



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Navarro, Marc

Intereses subestatales en legislativos bicamerales: sobre la cooperación interinstitucional en entornos descentralizados

América Latina Hoy, núm. 38, diciembre, 2004, pp. 57-76

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803803>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

INTERESES SUBESTATALES Y BICAMERALES: SOBRE LA COOPERACIÓN EN ENTORNOS NACIONALES Y INTERNACIONALES  
*Sub-state interests in bi-cameralism and inter-institutional cooperation in national and international contexts*

Marc NAVARRO  
Instituto Internacional de Gobernabilidad y Desarrollo Local  
\* marc.navarro@tigov.org

BIBLID [1130-2887 (2004) 38, 57-76]  
Fecha de recepción: abril del 2004  
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2004

RESUMEN: Este artículo busca analizar la coordinación de intereses de forma vertical entre las Cámaras Bicamerales. Se señalan las variables que deben ser consideradas para fortalecer la gobernanza legislativa de los países. Se analizan las restricciones y las variables –simetría, congruencia y similitud– que deben ser cumplidas y dotadas de puntuación para, a través de los resultados obtenidos, elaborar estrategias que incorporen el rol de las segundas Cámaras para incorporarlas en el fomento de las relaciones verticales.

*Palabras clave:* bicameralismo, particularismo político.

ABSTRACT: The aim of this article is to analyze the coordination of interests between the two chambers of the bicameral system. It highlights the variables which must be considered to strengthen the legislative governance of countries. It analyzes the restrictions and variables –symmetry, congruence and similarity– that must be met and assigned a score so that, through the obtained results, strategies can be developed that incorporate the role of second chambers in the promotion of vertical relations.

*Key words:* bicameralism, political particularism.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El bicameralismo ha sido un tema históricamente debatido desde la Ciencia Política. Entre las ideas básicas que defienden tal diseño se encuentran las que sostienen que es un sistema institucional que aporta (a) una mejora en la representación, al introducir un mayor número de intereses; (b) una mejora en los mecanismos de pesos y contrapesos; y (c) una mayor meditación en el proceso de elaboración de políticas públicas que conlleva un aumento de la calidad de las mismas y, por ende, unas decisiones más estables (Diermeier, Eraslan y Merlo, 2002; Rogers, 2001; Russell, 2001; Patterson y Mughan, 1999; Levmore, 1992; Riker, 1992). En contraposición, también se han señalado los elementos potencialmente negativos del bicameralismo, tales como el bloqueo legislativo, la limitación de la voluntad de la mayoría, la duplicación del trabajo y los costes, así como la lentitud en el proceso legislativo (Russell, 2001; Tsebelis y Money, 1995; Levmore, 1992).

En 2004, alrededor de una tercera parte de los cuerpos legislativos del mundo cuentan con dos Cámaras. No obstante, desde el mundo académico, parece no haberse dado la suficiente importancia a este hecho, especialmente en el papel que juegan las segundas Cámaras (o Cámaras Altas) en la producción legislativa de un Estado y en el papel de representación democrática que éstas desempeñan. Las Cámaras Altas han sido estudiadas básicamente desde el análisis de los legislativos en su conjunto, prestándose, en su gran mayoría, especial atención a la Cámara Baja. También, debido a las características inherentes del propio sistema, se han analizado las segundas Cámaras básicamente en los sistemas federales (especialmente en los casos de Estados Unidos y Alemania), no tratándose en igual medida en los países unitarios.

A pesar de ello, son varios los cambios institucionales que se han desarrollado en diversos países y que han dado lugar a la implantación o supresión de una segunda Cámara, por lo que parece ser que el debate sobre la pertinencia de dicho arreglo institucional sigue estando abierto. En este sentido, observamos cómo un apreciable número de países de la tercera ola de la democratización optó por sistemas bicamerales. Por el contrario, en las últimas décadas también se han dado casos de involuciones hacia legislados unicamerales, como en Suecia (en 1971), Islandia (en 1991), Perú (1994) o, más recientemente, Venezuela (1999). En cuanto a América Latina, el bicameralismo se configura en nueve sistemas políticos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia<sup>2</sup>, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), mientras que el unicameralismo

1. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración el 18-20 de septiembre de 2003, en Barcelona. Quisiera agradecer a Albert Batlle y Ana Sofía Cardenal, a los participantes al Congreso los comentarios realizados al documento y a dos evaluadores externos de la revista. Huelga decir que la responsabilidad de las opiniones manifestadas son exclusivamente mías.

2. Cabe mencionar que el actual presidente de Colombia, Álvaro Uribe, proponía en su programa electoral la supresión del Senado. No obstante, no parece, por el momento, que este hecho vaya a realizarse ya que ha sido un tema ausente en la agenda política del presidente hasta la fecha.

se constituye en diez (Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela). La colonia británica disponen de seis, el jefe de gobierno o por el gobernador.

En muchos países, y muy especialmente en América Latina, raramente se ha concebido como elemento de diseño institucional la cooperación entre las autoridades nacionales y subestatales. No se ha considerado como elemento de diseño institucional el acompañante de la descentralización, ni como elemento de diseño institucional el conflicto entre instituciones nacionales y subestatales. No se ha considerado la diversidad en el diseño institucional, ni como elemento de diseño institucional lo que se observan importantes diferencias entre los sistemas de descentralización. Una aproximación a las diferencias entre los sistemas de descentralización latinoamericanas nos ayudará a comprender mejor la conflictividad o la cooperación entre las autoridades nacionales y subestatales.

El objetivo de este artículo es analizar el diseño institucional de la cooperación entre las autoridades nacionales y subestatales con una base territorializada, como elemento de mayor importancia en la descentralización. Para ello, nuestro trabajo se divide en tres partes principales: en la primera se definirán cuáles son los diseños institucionales que se consideran más apropiados para valorar la participación de los actores en la descentralización; en el segundo lugar, se analizarán los casos de descentralización en América Latina y se evaluarán cuáles son más propensos a desechar el bicameralismo; en el tercero se presentará un índice del bicameralismo dentro de la descentralización.

## II. DISEÑOS INSTITUCIONALES DE COOPERACIÓN

A continuación, analizaremos el diseño institucional de la cooperación entre las autoridades nacionales y subestatales, como un elemento de diseño institucional. Para ello, utilizaremos el análisis de los sistemas de descentralización (Tsebelis, 1995; Cox y McCubbins, 1997) para describir los espacios institucionales a través de los cuales se establece la cooperación entre las autoridades nacionales y subestatales. Dicho concepto se refiere a la forma en la que se establece el diseño institucional para que una autoridad centralizada pueda garantizar la existencia de una segunda Cámara Alta sin comprometer la eficiencia y la legitimidad de la autoridad centralizada. Tal y como señala Nolte (2002), la cooperación entre las autoridades nacionales y subestatales se pretende establecer como elemento importante para las negociaciones entre las autoridades nacionales y subestatales.

3. Cuba adoptó un sistema unicameral, que se estableció en 1976, dispuesto de un Legislativo unicameral.

Bajo el concepto de actores con veto se entiende un actor individual o colectivo del cual se requiere su acuerdo para la toma de decisiones políticas (Tsebelis, 2002). Dichos actores con veto se encuentran posicionados en los puntos de veto y tienen la capacidad de decidir si una ley pasa por el punto de veto o no. Este esquema analítico nos permitirá, en primer lugar, aproximarnos al diseño institucional de la segunda Cámara, viendo cuál es su peso específico dentro del mismo. En segundo lugar, determinar la naturaleza de los actores con veto que se estructuran dentro de la segunda Cámara. De este modo, podremos valorar en qué medida el marco institucional del bicameralismo es favorecedor de la incorporación de los actores subestatales dentro del Legislativo nacional. Simultáneamente, nos permitirá valorar las potestades legislativas que les son atribuidas a dichos actores con veto dentro del punto de veto constituido con la Cámara Alta.

Para que las segundas Cámaras realicen la función de incorporar de forma efectiva en el proceso legislativo a grupos no incluidos en la Cámara Baja deben concretarse unas series de características institucionales. Éstas deben materializar diferencias específicas entre las dos Cámaras para no caer en una redundancia legislativa que no aporte los valores añadidos que se le suponen al bicameralismo. De hecho, la segunda Cámara sólo es un actor decisivo si posee poderes legislativos y una mayoría política diferenciada de la Cámara Baja. No obstante, no existe una única forma de hacer que la Cámara Alta tenga esta potestad. Antes al contrario. Existen múltiples variantes institucionales en la configuración de los sistemas bicamerales. A continuación vamos a señalar las características más sobresalientes de las Cámaras Altas y cómo éstas afectan a que se constituya o no en una institución relevante para el proceso de descentralización política.

### *II.1. Incongruencia entre Cámaras*

La primera característica que debemos señalar es la incongruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos Cámaras. Este aspecto es de especial importancia en cuanto a la funcionalidad de la que disfrutará la segunda Cámara, ya que si no existe una clara diferenciación entre ambas no parece tener sentido una duplicidad camerlaria. En tal caso, no se llevaría a cabo una función destinada a las segundas Cámaras como es la diferenciación de los principios representativos<sup>4</sup>. De hecho, el bicameralismo busca mejorar la representatividad en el Legislativo al dar cabida a sectores poblacionales (especialmente por regiones o estados federados, en el caso de los federalismos) que no tienen cabida en la Cámara Baja. Para analizar las diferencias entre los diversos mecanismos electorales es necesario que nos fijemos en los aspectos básicos determinados por el sistema electoral utilizado para elegir a sus componentes.

4. No obstante J. ROGERS (2001) sostiene que incluso en el caso de que se constituyeran dos Cámaras completamente congruentes, la legislación resultante sería siempre de mejor calidad que la elaborada por un cuerpo legislativo unicameral.

electoral, la representación de minorías especiales, la existencia de senadores no elegidos y la elección directa/indirecta de los senadores; (b) el tamaño de las Cámaras; (c) los requisitos para ser elegido senador, donde hemos de fijarnos en la edad del senador, así como en la existencia de otros requisitos; (d) la duración del mandato, y (e) la renovación de las Cámaras, observando si la Cámara Alta se renueva de forma escalonada y, por tanto, si existe concurrencia entre las elecciones de ambas Cámaras.

Llanos y Nolte (2003) dotan de puntuaciones a los diferentes valores con el objetivo de hacer más fácil la comparación entre los distintos esquemas institucionales que miden la incongruencia de las Cámaras. Otorga unos valores entre 0 y 2 o entre 0 y 4, dependiendo de si una variable es más o menos explicativa de la incongruencia entre las Cámaras. Así, el valor máximo obtenido por la suma de todas las variables, que señala la incongruencia extrema, es 24, mientras que el valor mínimo, que marca una congruencia absoluta entre las Cámaras, es 0 (ver Tabla 1). Al otorgar un rango de datos tan comprehensivo podemos situar los distintos bicameralismos en un amplio espacio numérico, lo que nos permite realizar una descripción detallada de la incongruencia.

TABLA I

VARIABLES DE INCONGRUENCIA LEGISLATIVA		VALORES MÁXIMOS: INCONGRUENCIA EXTREMA	VALORES INTERMEDIOS: INCONGRUENCIA MEDIA	VALORES MÍNIMOS: CONGRUENCIA
1. Sistema electoral	1.a. Circunscripciones y fórmula electoral	2: Distintas para ambas Cámaras	1: Parcialmente distintas	0: Igual para ambas Cámaras
	1.b. Representación minorías especiales	2: Minorías ocupan más del 5% de la Cámara Alta	1: Minorías ocupan menos del 5% de la Cámara Alta	0: No hay minorías representadas
	1.c. Senadores no elegidos	2: No elegidos ocupan más del 5% de la Cámara Alta	1: No elegidos ocupan menos del 5% de la Cámara Alta	0: Cámara Alta se compone de senadores elegidos
	1.d. Elecciones indirectas	2: Elección senadores indirecta	—	0: Elección de diputados y senadores es directa
2. Tamaño de las Cámaras		4: Senado equivale a un tercio o menos de la Cámara Baja	2: Senado equivale a más de un tercio de la Cámara Baja	0: Ambas Cámaras tienen el mismo tamaño
3. Requisitos para ser elegido	3.1. Edad del senador	2: Más de nueve años mayor que diputado	1: Entre 1 y 9 años mayor que el diputado	0: Igual edad que la del diputado
	3.b. Otros requisitos	2: Requisitos más exigentes para ser senador que diputado	—	0: Igualos requisitos para senadores y diputados
4. Duración del mandato		4: Mandato senador dura el doble que el del diputado	2: El mandato del senador dura más, pero no duplica el del diputado	0: Mandatos iguales para senadores y diputados
5. Renovación de las Cámaras		4: Renovación escalonada	—	0: Renovación total
Puntuación total		24	8	0

Fuente: M. LLANOS y D. NOLTE (2003).

(Alemania, Suiza); la posibilidad de que la propuesta de ley vaya de una Cámara a otra ilimitadamente (Italia); la celebración de un comité conjunto después de un número determinado de vueltas; la celebración de una sesión conjunta entre ambas Cámaras (Noruega, Islandia); la resolución de la Cámara Baja es decisiva (España, Reino Unido, Austria); o la resolución en la segunda ronda de votaciones de la Cámara que ha iniciado el proceso legislativo.

Entre las opciones anteriormente señaladas hay algunas que determinan una asimetría en cuanto al tipo de bicameralismo establecido. No obstante, existe un factor común que se encuentra en casi todos los sistemas; es lo que Tsebelis y Rasch (1995) denominan como «el sistema de ida y vuelta» (*navette system*) consistente en el envío de la ley, con modificaciones, de una Cámara a otra. Según el modelo de estos autores, no podríamos predecir la simetría/asimetría del bicameralismo de un país sin antes analizar otros factores del *navette system*, como el número de vueltas de una Cámara a otra que puede dar una ley antes de ser aprobada o la impaciencia que tenga la Cámara Baja para llegar a un acuerdo con la Cámara Alta. Así, podemos encontrarnos con situaciones favorables para la segunda Cámara que pueden hacer aumentar su poder legislativo aun cuando parece estar subordinada a la primera. Éstas son: (a) cuando la Cámara Baja tiene la última palabra, el poder de la Cámara Alta aumenta con el número de rondas de negociación; (b) cuando existe una regla para la finalización de las rondas de negociación (sesión conjunta, celebración de comité...) la Cámara más poderosa pierde poder en relación al número de rondas negociadoras que se dispongan –a más rondas, más poder pierde–; (c) si hay un número par de posibles rondas negociadoras, la Cámara que ha introducido la ley parte con ventaja.

Siguiendo este análisis, los autores también sostienen que el grado de impaciencia es un elemento a tener en cuenta, dado que a mayor grado de impaciencia se hará un número mayor de concesiones a la Cámara Alta para, de esta forma, acabar con las rondas negociadoras. Este hecho también es aplicable a las leyes que para la Cámara Baja son más importantes, en las que estará dispuesta a aceptar más concesiones con el fin de obtener un acuerdo rápido con la Cámara Alta. Con la aceptación de este modelo, el número de vueltas permitidas en el *navette system* se constituye como un elemento esencial para valorar el diferente poder de veto de las Cámaras Altas en países con modelos muy similares, como Reino Unido, Austria o España. En los tres casos, cuando una ley es introducida por la Cámara Baja su *navette system* es igual excepto por el número de revisiones a la ley que se le permite a la Cámara Alta: una para el caso de España y Austria y dos para el Reino Unido (Tsebelis y Rasch, 1995). Según este modelo, esta pequeña diferencia hace que la Cámara Alta sea más simétrica en el Reino Unido que en España o Austria.

Para valorar las simetría de los bicameralismos, también se debe tener en cuenta variables vinculadas al control del Poder Ejecutivo. Algunas Cámaras Altas participan con su consentimiento en el nombramiento de funcionarios de diversos organismos del Estado y del Poder Judicial, así como gozan de otros instrumentos de control del Poder Ejecutivo. Por ello, creemos que es necesaria la introducción de variables que incluyan

estas potestades. Por último, debemos recordar que dentro de los juicios políticos la

Del mismo modo que hicimos evaluativas, para valorar las simetrías de por Llanos y Nolte (2003). Éste es gruñencia, otorgando unos valores Cámaras (ver Tabla II). Éstos se s

## PUNTUAC

VARIABLES DE SIMETRÍA LEGISLATIVA	
1. Atribuciones legislativas de las Cámaras Altas	1: cumplida cuando completa
2. Origen de los proyectos de ley	cuando 4: amén excede
3. Resolución de desacuerdos sobre legislación	4: Excede el límite se supera
4. Instrumentos de control del Poder Ejecutivo	4: Alcanza los niveles de control
5. Participación del Senado en nombramiento de funcionarios	4: Es menor no cumple cuando
6. División bicameral de tareas para el juicio político	4: La mitad de las tareas
Puntuación total	

Fuente: M. LLANOS y D. NOLTE (2003).

### *II.3. Particularismo político en la*

El particularismo político es un factor de la Ciencia Política, específicamente que éste comporta al país. Un elemento a tener en cuenta para la descentralización. El particularismo es más atractivo para sus carreras a

electorado— o actuar según las directrices del partido. Aceptando esta concepción, los políticos que quieren complacer a su electorado defenderán políticas más particularistas que quienes prefieran fomentar sus carreras siguiendo los dictados del partido.

Los diferentes incentivos para actuar de forma más particularista influyen en la forma en la que se mueven los distintos actores políticos del sistema, así como en la propia estructura institucional. De esta manera, en sistemas particularistas, donde las carreras políticas vienen determinadas por la voluntad del electorado, los grupos de interés canalizarán sus demandas a través de los cuadros políticos regionales o de su distrito. En contraposición, en sistemas donde el futuro de los candidatos está determinado por aprobación del partido, los grupos de interés pueden ganar mayor influencia acudiendo a los líderes del partido. Por tanto, existe una importante relación entre el particularismo de los políticos y el grado de descentralización de los partidos políticos.

No obstante, un grado muy alto de particularismo puede producir resultados perversos, al fomentar una actuación individualista de los políticos, desoyendo las directrices del partido. Esto puede conllevar un exceso de intereses particulares dentro del Legislativo que haga casi imposible el acuerdo y, por tanto, el bloqueo del proceso legislativo o la aprobación de legislación particularista que no tenga en cuenta el interés general. Al mismo tiempo, sistemas centrados en los partidos pueden estar desprovistos de canales institucionales para la participación de diferentes visiones, lo que puede llevar a la adopción de políticas sin haberse tenido en cuenta suficientes opiniones. Los sistemas particularistas son ventajosos en términos de representación y de construcción de incentivos a los legisladores para reunir una mayor información sobre las preferencias de sus electores. También, pueden generar mecanismos de competición entre los legisladores y, por tanto, mejorar la eficiencia del proceso político. Según parece desprenderse por el trabajo de Gaviria *et al.* (2000), un nivel intermedio de particularismo parece ser el correcto para el buen funcionamiento de un sistema. En él, los autores constatan que un nivel intermedio de particularismo político está asociado con una alta y rápida recuperación después de un *shock* económico. Panizza (2001), por otro lado, observa que un particularismo moderado está relacionado con una mejor calidad de las instituciones de gobierno.

Tal y como se ha señalado, el grado de particularismo político viene determinado por las fórmulas electorales utilizadas en un sistema político. En nuestro trabajo, utilizaremos el índice de particularismo realizado por Seddon *et al.* (2003) que recoge nuevas variables y actualiza el conocido índice realizado por Carey y Shugart (1995). Éste se estructura bajo tres variables: (a) lista electoral (*ballot*); (b) *pool* y (c) voto (*vote*).

Por «lista electoral» se describe la fuerza relativa de partidos y ciudadanos en configurar el acceso a la lista electoral y, por ende, la oportunidad de que los candidatos sean elegidos. Los sistemas electorales que promueven el control del partido en la ordenación de los candidatos en las listas electorales poseen el control de la entrada en la política. En contraposición, los sistemas con unos requerimientos bajos a las candidaturas independientes ofrecen a los votantes mayor influencia sobre el proceso electoral desde la nominación a la elección. Este factor es de especial relevancia en el comportamiento particularista posterior del elegido. A un mayor control por parte del

partido de las listas electorales, la gente vota tanto una actuación de los elegidos como de la élite que lo ha elegido. Y los candidatos independientes que no están en los partidos, sienten una mayor correspondencia particularista.

La codificación que se realiza en la tabla significa que los votantes pueden únicamente elegir entre una lista sus preferencias de forma individualizada. Los partidos presentan una lista de candidatos y los votantes son los modelos más comunes de los sistemas de votación para satisfacer al partido que gana la mayoría de los votos y puestos en un lugar cerca de la capital. Los votantes pueden elegir entre una lista de candidatos y los temas donde hay unas altas barreras para los candidatos independientes. La variable dos significa que los votantes cumplen al partido con sus esfuerzos, el valor dos significa que los votantes cumplen al partido con sus esfuerzos y la restricción. En este grupo se encuadran los candidatos independientes que solo participan y solo ganan exclusivamente en ganar el voto.

La segunda variable de las que se analizan mide la perspectiva de un candidato. La variable de otros candidatos de su partido y los votos que obtienen los demás candidatos son repartidos a través de los escaños, el valor uno que los votantes obtienen el voto para su partido y, por último, el valor dos que los votantes obtienen únicamente contribuyen al éxito del candidato. El valor dos corresponde a la variable de los candidatos que obtienen el voto para su partido y la variable descansa sobre la presunción de que los votantes que votan a los candidatos de otros partidos tienen una menor probabilidad de votar a los candidatos de su partido. Un valor elevado de *pool* significa que los votantes tienen una menor probabilidad de votar a los candidatos de su partido y, por tanto, el valor uno que los votantes obtienen el voto para su partido y la variable de los candidatos que obtienen el voto para su partido.

La tercera variable, «voto», mide la probabilidad de que los votantes apoyen a un candidato. El valor uno que los votantes obtienen el voto para su partido y la variable de los candidatos que obtienen el voto para su partido. Un valor elevado de *vote* significa que los votantes tienen una menor probabilidad de votar a los candidatos de su partido y, por tanto, el valor uno que los votantes obtienen el voto para su partido y la variable de los candidatos que obtienen el voto para su partido.

o no del mismo partido; y el valor dos se refiere a modelos de un solo voto para un único candidato.

Por último, debemos señalar que en la construcción del índice de particularismo político sus autores también tienen en cuenta otras variables explicativas. Éstas se refieren a la «magnitud del distrito» y a «proporcional y mayoritario». Respecto a la primera, consiste en la hipótesis de que el incentivo a cultivar un voto personal aumenta con unos distritos electorales muy grandes, dado que la responsabilidad se diluye y los candidatos no reciben tanto las consecuencias de las políticas. La segunda sostiene que los sistemas proporcionales tienen un mayor incentivo a proponer amplios programas de gasto público e internalizar los beneficios de estas políticas provenientes de un amplio segmento de la población.

### III. LAS SEGUNDAS CÁMARAS EN AMÉRICA LATINA

En este apartado vamos a desarrollar el esquema analítico esbozado en el epígrafe anterior para los nueve países latinoamericanos que disponen de un cuerpo legislativo bicameral. Acto seguido, describiremos nuestra propuesta de índice del bicameralismo en la que queremos medir, bajo las tres variables descritas, que las segundas Cámaras tienden más a fomentar una descentralización política del Estado. En América Latina existen nueve países con un cuerpo legislativo estructurado en dos Cámaras –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay– que nos aportan las diferentes variedades institucionales para que los resultados arrojen las conclusiones buscadas en nuestro estudio. Así, en la muestra tenemos ejemplos de países federales con tres niveles de gobierno (Argentina, Brasil y México), unitarios con dos niveles elegidos de gobierno (Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay) y unitarios con tres niveles de gobierno (Colombia, Paraguay).

TABLA III  
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS CÁMARAS ALTAS EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	SISTEMA ELECTORAL	CONCURRENCIA ELECCIONES	MAGNITUD PROMEDIO DISTRITOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PERÍODO EN AÑOS	ESTRUCTURA RENOVACIÓN
Argentina	Mixto	Mixto	3	72	6	1/3 cada 2 años
Bolivia	Proporcional	Concurrente	3	27	4	Total
Brasil	Mayoría	Mixto	1,5	81	8	2/3 y 1/3 cada 4 años
Chile	Proporcional	No concurrente	2	49	8	1/2 cada 4 años
Colombia	Proporcional	Concurrente	100	102	4	Total
Rep. Dom.	Mayoría	No concurrente	1	30	4	Total
México	Proporcional	Concurrente	4	128	6	Total
Paraguay	Proporcional	Concurrente	45	45	5	Total
Uruguay	Proporcional	Concurrente	30	31	5	Total

Fuente: Elaboración propia en base a J. SCHIAVON (2002).

En primer lugar, vamos a señalar que las segundas Cámaras en América Latina. Como podemos ver en la Tabla III, existen numerosas variaciones en las modalidades para la elección de los representantes. Por ejemplo, Argentina y Bolivia eligen sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2005 se elegirán tres senadores. Brasil elige sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2006 se elegirán tres senadores. Colombia elige sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2006 se elegirán tres senadores. Chile elige sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2006 se elegirán tres senadores. México elige sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2006 se elegirán tres senadores. Paraguay elige sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2006 se elegirán tres senadores. Uruguay elige sus representantes en circunscripciones de tres senadores cada una, lo que implica que en las elecciones de 2006 se elegirán tres senadores.

MODALIDADES DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES EN LAS SEGUNDAS CÁMARAS EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	ELECCIÓN
Argentina	Cada provincia y la capital eligen tres senadores cada una
Bolivia	Cada departamento elige tres senadores cada uno
Brasil	Cada estado federado elige tres senadores cada uno
Colombia	Elección de 100 senadores mediante sistema proporcional. Los curules se eligen en circunscripciones de tres senadores cada una
Chile	Cada región constituye una circunscripción de tres senadores. La circunscripción corresponde elegir a tres senadores designados <sup>5</sup> y 1 es vitalicio <sup>6</sup>
México	Cada estado federado y el Distrito Federal eligen tres senadores cada uno
Paraguay	Elección mediante sistema proporcional
Rep. Dom.	Cada provincia y el Distrito Nacional eligen tres senadores cada uno
Uruguay	Elección mediante sistema proporcional

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación nacional.

En nuestros casos de estudio, las segundas Cámaras alta y baja son diferentes y, por lo tanto, incongruentes, en mayor o menor medida. Las segundas Cámaras Altas realizan la representación de los intereses subestatales.

5. Estos cargos se componen de tres senadores designados, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y para períodos de cuatro años continuos; b) un ex contralor general de la república, elegido por la Cámara Alta para un período de cuatro años continuos, elegidos por la Cámara Alta, otro de la Fuerza Aérea, y uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y uno de la Marina, elegido para el cargo al menos por dos años, elegido por la universidad estatal o reconocida por el Estado, y uno inferior a dos años continuos, designados por la Cámara Alta, que haya ejercido el cargo por más de dos años, en el cual se realiza el nombramiento, y uno elegido por la Cámara Alta.

6. Los ex presidentes de la República y los ex vicepresidentes en forma continua serán senadores por diez años.

son los tres países federales –Argentina, Brasil y México– y uno unitario, Bolivia. Tres países eligen sus representantes por circunscripción nacional –Colombia, Paraguay y Uruguay– y uno, Chile, tiene senadores designados.

TABLA V  
INCONGRUENCIA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA

VARIABLE	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PARAGUAY	REP. DOM.	URUGUAY
1.a	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.b	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1.c	0	0	0	2	0	0	0	0	0
1.d	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	4	4	4	2	2	4	2	4	4
3.a	1	2	2	2	1	1	2	0	1
3.b	2	0	0	0	2	0	0	0	2
4	2	0	4	4	0	4	0	0	0
5	4	0	4	4	0	0	0	0	0
Total	15	8	16	16	10	11	6	6	9

Fuente: M. LLANOS y D. NOLTE (2003).

Como se puede observar en la Tabla V las fórmulas de materializar la incongruencia en las Cámaras Altas pueden ser completamente distintas entre países. Según el modelo analizado, los bicameralismos más incongruentes de toda América Latina corresponden a los casos de Argentina, Brasil y Chile, ya que son los países que desarrollaron un mayor número de mecanismos para acentuar la desigualdad entre los cuerpos legislativos. Asimismo, Paraguay y la República Dominicana parecen ser los que han apostado con menos fuerza por la introducción de factores de diferenciación entre las Cámaras. Con estos diseños institucionales, debemos creer que si se diera el caso en que las dos Cámaras se terminaran pareciendo, tendrían una actuación diferenciada más marcada en los casos de Argentina, Brasil y Chile que en Paraguay o la República Dominicana.

Debemos señalar que otro rasgo de la incongruencia más allá de la fórmula electoral se refiere a los partidos políticos (Tsebelis y Money, 1997), dado que las opiniones pueden variar dentro del mismo partido, tanto por las diferencias en el tipo de electorado al que representan o por la distintas reglas de decisión en las Cámaras. Según esta afirmación, aun cuando dos Cámaras acaben asemejándose, actuarán de forma distinta dadas las diferentes configuraciones institucionales de las Cámaras. En este sentido, y a tenor del trabajo realizado por Sánchez López (2002), podemos apuntar que los partidos políticos latinoamericanos actúan de forma muy similar en ambas Cámaras legislativas, no mostrando actuaciones disímiles dependiendo de la Cámara en la que se encuentren.

Después de haber observado la incongruencia de los legislativos latinoamericanos, debemos observar la segunda de nuestras variables, la simetría legislativa. Tal y como ocurría en el caso de la incongruencia, existe una gran diferencia en los mecanismos constitucionales utilizados para otorgar capacidad legislativa a las segundas Cámaras, tal y como muestra la Tabla VI.

VARIABLE	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL
1	4	4	4
2	2	2	2
3	4	0	4
4	4	4	4
5	4	4	4
6	4	4	4
Total	22	18	22

Fuente: M. LLANOS y D. NOLTE (2003).

Las capacidades legislativas y las mayores diferencias en sus mecanismos de Argentina, México, Paraguay y Chile son más fuerte. En Argentina el predominio final de la Cámara que es utilizado en Paraguay o México, la dominicana limita las lecturas a dos sistemas, es importantes remarcar que la Cámara sobre la otra, sino que es dominando. Chile y Colombia utilizan la inclusión de sus divergencias, aunque de forma separada, utilizando distintas optan por una solución de carácter.

Aun cuando se observan otras variables que componen el grado de simetría o sistema de resolución de conflictos entre los Senados latinoamericanos. Tanto el más alto de simetría –Paraguay, Colombia (22) y Brasil (22)– tres que el de los casos analizados, ni la contraposición, los países con menor Chile– son los que muestran una menor caso de conflicto entre ambas.

7. Para la descripción detallada de las variables de las otras variables de los países, ver R. FUCHS y M. HÄGELE (2002).

8. M. LLANOS (2002) sugiere que se realiza en sesiones conjuntas, éstas se realizan con conjuntas, los votos se recogen de 0, como en los casos de Uruguay y Chile, en la sesión conjunta que requiere dos tercios de la Cámara Alta y a que no existe una votación conjunta, la resolución se podría tomar.

La tercera variable que comprende nuestro esquema de análisis, el particularismo político, muestra unos datos muy distintos entre los diferentes países analizados. De esta manera, nos podemos encontrar con valores que van desde cero (Argentina, Chile o Paraguay), que demuestran unas fórmulas electorales que favorecen muy poco el particularismo político, a valores que superan el uno, como Brasil, México o Uruguay, tal y como muestra la Tabla VII.

TABLA VII  
ÍNDICE DE PARTICULARISMO Y SUS COMPONENTES EN AMÉRICA LATINA (1997)

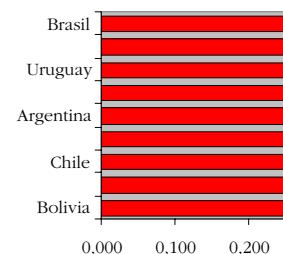
PAÍS	BALLOT	POOL	VOTE	PARTICULARISMO
Argentina	0	0	0	0
Bolivia	0,261	0	0,523	0,261
Brasil	1	1	1,5	1,16
Chile	0	0	0	0
Colombia	1	1	0	0,66
México	0,8	1,6	1,6	1,33
Paraguay	0	0	0	0
República Dominicana	0,5	1	0,5	0,66
Uruguay	1	1	2	1,3

Fuente: Base de datos sobre particularismo político.

Todos los países analizados muestran un valor más bien bajo en el índice de particularismo político (recordemos que el índice tiene un rango que va de cero a dos). Únicamente tres países se salen de esta muestra, Brasil, México y Uruguay. Los tres obtienen un valor superior a uno. Especial mención requiere el caso de Argentina que, al obtener un valor cero en cada una de las tres variables que lo componen, alcanza un valor muy bajo en el grado de particularismo. Debemos señalar que este índice mide los incentivos de un sistema electoral para actuar de forma particularista, aunque dicha actuación puede darse independientemente de la fórmula.

Con la obtención de todas las variables que deben componer nuestro índice ya nos encontramos en disposición de empezar la elaboración del mismo. Para ello, en primer lugar, hemos recogido cada uno de los valores de las variables explicativas y las hemos ponderado para que tengan un valor de cero a uno, respetando la posición que ocupaban en el rango de la variable tratada. Por último, hemos realizado la media de los valores de las tres variables explicativas ponderadas de cero a uno, dándole el mismo peso a cada una de las variables. De esta manera, hemos obtenido nuestro índice del bicameralismo, que consiste en un valor comprendido entre cero y uno.

Como se puede observar en el Gráfico I, el valor más alto para el índice de bicameralismo lo encontramos en Brasil, seguido de México y Uruguay. Por tanto, nos encontramos que estos países son los que muestran un diseño institucional en la segunda Cámara que favorece más en la profundización de la dinámica de descentralización. Hemos de señalar la posición que ocupa Argentina que, aun siendo un país federal y con una Cámara Alta fuerte, ofrece un valor en nuestro índice bastante bajo. Esto se debe especialmente al valor obtenido en la variable de particularismo político. Tal y como



han señalado algunos analistas, existe una tendencia a la concentración de los poderes en la Cámara Alta, centralizada en la legislación. Un caso similar es el de Uruguay, que también muestra un índice más alto que Argentina. Los partidos políticos tienen un férreo control sobre los candidatos a diputados, lo que configura una lista electoral que no refleja la diversidad política de los votantes.

Los índices más bajos se encuentran en Argentina y Chile. Estos países tienen un sistema bicameral focalizado en los partidos políticos, que tienen un control más suave sobre los candidatos a diputados. La Cámara Alta es más independiente y tiene un mayor control sobre la legislación. Los partidos políticos tienen un menor control sobre los candidatos a diputados, lo que configura una lista electoral que refleja la diversidad política de los votantes.

#### IV. CONCLUSIONES TENTATIVAS

El bicameralismo reúne algunas ventajas y desventajas. Una de las principales ventajas es que permite una separación clara entre los dos cuerpos legislativos: la Cámara Alta y la Cámara Baja. La Cámara Alta es más centralizada y tiene un mayor control sobre la legislación. La Cámara Baja es más descentralizada y tiene un menor control sobre la legislación. Sin embargo, el bicameralismo también tiene desventajas. Una de las principales desventajas es que el sistema es más lento y costoso. La Cámara Alta tiene que aprobar las leyes antes de que puedan ser aprobadas en la Cámara Baja. Esto significa que las leyes tardan más en ser aprobadas y que el costo de la legislación es más alto. Además, el bicameralismo puede ser un obstáculo para la toma de decisiones. Los partidos políticos tienen un control más fuerte sobre los candidatos a diputados, lo que configura una lista electoral que no refleja la diversidad política de los votantes.

grado de centralización de los partidos, la distribución electoral del poder o la separación de poderes puede ayudarnos a comprender nuestro objeto de estudio.

Hemos avanzado en la construcción de un índice mediante el cual se pueda medir el grado de inclusividad de las opciones subestatales en la segunda Cámara. Con la elaboración del mismo podemos observar dos elementos: en primer lugar, cómo afecta cada una de las variables explicativas a la variable explicada y, en segundo lugar, cómo la suma de todas ellas en conjunto explican nuestro objeto de estudio.

Otro objetivo perseguido con la construcción de este indicador es el de avanzar en el análisis del punto de voto que constituye la Cámara Alta de representación territorial, un elemento crucial para la cooperación interinstitucional vertical. Asimismo, se ha buscado vislumbrar la naturaleza y preferencias de los actores con voto que canalizan sus intereses en el punto de voto que, en este caso, corresponde a la Cámara Alta. No obstante, hemos de ser conscientes de la dificultad de predecir la actuación de los actores con voto, dado que sus preferencias pueden ser volubles en el tiempo aun cuando se enmarcan bajo el mismo diseño institucional configurado en un punto de voto (Ganghof, 2002). Asumiendo estas limitaciones hemos realizado la construcción de nuestro índice que pretende avanzar en los estudios de los bicameralismos desde una óptica de coordinación interinstitucional vertical en los Estados descentralizados.

Pero, más allá de la clasificación de la diversidad institucional en el diseño de los sistemas bicamerales, lo que nos interesa ver es si la segunda Cámara acaba siendo un actor relevante en el proceso legislativo y si garantiza la función de representar a grupos territoriales que no tienen cabida en la Cámara Baja. Para ello, debemos analizar detalladamente los puntos que se han ido desarrollando a lo largo del texto y valorar si los constreñimientos institucionales del bicameralismo permiten una mayor promoción de consensos verticales en el proceso legislativo. De esta manera, se promoverá una mayor calidad legislativa, al dar cabida en el proceso de elaboración de políticas públicas a un mayor número de actores. El requerimiento de dos mayoríaes diferentes en las dos Cámaras para la toma de decisiones equivale al requerimiento de una supermayoría (Colomer, 2001). A pesar de ello, se debe valorar el *trade-off* de la posible ralentización del proceso legislativo (e incluso bloqueo) con la introducción de nuevos actores en las estructuras de gobernanza legislativa.

Dada la propia naturaleza de las segundas Cámaras, el bicameralismo promueve una cooperación vertical entre diferentes niveles de gobierno (central y regional) otorgando una mayor estabilidad, tanto en las políticas como en el propio gobierno. De esta manera, un sistema institucional que permite la victoria de varios actores hace que el mantenimiento del *status quo* sea más probable. Especialmente para el bicameralismo, este aspecto solamente se dará si la segunda Cámara dispone del peso suficiente para convertirse en un actor con capacidad de voto; esto es, si es capaz de afectar a la estabilidad política (Tsebelis, 2002).

Con este trabajo se pretende seguir avanzando en los estudios sobre las segundas Cámaras, así como los edificios institucionales construidos a raíz de los procesos de descentralización en América Latina. Es, pues, una investigación incipiente que busca abrir vías de análisis en dicho campo de estudio. La presentación de un índice que mida el

bicameralismo desde otra óptica y futuros estudios de investigación y otras variables determinantes de sus dimensiones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BROWN, Trevor L. *An Examination of Veto Points in the US Congress*. Mimeo, The School of Public Administration, University of Texas at Austin, 2002.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew S. *The Politics of Electoral Reform: The Case of Electoral Formulas*. *Electoral Studies*, 20, 2002.
- COLOMER, Josep M. *Institutions and Democracy*. Cambridge University Press, 2001.
- COX, Gary y MCCUBBINS, Matthew. The Logic of Politics. Chicago, 1994.
- Ponencia presentada en *The 3rd Annual Conference on International Economics*. Washington, D.C., 2002.
- DIERMIER, Daniel; ERASLAN, Hülya y TURKEL, Erol. *How Many Seats? How Much Burden?* Mimeo, School of Arts and Sciences, University of Michigan, 2002.
- FUCHS, Ruth y HÄGELE, Mirjam. *El voto de la cámara alta en Alemania*. Madrid, 2002.
- GANGHOF, Steffen. *Veto Points and the Politics of Policy Change: The Case of the German Bundestag*. *Journal of Politics*, 64, 2002.
- University, USA, 5-7 abril de 2002.
- GAVIRIA, Alejandro; PANIZZA, Ugo; RODRIGUEZ, Alvaro. *Political Institutions and Economic Growth Collapses*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2000.
- JONES, Mark. *Explaining the High Level of Partisan Polarization in the US House of Representatives*. Cambridge University Press, 2002, pp. 1-20.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastián; SPINERI, Giacomo. *Partisan Politicians: The Consequences of Partisanship in the US House of Representatives*. *American Journal of Political Science*, 46, 2002.
- Keeping a Seat in Congress: Proportional Representation and the Politics of Veto Points. Ponencia presentada en *The American Political Science Association Annual Meeting*, San Francisco, USA, 30 agosto-2 de septiembre, 2002.
- LEVMORE, Saul. *Bicameralism: Where Do We Go From Here?* In *Law and Economics*, 1992, vol. 1, pp. 1-20.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LLANOS, Mariana. *El bicameralismo en Argentina*. Madrid, 2002.
- Kunde, Arbeitspapier, 2002, n.º 1.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. *Comparative Politics: Theory and Incongruence*. Jena, 2002.
- LUCA, Miguel de; JONES, Mark y TURKEL, Erol. *Comparative Politics: Theory and Incongruence in Argentina*. *Comparative Politics*, 35, 2003.

- INTERESES SUBESTATALES EN LEGISLATIVOS BICAMERALES:  
SOBRE LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN ENTORNOS DESCENTRALIZADOS
- MALAMUD, Andrés y CONSTANZO, Martín. Subnational bicameralism: The argentine case in comparative perspective. Ponencia presentada en el *xix World Congress of the International Political Science Association*. Durban, Sudáfrica, 29 junio-4 julio de 2003.
- NOLTE, Detlef. *Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: Un enfoque comparado*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier, 2002, n.º 4.
- PANIZZA, Ugo. Electoral Rules, Political Systems, and Institutional Quality. *Economics and politics*, 2001, vol. 13, n.º 3, pp. 311-342.
- PATTERSON, Samuel y MUGHAN, Anthony. *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: The Ohio State University Press, 1999.
- RIKER, William H. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review*, 1992, vol. 13, n.º 1, pp. 101-116.
- ROGERS, James M. An Informational Rationale for Congruent Bicameralism. *Journal of Theoretical Politics*, 2002, vol. 12, n.º 2, pp. 123-151.
- RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? *Parliamentary Affairs*, 2001, vol. 54, n.º 3, pp. 442-458.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Partidos legislativos en los bicameralismos latinoamericanos*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier, 2002, n.º 6.
- SCHIAVON, Jorge A. Bicameralism in Latin America: Does it Make a Difference? Ponencia presentada en el *2002 Meeting of the American Political Science Association*. Boston, USA, 29 agosto-1 septiembre de 2002.
- SEDDON, Jessica; GAVIRIA, Alejandro; PANIZZA, Ugo y STEIN, Ernesto. Political Particularism Around the World. *World Bank Economic Review*, 2002, vol. 17, n.º 1, pp. 133-143.
- TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 1995, vol. 25, n.º 3, pp. 289-325.
- *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, George y MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- TSEBELIS, George y RASCH, Bjorn Erik. Patterns of Bicameralism. En DÖRING, Herbert (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1995, pp. 365-390.

ISSN: 1130-2887

## CÁMARAS DIFERENTES LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE IBEROAMÉRICA

*Different chambers, same party systems of Latin America*

Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ  
Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo  
\* fsanchez@usal.es

BIBLID [1130-2887 (2004) 38, 77-100]  
Fecha de recepción: agosto del 2004  
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2004

RESUMEN: El artículo plantea la hipótesis de que la composición de los partidos políticos privilegiada de representación en la Cámara Alta, del Legislativo, puede conllevar ciertas implicaciones para el sistema político que implica el bicameralismo. Se aborda la cuestión básica, es decir, establecer la composición de los partidos políticos de los países latinoamericanos a través de la representación en la Cámara Alta.

Palabras clave: bicameralismo, Senado, representación, partidos políticos

ABSTRACT: The article argues that the composition of political parties privileged representation in the upper legislative chamber, can generate certain implications for the political system that involves bicameralism. It addresses the basic question, that is to say, establishing the composition of the political parties of the Latin American countries through representation in the upper legislative chamber.

Key words: bicameralism, Senate, representation, political parties