventajas y desventajas del parlamentarismo y el presidencialismo: la representatividad y la eficiencia. El primero se refiere al grado en que los regímenes representan la diversidad. El segundo a la capacidad del sistema para que los electores identifiquen claramente las alternativas de gobierno u ofertas políticas. El planteamiento aquí es que mientras el presidencialismo tiene la posibilidad de maximizar ambos al mismo tiempo, gracias a la separación en el origen y la sobrevivencia de los dos poderes, el parlamentarismo se ve en la necesidad de maximizar uno a expensas del otro.

Una cuarta contribución es que Shugart y Carey dan gran importancia a los sistemas de partidos y, en especial, a la dinámica y a los resultados electorales en el análisis de las consecuencias políticas de los regímenes presidenciales. Más allá de lo que los autores concluyen del estudio de estas variables, la aportación radica en que establecen claramente que los resultados políticos de los tipos de régimen no provienen únicamente de sus propias características sino de su conjunción con otras instituciones.

Para concluir, exponamos algunas de las críticas que Shugart y Carey hacen a los argumentos que han permitido el consenso de que el parlamentarismo presenta mayores ventajas que el presidencialismo en el grado de democracia y su estabilidad.

Los autores cuestionan el sustento empírico que se ha dado para mostrar la mayor estabilidad y duración de las democracias parlamentarias. Correctamente argumentan que la gran estabilidad que los promotores del parlamentarismo señalan para este tipo de democracias está influida por el periodo histórico elegido y por la geografía. Si el periodo fuera el de entre guerras, la estabilidad de los parlamentarismos europeos se vería cuestionada. De la misma manera, si el conjunto de países elegidos para evaluar la durabilidad de los sistemas parlamentarios estuviera constituido por los países de Asia y África en su etapa poscolonial, el panorama sería de fracaso. Más aún, teniendo en cuenta un largo periodo histórico (de 1900 a la fecha), las cifras indican que mientras sólo 12 sistemas presidenciales han sufrido disolución, los sistemas parlamentarios afectados suman 21.

Después de criticar la validez empírica de la estabilidad parlamentaria, Shugart y Carey cuestionan cada uno de los aspectos que según el consenso son los causantes de las desventajas y debilidades de los sistemas

presidenciales: la rigidez temporal, las tendencias mayoritarias y la doble legitimidad democrática. Los autores muestran que dichas debilidades —si acaso lo son— pueden atenuarse si se combinan con otras instituciones y prácticas políticas. Pero, más importante aún, señalan otros factores que pueden alterar el juicio acerca de las ventajas de los regímenes parlamentarios: la mayor responsabilidad (*accountability*) del presidencialismo, la posibilidad de que el electorado identifique más claramente las opciones de gobierno, la mejor operación de los contrapesos y la posibilidad de que el presidente actúe como árbitro.

Es claro que la opción entre sistemas no es un asunto que admita decisiones definitivas. Sin embargo, el estudio de Shugart y Carey tiene el gran mérito de introducir una voz de disenso informada e inteligente. Además, nos recuerda que las alternativas en los diseños institucionales no se agotan en los dos sistemas clásicos y que en esta época de reformas políticas existe la posibilidad de plantear opciones hasta ahora poco exploradas o incluso inéditas.