



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@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 EN GOBIERNO  
BICAMERALES: SOBRE LA COORDINACIÓN  
ACIONAL EN ENTORNO DE LA COOPERACIÓN  
*Sub-state interests in bi-cameralism:  
inter-institutional cooperation*

Marc NAVARRO  
*Instituto Internacional de Gobernabilidad*  
\* *marc.navarro@iigov.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 horizontal y vertical, se señalan las variables que deben tenerse en cuenta en la gobernanza legislativa de los países latinoamericanos, con la consecuente profundización de las variables –simetría, congruencia y transparencia– y dotadas de puntuación para, a partir de los resultados obtenidos, se elaboran conclusiones sobre 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 horizontal and vertical governance variables which must be taken into account in the legislative governance of Latin American countries and restrictions to strengthen verticalization. Secondly, these variables are ranked to be tested empirically. Finally, with the results obtained, conclusions are drawn about the role of second chambers in the national Legislative body.

*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 habérsele 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 legislativos 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

se constituye en diez (Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela). En la colonia británica disponen de sus propios jefes de gobierno o por el gobernador.

En muchos países, y muy especialmente en América Latina, raramente se ha concebido como un elemento de cooperación entre nacionales y subestatales. No se ha acompañado de la descentralización, lo que genera el conflicto entre instituciones nacionales y subestatales. La diversidad en el diseño institucional que se observan importantes diferencias entre las latinoamericanas nos ayudará a comprender la conflictividad o la cooperación.

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre la estructura institucional que fomenta la cooperación entre niveles subestatales, como elemento de mayor participación política. Para ello, nuestro trabajo se centrará en definir cuáles son los diseños institucionales que valoran la participación de los actores. En primer lugar, se analizarán los casos de países que han adoptado un diseño institucional que favorece la cooperación. En segundo lugar, se analizarán los casos de países que han adoptado un diseño institucional que favorece la conflictividad. En tercer lugar, se analizarán los casos de países que han adoptado un diseño institucional que favorece la cooperación.

## II. DISEÑOS INSTITUCIONALES DE COOPERACIÓN

A continuación, analizaremos los diseños institucionales que favorecen la cooperación entre niveles subestatales, como elemento de mayor participación política. Para ello, utilizaremos el análisis de Tsebelis (1995; Cox y McCubbins, 1993) para analizar los espacios institucionales a través de los cuales se vertebra la ley. Dicho concepto se refiere al diseño institucional para que exista una coordinación entre la existencia de una segunda Cámara y los compromisos políticos al ampliar los espacios institucionales. Tal y como señala Nolte (2000), a las segundas Cámaras se pretiene darles un rol importante para las negociaciones.

3. Cuba adoptó un sistema unicameral en 1959, tras la supresión del Senado. En 1994, se dispuso de un Legislativo bicameral.

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.

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 cameral. 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.

Mientras que el sistema electoral escapa más o menos proporcionada la representación más focalizada en las regiones que configuran al Estado, in... De esta manera, cuando las dos Cámaras electorales, es cuando hablamos de un... (2000). En este caso, es cuando representante de regiones o minorías, incongruencia entre las dos Cámaras sean más pronunciadas, lo que impide de un Estado, otorgando un...

Para llegar a la situación de la fórmula electoral utilizada para los mecanismos institucionales que se ha señalado se encuentra el distrito electoral bicamerales, la Cámara Alta justificando las determinaciones como elementos de centralización, es importante que los diferentes estados federados o unidades de la Cámara.

La no concurrencia electoral para señalar a la hora de procurar la independencia hace reducir la diversidad de representaciones a la misma agrupación política en la misma configuración política. La concurrencia de elecciones es un factor que ostenten el poder en distintos niveles de gobierno dividido, sea este horizontal (en la Asamblea) o vertical (el poder en los gobiernos regionales o locales).

Por último, podemos fijarnos (Lijphart, 2000) pero que también existen tres rasgos: (a) las segundas Cámaras suelen tener datos legislativos suelen ser más representativos y (c) las segundas Cámaras suelen renovarse en su totalidad, que se renuevan en su totalidad, no son determinantes, pero muestran su funcionamiento.

Para medir el grado de incongruencia utilizaremos el esquema analítico que nos parece que es el más completo. Se establecen cinco grupos que dependen de (a) el sistema electoral, donde he...

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 1  
PUNTUACIONES PARA LA INCONGRUENCIA LEGISLATIVA

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: Iguales 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).

## II.2. Simetría entre Cámaras

La segunda Cámara, para que exista una ría política diferenciada, también debe tener una Esta segunda característica es la capacidad de fijaremos en la capacidad de iniciar el proceso legislativo determinado el proceso legislativo y la solución estipulados en caso de conflicto.

En este segundo bloque destacamos la goza el bicameralismo en los países donde se tades en cuanto a iniciativa legislativa y reducir propuestas de ley en el Leg. Cámara, así como a intereses particulares de los sistemas en que la iniciativa legislativa en caso de Austria o Noruega. Por otro lado, es la Cámara que tiene la decisión final, o ga un poder a dicha Cámara que puede ser considerablemente el poder de veto en Austria, Francia, Irlanda o España.

No obstante, los derechos legislativos más claramente si nos fijamos en la capacidad de fijarnos tanto en la capacidad de decisión de la decisión de una Cámara sobre la de la otra. En este aspecto, el gasto son una prerrogativa de la Cámara que los temas de ingreso lo son de la legislación presupuestaria es esencial y características que se dan entre los países.

Resulta llamativo que en varios países to a la iniciativa legislativa o en la capacidad de acuerdo entre ambas Cámaras, pero presupuestaria las cosas cambian. En la normativa en lo concerniente a tener la Cámara Baja es la única que dispone de iniciativa. En Japón, México, Holanda, España y para llegar a un acuerdo en caso de conflicto (México o Austria).

La fórmula institucionalizada de las Cámaras en el proceso legislativo es la designación de una Cámara a la otra o la utilización de muchos métodos para alcanzar un acuerdo de haber realizado diversas rondas de negociación para reducir la discrepancia. Entre ellos, el

(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 la 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 tener en cuenta también el grado de descentralización dentro de los juicios políticos locales.

Del mismo modo que hicimos con las variables de descentralización, vamos a introducir ahora variables, para valorar las simetrías de los sistemas bicamerales, por Llanos y Nolte (2003). Éste es un modelo de simetría de la cooperación interinstitucional, otorgando unos valores a las variables de simetría de las Cámaras (ver Tabla II). Éstos se suman y se obtiene una puntuación de simetría legislativa.

Puntuación de simetría legislativa	
VARIABLES DE SIMETRÍA LEGISLATIVA	Puntuación
1. Atribuciones legislativas de las Cámaras Altas	1: Cuanto más atribuciones, más simetría
2. Origen de los proyectos de ley	4: Atribución exclusiva a la Cámara Alta
3. Resolución de desacuerdos sobre legislación	4: Exclusiva a la Cámara Alta
4. Instrumentos de control del Poder Ejecutivo	4: Atribución exclusiva a la Cámara Alta
5. Participación del Senado en nombramiento de funcionarios	4: Exclusiva a la Cámara Alta
6. División bicameral de tareas para el juicio político	4: Exclusiva a la Cámara Alta
Puntuación total	

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

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

El particularismo político es un elemento de la Ciencia Política, especialmente relevante en los sistemas políticos que éste comporta al país. Es un elemento a tener en cuenta para la descentralización. El particularismo político es más atractivo para sus carreras políticas que el federalismo.

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, lo que supone una actuación de los elegidos por parte o de la élite que lo ha elegido. Y los candidatos independientes que, en los últimos dos, sienten una mayor correspondencia con las peticiones particularistas.

La codificación que se realiza significa que los votantes pueden unir sus preferencias de forma individual. Los partidos presentan una lista y son los modelos más comunes de votivos para satisfacer al partido ante y puestos en un lugar cerca de los votantes pueden elegir entre una lista de temas donde hay unas altas barreras para los candidatos independientes. No complacer al partido con sus esfuerzos, el valor dos significa que los votantes restringidos. En este grupo se encuentran los independientes pueden participar y votar exclusivamente en ganar el

La segunda variable de las que mide la perspectiva de un candidato toral de otros candidatos de su pa- votos son repartidos a través de los escaños, el valor uno que los partido y, por último, el valor do únicamente contribuyen al éxito plo, el valor dos correspondería a variable descansa sobre la presun- dades de otros candidatos tenderá bras, un valor elevado de *pool* signi- ninguna externalidad a otro can- bajo significa que existen grande- ponde a sistemas electorales con- ben apoyo electoral si los candida-

La tercera variable, «voto», mide la intención de los votantes de apoyar a un candidato. El lema es que los votantes deben votar por el candidato que ellos prefieren, pero que lo elijan a él. Por tanto, sigue siendo posible que el sistema correspondiente a los sistemas electorales uno corresponde a sistemas con



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 los factores que influyen en América Latina. Como podemos ver en la figura 1, las fórmulas para la elección de los representantes varían considerablemente, ya cómo en los nueve países de nuestro estudio se utiliza el sistema electoral utilizado como el más común para llegar a doblarse. Especialmente en los países que puede llegar a ocupar casi la mitad de los escaños, lo que constituye en pequeños espacios geográficos como la República Dominicana o Argentina, donde la institucionalización bajo la que se celebran las elecciones es muy baja.

MODC

PAÍS	ELECCIÓN
Argentina	Cada provincia y la capital eligen tres senadores.
Bolivia	Cada departamento elige tres senadores.
Brasil	Cada estado federado elige tres senadores.
Colombia	Elección de 100 senadores mediante el sistema de lista nacional. Dos curules se eligen en cada departamento de acuerdo al sistema de cociente electoral.
Chile	Cada región constituye una circunscripción electoral. Los senadores son elegidos por sufragio directo, designados <sup>5</sup> y 1 es vitalicio <sup>6</sup> .
México	Cada estado federado y el Distrito Federal eligen dos senadores por segunda fuerza). 32 senadores son elegidos por sufragio directo.
Paraguay	Elección mediante sistema proporcional.
Rep. Dom.	Cada provincia y el Distrito Nacional eligen tres senadores.
Uruguay	Elección mediante sistema proporcional.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación nacional.

En nuestros casos de estudio las Cámaras alta y baja son diferentes, pero los resultados son incongruentes, en mayor o menor medida. Las Cámaras Altas realizan la representación

5. Estos cargos se componen de:  
a) un elegido por ésta en votaciones sucesivas y continuas; b) un ex contralor general de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y otro del cargo al menos por dos años, elegido por la Universidad estatal o reconocida por el gobierno inferior a dos años continuos, designado por el que haya ejercido el cargo por más de dos años en el cual se realiza el nombramiento, y

6. Los ex presidentes de la República en forma continua serán senadores por designación.



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 disimilares 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 mayores diferencias en sus mecanismos de Argentina, México, Paraguay y Chile más fuerte. En Argentina el predominio final de la Cámara que se utilizó en Paraguay o México, la Cámara Limitada limita las lecturas a dos lecturas, es importante remarcar que la Cámara sobre la otra, sino que es la Cámara dominante. Chile y Colombia utilizan la solución de sus divergencias, aunque de forma separada, utilizando distantes optan por una solución de carácter común.

Aun cuando se observan otras variables que componen el grado de simetría de los sistemas de resolución de conflictos en los Senados latinoamericanos. Tal y como se muestra en el caso de Argentina, el grado más alto de simetría –Paraguay (22) y Colombia (22) y Brasil (22)– tres países que el de los casos analizados, no muestran contraposición, los países con mayor simetría –Chile– son los que muestran una mayor simetría en el caso de conflicto entre ambas.

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

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

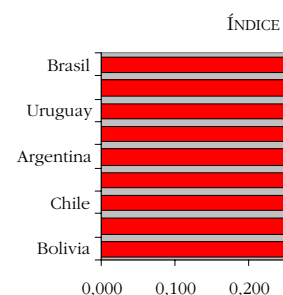
País	BALLOT	POOL	VOTE	PARTICULARISMO
Argentina	0	0	0	0
Bolivia	0,261	0	0,523	0,261
Brasil	1	1	1,5	1,16
Chile	0	0	0	0
Colombia	1	1	0	0,66
México	0,8	1,6	1,6	1,33
Paraguay	0	0	0	0
República Dominicana	0,5	1	0,5	0,66
Uruguay	1	1	2	1,3

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, es el caso de los Diputados en Argentina (Jorge) que, al estar focalizado en los partidos políticos, ejercen un férreo control sobre los procesos de configuración de las listas electorales.

Los índices más bajos se encuentran en Argentina, donde no se dispone de una Cámara Baja municipal, lo que genera pocos subestatales en las deliberaciones. Esto es obvio dado los bajos valores mostrados por el índice de bicameralismo. Un caso similar es el de Chile, cuyo valor en la medición de su simetría es bajo, especialmente en la correspondencia entre los valores intermedios-altos en cuanto a la configuración de las listas electorales. En el caso paraguayo, su particularismo político condiciona el valor en el índice de bicameralismo.

#### IV. CONCLUSIONES TENTATIVAS

El bicameralismo reúne algunas características –entre los dos cuerpos legislativos, la Cámara Alta y la Cámara Baja–. Este tipo de bicameralismo, donde el papel de la segunda Cámara legislativa es más limitado en la toma de decisiones políticas, según nuestro parecer, deben ser tomadas en cuenta las decisiones que ofrece la gobernanza legislativa. La coordinación interinstitucional vertical es un aspecto clave. No obstante, en este primer ensayo, se ha intentado describir la configuración institucional de las Cámaras Altas y Bajas. Como ha señalado Constanzo (2003), la introducción de la

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 veto 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 veto que canalizan sus intereses en el punto de veto 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 veto, dado que sus preferencias pueden ser volubles en el tiempo aun cuando se enmarcan bajo el mismo diseño institucional configurado en un punto de veto (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 mayorías 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 permita la victoria de varios actores hace que el mantenimiento del *statu 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 veto; 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 contruidos 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 sobre otras variables determinantes y sus dimensiones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BROWN, Trevor L. *An Examination of Bicameralism*. Mimeo, The School of Public Administration, University of California, San Diego, 1992.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and Democracy in Latin America: A Study of Electoral Formulas*. *Electoral Studies*, 1995, vol. 16, pp. 469-490.
- COLOMER, Josep M. *Instituciones políticas y procesos de descentralización*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- COX, Gary y MCCUBBINS, Matthew. *The Legislative Process in Bicameral Systems*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- DIERMIER, Daniel; ERASLAN, Hülya y MIMON, Jean-Michel. *Bicameralism and Democracy: A Comparative Study*. Mimeo, School of Arts and Sciences, University of California, San Diego, 1999.
- FUCHS, Ruth y HÄGELE, Mirjam. *El bicameralismo en Europa*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- GANGHOF, Steffen. *Veto Points and the Consequences of Political Institutionalization*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- GAVIRIA, Alejandro; PANIZZA, Ugo; y SODERSTRÖM, Ulf. *Growth Collapses*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1999.
- JONES, Mark. *Explaining the High Level of Legislative Activity in the US Congress*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- STERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 2002, pp. 1-10.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastián; y SPIEGEL, David. *Professional Politicians: The Consequences of Political Institutionalization*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- *Keeping a Seat in Congress: Professional Politicians and the Consequences of Political Institutionalization*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- LEVMORE, Saul. *Bicameralism: Where the Rubber Meets the Road*. *Journal of Law and Economics*, 1992, vol. 35, pp. 1-20.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LLANOS, Mariana. *El bicameralismo en América Latina*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. *Bicameralism and Democracy: A Comparative Study*. Ponencia presentada en *The 3rd International Conference on Bicameralism*, Washington, D.C., 1999.
- LUCA, Miguel de; JONES, Mark y TSEBELIS, George. *Bicameralism and Democracy in Argentina*. *Comparative Politics*, 1999, vol. 31, pp. 1-10.

- 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 parties systems of Latin America*

Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ  
 Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg  
 \* 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 que la configuración privilegiada de representación en los sistemas del Legislativo, puede conllevar ciertos efectos que implica el bicameralismo. Se trata de una cuestión básica, es decir, establecer la diferencia entre los países latinoamericanos a través de sus sistemas de representación.

*Palabras clave:* bicameralismo

ABSTRACT: The article argues that the privileged configuration of representation in polyarchal representative branch, can generate certain liabilities in bi-cameral systems. The article treats a basic question, that is, to establish the difference between the party composition of the different Latin American countries through their systems of representation.

*Key words:* bicameralism, Ser