

„Zweikammersysteme in Lateinamerika -
Zur Funktion und Funktionsweise der
Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und
Uruguay“

**Funciones y funcionamiento
de los senados en los
sistemas bicamerales de
América Latina: un
enfoque comparado**

Detlef Nolte

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay“

Arbeitspapier Nr. 4

Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado

*Detlef Nolte**

Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg

August 2002



* Detlef Nolte es subdirector del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo y profesor de Ciencia Política y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Hamburgo. Es el coordinador del proyecto de investigación: „Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay“.

Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado¹

1. Introducción.....	1
2. Las segundas cámaras de los parlamentos bicamerales en la teoría política y el derecho constitucional: una discusión de ventajas y funciones	6
3. Legitimidad, utilidad y particularidades.....	12
4. La crítica a los parlamentos bicamerales y las razones para su abolición.....	13
5. El senado como “ <i>veto player</i> ” o “ <i>veto point</i> ” de un régimen institucional.....	17
6. Bicameralismo fuerte y bicameralismo débil.....	21
7. Los sistemas bicamerales de América Latina: un subgrupo con muchos rasgos comunes y cierta variedad en la representación territorial	23
8. Esquema de análisis.....	25
Bibliografía:.....	28

1. Introducción

De acuerdo con las estadísticas de la Unión Interparlamentaria (IPU), para mayo de 2001, de un total de 178 sistemas legislativos en el mundo, más de un tercio (63) correspondían a sistemas bicamerales (Russell 2001: 22). Empleando los criterios más estrictos de Arend Lijphart, bajo los que se cuenta únicamente a 36 países que tuvieron un sistema democrático de gobierno ininterrumpidamente desde 1977 hasta 1996, y que además tienen por lo menos un cuarto de millón de habitantes, se constata que casi dos tercios (23) de dichos países poseen sistemas bicamerales (Lijphart 1999: 202).

Dentro de este panorama general, cabe preguntarse sobre la tendencia evolutiva de los sistemas legislativos a fin de comprobar si se ha producido el pronóstico hecho por Klaus von Beyme (1974: 387) hace casi treinta años respecto a que los sistemas bicamerales habrían entrado en crisis en todas las democracias occidentales. Nos planteamos, entonces, la siguiente pregunta: ¿se puede registrar alguna tendencia general hacia la disminución o el aumento del número de sistemas bicamerales? Tras una mirada retrospectiva parece un poco exagerado dar plena cabida al planteo de Von Beyme, ya que en la segunda mitad del siglo XX hubo solamente cuatro casos entre las democracias estables - Nueva Zelanda (1950), Dinamarca (1953), Suecia (1971) e Islandia (1991) - en los cuales los sistemas bicamerales fueron sustituidos por un sistema unicameral. Más recientemente, en América Latina en la década de 1990, Perú (1994) y Venezuela (1999) cambiaron sus sistemas bicamerales por sistemas unicamerales. Asimismo, luego del histórico cambio de rumbo iniciado en 1989, una mayoría de los países de Europa Oriental y de los países que

¹ El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación (financiado por la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* - DFG) sobre la función y el funcionamiento de los senados en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El proyecto es llevado a cabo por el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. Los investigadores/as participantes son Detlef Nolte (coordinador), Mariana Llanos, Francisco Sánchez, Ruth Fuchs y Mirjam Hägele. Los resultados preliminares serán presentados en el portal del Instituto de Estudios Iberoamericanos en la red (<http://www.duei.de/iik>)

conformaban la ex-URSS adoptaron sistemas unicamerales, aunque un número apreciable eligió también sistemas bicamerales².

Manin (1999: 193-195) sostiene que la creación de una segunda cámara puede ser una decisión de tipo estratégico-racional, surgida del cálculo de los actores políticos relevantes con el objetivo de disminuir la incertidumbre que, según Przeworski (1991:40), es una característica inmanente del proceso democrático, la misma que se da especialmente en las primeras elecciones después de una fase autoritaria. Entre los efectos de la creación de una segunda cámara debe contarse, al menos, un aumento en el número de cargos electivos y una consiguiente disminución del riesgo de una fuerte concentración del poder.

A pesar de la amplia difusión de sistemas bicamerales, especialmente en las democracias más consolidadas, resulta sorprendente que hasta mediados de la década de 1990 casi no se hubieran realizado estudios comparativos sobre dichos sistemas, ni tampoco investigaciones específicas sobre el funcionamiento de las segundas cámaras, a excepción de los trabajos de Mastias / Grangé (1987) y Schüttemeyer / Sturm (1992). En este sentido, son acertadas las palabras de un investigador alemán, quien escribe: “Hay un sinnúmero de estudios sobre parlamentos, pero investigaciones sobre segundas cámaras muy pocas. Es como buscar una aguja en un pajar” (Haas 2000: 9).

Los pocos estudios monográficos que existen se concentran sobre determinadas segundas cámaras como son: el *Senate* de los Estados Unidos de América, el *Bundesrat* del sistema federal alemán, y - por las discusiones recurrentes sobre su abolición o reforma (“*the second chamber question*”; Shell 1998) - la *Chambers of Lords* en el Reino Unido. Pero también, en estos casos citados, que son de las segundas cámaras más conocidas y estudiadas, hay todavía muchas lagunas en la investigación. Así por ejemplo, en un estudio reciente sobre una de las segundas cámaras más fuertes y políticamente importantes del mundo, el Senado de los Estados Unidos de América, los autores señalan que un fenómeno de gran relevancia para esta cámara no ha sido hasta ahora suficientemente investigado, a saber, las repercusiones de la representación igualitaria (sin ponderar el número de habitantes) de los estados miembros (dos senadores por estado) sobre la distribución de recursos federales y sobre las posibilidades desiguales de articulación (y de lobby) de intereses especiales a escala estatal y federal (Lee / Oppenheimer 1999)

Desde mediados de los años noventa se puede observar un relativo aumento del interés científico por el tema del bicameralismo y por las funciones de las segundas cámaras. Este creciente interés en los senados tiene que ver, por un lado, con la tendencia generalizada a profundizar los estudios acerca de las instituciones políticas en el marco de la “tercera ola” democrática (NDI 1996), la que significó el surgimiento de muchas democracias nuevas o bien, en muchos casos, la recuperación de tradiciones democráticas anteriores. En este contexto, se diseñaron nuevas constituciones o se volvieron a poner en vigor antiguas constituciones democráticas y todo esto alimentó el debate sobre las instituciones políticas más convenientes para cada país. Por otro lado, en el marco del enfoque neo-institucionalista, la existencia o no-existencia de segundas cámaras empezó a ser incluida como una variable más en los estudios comparativos acerca de las repercusiones que tienen diferentes instituciones políticas sobre el comportamiento y el rendimiento político en diferentes áreas de gestión pública.

² Por ejemplo en Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Kazajistán, Kirguistán, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia, Yugoslavia.

Sin embargo, el debate científico sobre sistemas bicamerales en perspectiva comparada sigue restringido a los círculos académicos de unos pocos países: EE.UU y el Reino Unido, donde se destacan, entre otros, los trabajos de Tsebelis / Money (1997), Patterson / Mugham (1998), Russell (2000) y el número de *The Journal of Legislative Studies* (Vol. 7 N°1 Spring 2001) que fue dedicado al tema “*Second Chambers*”. En Francia, la *Revue Internationale de Politique Comparée* dedicó el Vol.6 N°1 Printemps 1999 al tema de « Des Sénats », que se sumó a los trabajos de Mastias / Grangé (1987) y Mastias (1999). Por último, en Alemania, la revista *Zeitschrift für Parlamentsfragen* publica regularmente artículos sobre el tema del bicameralismo desde una perspectiva comparada junto a muchos artículos sobre el *Bundesrat*; asimismo, se publicaron aquí recientemente los trabajos de Riescher et al. (2000), Schüttemeyer / Sturm (1992) y Sturm (2002).

Además, las aún escasas investigaciones sobre segundas cámaras se refieren a muy pocos casos empíricos y enfocan casi exclusivamente en los senados de sistemas parlamentarios (Patterson / Mugham 1999; Riescher et al. 2000). En el contexto de sistemas presidencialistas, el senado norteamericano ha sido y es bastante estudiado, pero este caso tiene la salvedad de tratarse de un presidencialismo y sistema político bastante *sui generis* lo que lo diferencia y plantea dificultades a la hora de hacer inferencias, en determinados temas, respecto a otros sistemas presidencialistas como los de América Latina³, sin embargo, a nivel general, ofrece elementos comparativos debido a que el diseño constitucional norteamericano es la base a partir de la que armó la estructura institucional de la mayoría de los regímenes políticos del resto del continente. Finalmente, en los libros recientemente publicados (Patterson / Mugham 1999; Riescher et al. 2000) sobre segundas cámaras, *los sistemas políticos de América Latina han sido enteramente pasados por alto*, a pesar de que la región presenta sistemas bicamerales de una larga trayectoria histórica.

En el año 2002, en la mitad -es decir nueve- de los Estados latinoamericanos y en una amplia mayoría de los de Suramérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay) existen sistemas bicamerales.⁴ Parlamentos unicamerales aparecen en nueve Estados latinoamericanos, tres de entre ellos en Sudamérica (Ecuador, Perú y Venezuela) y seis en Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). La República Dominicana y México, en cambio, forman parte de los nueve sistemas bicamerales de América Latina⁵.

Como ya se ha dicho, en los años noventa Perú (1994) y Venezuela (1999) sustituyeron su sistema bicameral por un parlamento unicameral, cambios que se dieron en gobiernos con tendencias autoritarias, lo que hace pensar que los mismos tenían una clara intención de concentración de poder. A pesar de que el bicameralismo fue casi una constante en la tradición constitucional ecuatoriana, el senado desapareció a partir del gobierno civil de

³ El caso de los EE.UU es prácticamente único en el mundo debido a la singular estructura de su sistema de partidos, cuyas unidades se caracterizan fundamentalmente por no tener una organización centralizada. Este rasgo, conjugado con un sistema electoral mayoritario de distritos uninominales, ha configurado un modelo de representación centrado en las personas antes que en las organizaciones, lo que limita las posibilidades de inferencia a los otros casos nacionales a partir de los estudios empíricos realizados sobre ese país.

⁴ En Haití tradicionalmente existió un sistema bicameral – salvo entre los años 1957 y 1987.

⁵ En Cuba hoy en día también existe un parlamento unicameral, aunque antes de la Revolución de 1959 había un parlamento bicameral. Los países del Caribe que fueron colonias de Gran Bretaña, en su mayoría, cuentan con sistemas bicamerales con un senado nombrado (y no elegido por los ciudadanos) por el jefe de gobierno o por el gobernador general (en parte en consulta con la oposición).

1979⁶. En Nicaragua, caso único en Centroamérica - entre 1911 y 1979 existió un parlamento bicameral que después de la Revolución Sandinista fue sustituido por un parlamento unicameral. En comparación con las democracias más consolidadas en otras partes del mundo, en América Latina se puede constatar una cierta tendencia hacia el unicameralismo en los últimos 25 años.

A pesar del interés renovado por cuestiones institucionales en América Latina, que se inicia con el debate sobre parlamentarismo y presidencialismo, que tiene como hito el trabajo de Juan Linz aparecido en la década de 1980, la temática del bicameralismo no fue tratada por estudios empíricos y comparativos. La mayoría de los estudios se centraron en estudios sobre el Poder Ejecutivo (Shugart / Carey 1992, Mainwaring / Shugart 1997, Nohlen 1998, Jones 1995) o sobre el legislativo en su conjunto, con énfasis en las cámaras bajas⁷ (Close 1995, Krumwiede / Nolte 2000, Morgenstern / Nacif 2002).

En otro ámbito, los parlamentos latinoamericanos son evaluados generalmente de manera muy negativa en los estudios de opinión pública⁸ (Tabla 1). Esta opinión negativa es reforzada por escándalos, como el de los gastos reservados y compra de votos en el Senado argentino que, entre otras cosas, provocó la renuncia del entonces vicepresidente Carlos Álvarez, quien argumentó que no disponía de respaldo para investigar los hechos. Este tipo de escándalos ponen en tela de juicio a las segundas cámaras, que aparecen como superfluas y son cuestionadas en su misma existencia con el argumento de ahorrar fondos públicos. En tales circunstancias, podría repetirse la trayectoria política de Venezuela y Perú, que tuvo su desenlace en la abolición de los senados. Así por ejemplo, el nuevo presidente de Colombia, Álvaro Uribe, propuso en su programa electoral la creación de un sistema unicameral⁹ y un ex-presidente argentino, Carlos Menem, también aboga por la unificación de las dos cámaras en su país (La Nación 31.5.2002, p.12).

⁶ El Senado en el Ecuador era el espacio de representación de los intereses corporativos y regionales (Sánchez Lopez, 1998). Durante el proceso de transición política hubieron, entre otras, dos posiciones encontradas, una que insistía en el mantenimiento de la segunda cámara y otra que planteaba que el Senado era una esfera de poder manejada por las clases dominantes más tradicionales y conservadoras, por lo que tenía que ser eliminado para el desarrollo democrático del país y la construcción de nuevas instituciones más igualitarias; a cambio proponían un sistema unicameral que combinaba los distritos provinciales de variada magnitud, con un distrito único nacional en el que se elegían doce legisladores, los que supuestamente llenarían el vacío de un espacio de representación nacional en un país altamente fragmentado. Al final se impuso esta última opción y el modelo funcionó hasta la asamblea constituyente de 1997-1998 que eliminó los diputados de distrito único nacional a partir de las elecciones de 2003, dejando un legislativo unicameral formado por representantes electos en distritos provinciales.

⁷ Cabe mencionar el extenso estudio empírico sobre "Elites Parlamentarias en América Latina", incluyendo encuestas sistemáticas a una gran cantidad de diputados en los países de la región, desarrollado por el equipo de Manuel Alcántara Sáez del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca (CIS 1997-1998).

⁸ No está por demás insistir en que la mayoría de estudios de opinión tratan sobre el legislativo en su conjunto y por lo general no hacen diferencias entre cámaras. Una excepción es la encuesta del CERC (2002) para el caso de Chile en la que se diferencia la percepción sobre las dos cámaras. Pero los datos del caso chileno evidencian poca diferencia: en julio de 2002 solamente un 12% tenía "mucho o bastante" confianza en el Senado, mientras que 11% la tenía en la Cámara de Diputados.

⁹ El llamado "Manifiesto Democrático" de Uribe plantea: "20. Soy partidario de una sola Cámara que integre al Congreso con la ciudadanía, titular de la democracia participativa." Pero las cosas no se han quedado en enunciados de campaña y una vez instalado en el poder ha insistido en la necesidad de abolir la segunda cámara.

Tabla 1
Confianza en el Congreso Nacional 2001¹

Países	Porcentajes
Uruguay	46%
Venezuela	37%
Chile	33%
Costa Rica	29%
México	25%
Panamá	25%
El Salvador	24%
AMÉRICA LATINA (promedio)	24%
Nicaragua	24%
Brasil	23%
Perú	23%
Honduras	23%
Paraguay	18%
Argentina	17%
Bolivia	16%
Colombia	14%
Guatemala	13%
Ecuador	9%

1 Porcentajes sumando las respuestas correspondientes a “mucho” y “algo” de confianza

Fuente: elaboración propia a partir de *Latinobarómetro* 2001

Frente al contexto que hemos descrito, nos parece sumamente importante estudiar la función y el funcionamiento de los senados en América Latina, para que éstos dejen de ser unos desconocidos y así poder, entre otras cosas, evaluar de mejor manera los argumentos en pro y contra de la existencia o de la abolición de una segunda cámara. En el presente trabajo, intentaremos realizar un primer análisis de los sistemas bicamerales latinoamericanos para lo que será necesario, como primer paso, revisar la discusión sobre las funciones que son adscritas a las segundas cámaras en la teoría política y evaluar los resultados de estudios empíricos sobre las repercusiones de esas cámaras en el proceso político; como segundo paso, se presentarán y debatirán esquemas de análisis que han sido utilizados para estudiar los sistemas bicamerales. Respecto al tema de los senados latinoamericanos, se procederá de la siguiente manera: primero, se caracterizará a los senados de América Latina, para luego, marcar las diferencias que estos tienen respecto a otras segundas cámaras en el mundo, y finalmente, se esbozará preliminarmente una metodología de análisis propio, para cerrar planteando una serie de temas centrales que, en nuestra opinión, deberían servir de guía a la investigación posterior.

2. Las segundas cámaras de los parlamentos bicamerales en la teoría política y el derecho constitucional: una discusión de ventajas y funciones

La discusión sobre las ventajas y desventajas de los parlamentos bicamerales tiene una larga tradición y se remonta a la antigüedad (Tsebilis / Money 1997: 17-21; Manin 1999). Shell (2001: 5) hace hincapié en que las ideas básicas que sostienen el concepto del bicameralismo, o que se usan para justificar las segundas cámaras, son mucho más viejas que las mismas organizaciones bicamerales. Entre las ideas claves hay que mencionar, primero, la idea de que el poder no debería concentrarse solamente en una persona o en una institución y, segundo, que se necesitan instituciones con una cierta sabiduría para garantizar el buen manejo del gobierno. En ese marco, vienen a la mente las constituciones mixtas de Aristóteles y otros pensadores políticos (Wember 1977; Nippel 1978) o los elogios de Cicerón al Senado Romano – que ha dado el nombre a la mayoría de las segundas cámaras - como un “Consejo de los Sabios”, que pone frenos a la corrupción del poder ejecutivo y otorga mayor calidad al proceso legislativo.

La idea de la representación de diferentes intereses sociales en cámaras separadas tiene sus raíces históricas en las cortes medievales europeas de los siglos XIII y XIV – con el parlamento inglés como ejemplo más avanzado, con más continuidad institucional y con más influencia sobre la teoría política. Hay que recordar el famoso capítulo 6 (libro 11) sobre la constitución inglesa en la obra maestra de Montesquieu “El espíritu de las leyes” que contiene una defensa del sistema bicameral inglés, abogando por una cámara popular y una cámara de la aristocracia que se controlen mutuamente.

El análisis de la estructura institucional diseñado por la Constitución de los EE.UU. es fundamental para comprender las funciones de los senados en los sistemas bicamerales como tal, y de los que operan en sistemas presidenciales en especial. Así por ejemplo, el modelo federal de dos cámaras con una representación igualitaria de los estados en el senado no fue el resultado de un plan deliberado, sino más bien de un compromiso político para conciliar los intereses de los estados grandes y de los estados pequeños¹⁰. Por el modo en que se organizó la votación en la Convención de Filadelfia de 1787 – un voto para cada estado participante – quedó prefigurado, de cierta manera, el llamado “Compromiso Grande”, que consistió en dar una representación igual en el senado a todos los estados (dos representantes para cada uno), sin tomar en cuenta el número de habitantes. El criterio numérico se refleja solamente en la composición de la cámara baja o cámara de representantes. De esta forma, los estados pequeños aspiraban a contar con un control mayor sobre el gobierno federal, al cual – como contraparte del compromiso – le fueron conferidos más poderes en la nueva constitución (Lee / Oppenheimer 1999: 16-43). La otra idea básica detrás de la creación de las dos cámaras, esto es, establecer un contrapeso a la voluntad de las mayorías, no era nueva en la política norteamericana ya que en todos los estados originarios de la Unión – con la excepción de Pennsylvania – había sistemas

¹⁰ Lee y Oppenheimer (1999: 42-43), plantean que la desproporción en la representación fue uno de los “costos” de la unidad federal: “*Today Senate apportionment is best understood as the product of the collision of particular sets of political interests within a specific institutional and ideological context... . Equal state apportionment was accepted not because it was an integral part of the framers’ shared vision for the body, but because it was the price of the union*”.

bicamerales que basaban su justificación en el modelo inglés y en la doctrina política vigente en este sentido¹¹.

En la justificación político-doctrinaria y funcional del Senado de los EEUU que fue desarrollada por Hamilton, Madison y Jay en los artículos de “El Federalista” se combinaba lo nuevo de la representación igualitaria de los estados en el senado – como órgano de representación de los intereses de los estados miembros de la Federación – con los argumentos clásicos para justificar una segunda cámara como un elemento de “frenos y contrapesos” y de amparo de los intereses de la minoría contra los abusos de la mayoría.¹² El argumento fue desarrollado en los artículos de los números 51 y 62¹³.

Intentando sistematizar las discusiones iniciales en torno a las segundas cámaras y su justificación en la teoría política, se puede plantear el siguiente argumento: muchas de las explicaciones que se usan para justificar la existencia de segundas cámaras tienen su propia historia, la misma que va a la par de la institución como tal y que han terminado incorporadas al *corpus* de ideas básicas de la teoría política. En este sentido, la tesis de Schüttemeyer y Sturm (1992: 517), que afirman desde una visión histórica retrospectiva, que las segundas cámaras fueron un compromiso institucionalizado entre nuevas y viejas convicciones políticas o fórmulas de legitimación, es solamente en parte correcta. Más bien, debe decirse que, muchas veces las nuevas instituciones fueron justificadas con referencia a viejas fórmulas legitimatorias.

Las segundas cámaras son instituciones políticas multifuncionales que pueden cambiar su funcionamiento con el transcurso del tiempo¹⁴, lo que produce que, los motivos que se adujeron en un determinado momento para justificar la creación de segundas cámaras explique solamente una parte de su funcionamiento actual y su rol en el sistema político vigente. Las segundas cámaras influyen y también retroalimentan en el funcionamiento de

¹¹ “... bicameral institutions were the eighteenth-century norm, supported by a number of beliefs about their value and role. ... In short, the delegates did not deliberate in a theoretical vacuum: they met within an institutional and historical context where bicameral legislatures were the norm” (Lee/Opppenheimer 1999: 26-27).

¹² Sobre la discusión de los *Founding Fathers* veáse Kurland / Lerner (2000: Chapter12: Bicameralism) (<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>)

¹³ El Federalista n° 51 dice: “Al constituir un gobierno sobre hombres que ha de ser administrado por hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: el gobierno debe ser primero habilitado para que controle a los gobernados; y luego obligado a que se controle a sí mismo. ... En el gobierno republicano, la autoridad legislativa predomina necesariamente. El remedio para este inconveniente consiste en dividir a la legislatura en diferentes partes; y en volver a dichas partes, por medio de diferentes modos de elección y diferentes principios de acción, tan poco conectadas una con la otra como la naturaleza de sus funciones compartidas y su común dependencia de la sociedad lo admitan.” Mientras que en El Federalista n° 62 se plantea: “Otra ventaja que surge de este elemento en la constitución del senado es el obstáculo adicional que debe resultar contra los actos impropios de legislación. Ninguna ley o resolución puede ser sancionada sin el consentimiento, primero, de la mayoría del pueblo, y luego, de una mayoría de los estados. ... un senado, como una segunda rama de la asamblea legislativa, distinta de y dividiéndose el poder con la primera, tiene que resultar en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno. Duplica la seguridad del pueblo, al requerir el asentimiento de dos cuerpos distintos para las maquinaciones de la usurpación o la perfidia, donde la ambición o la corrupción de un solo cuerpo sería, en cambio, suficiente. ... La necesidad de un senado es no menos reivindicada por la propensión de todas las asambleas únicas y numerosas a ceder al impulso de pasiones súbitas y violentas y a ser inducidas por líderes facciosos a tomar resoluciones intemperantes y perniciosas.”

¹⁴ Por ejemplo, en el caso de los EE.UU., Riker (1955: 455), plantea: “*the development of the rule of the senate from the representation of state governments, which was the role initially intended, to the representation of the people of the states, which was the role finally played*”.

todo el sistema político, en este sentido y desde una perspectiva neo-institucionalista “las instituciones no solamente tienen una historia, sino que hacen historia” (Lee / Oppenheimer 1999: 18).

Tomando en cuenta esta advertencia neo-institucional, se pueden analizar los sistemas bicamerales con un enfoque estructural-funcional, como lo propone Cotta (1974). Pero hay que diferenciar bien entre las funciones adscriptas a las segundas cámaras y las funciones reales que cumplen. El enfoque estructural-funcional incluye dos pasos. En primer lugar, debe preguntarse: ¿Qué función cumple una estructura parlamentaria? En segundo lugar, la pregunta es: ¿Qué tan bien cumple una determinada estructura dichas funciones? (Cotta 1974: 208). Además, en el análisis es necesario diferenciar entre las funciones específicas de las segundas cámaras y su aporte a las funciones comunes de todo el parlamento.¹⁵

Es muy importante tener presente este último aspecto porque podría existir una cierta tensión entre el cumplimiento de las funciones particulares de las segundas cámaras y su aporte a las funciones del parlamento en su conjunto. Por ejemplo, una política de representación de los intereses territoriales en el marco del federalismo puede trabar los intentos de legislar basándose en intereses nacionales. Las necesidades de buscar consensos más amplios – por la aprobación en dos cámaras – puede chocar, a su vez, con la necesidad de encontrar soluciones rápidas a nivel nacional para problemas coyunturales y urgentes (Sturm 2002). Esto último ha tomado estructura institucional a través de los mecanismos de intermediación para los casos de discrepancia política entre las dos cámaras, como son las comisiones mixtas, las sesiones conjuntas o el sistema de reenvío, también denominado “*navette*” (Tsebelis / Money 1997: 54-69).

Antes de discutir el aporte de las segundas cámaras al funcionamiento de la rama legislativa en su conjunto, digamos que las funciones generales de un parlamento – tanto para sistemas parlamentarios como para sistemas presidenciales – se pueden resumir en las tres siguientes dimensiones (Krumwiede / Nolte 2000: 61-71):

- 1) Control político.
- 2) Legislación/ cogobierno.
- 3) Representación política.

Cabe además preguntarse si, al cumplir con sus funciones propias, las segundas cámaras aportan a la satisfacción de las tres funciones básicas del parlamento en su conjunto. Sobre este tema Cotta (1974: 219-221) hace una importante contribución. Para el autor italiano, la **función de control del parlamento**, tiene un potencial mayor en un esquema bicameral, ya que, hasta cierto punto, puede ser ejercida por cada cámara de forma independiente y con efectos acumulativos. Asimismo, tratando de refutar el típico argumento sobre la lentitud y tardanza que implicaría en bicameralismo en la **etapa de deliberación de políticas**, dice que el procedimiento más largo puede ser compensado por la mayor capacidad de trabajo que tienen dos cámaras, la división del trabajo entre ellas, y el potencial efecto de mejora

¹⁵ Von Beyme (1974: 368-369) enumera ocho funciones de los parlamentos en sistemas bicamerales, pero sin aclarar bien cuáles son las funciones específicas de las segundas cámaras: (1) representación y articulación; (2) comunicación; (3) control; (4) participación en la elección y destitución del Poder Ejecutivo; (5) legislación; (6) intermediación con la primera cámara; (7) funciones administrativas y judiciales; (8) reclutamiento.

cualitativa que el modelo de debate parlamentario doble tiene sobre dicha deliberación. Lo que debería investigarse es si los procedimientos más largos implican un examen más detenido o solamente un retraso, si un estilo de decisión más negociado contribuye a promover el interés general o si más bien fomenta los intereses particulares. Es evidente que el bicameralismo permite mayores y más articulados espacios y mecanismos de **representación** por la combinación de diferentes procedimientos electorales y el ritmo diferente de renovación de las dos cámaras conjugada con una mayor diversidad de personal parlamentario. Cuando el cuerpo político tiene una estructura regional o federal, la solución bicameral, con la posibilidad que ofrece de diferentes mecanismos electorales y representativos, puede ser un instrumento integrador que confiere a las unidades regionales o estatales el sentimiento de participar de la totalidad del sistema político, aunque no hay que olvidarse del riesgo de que se den distintos pesos a las diferentes partes componentes del cuerpo político.

El cumplimiento de las funciones del parlamento, ya sean las comunes a todo el cuerpo o las específicas de cada cámara, no depende solamente de sus atribuciones constitucionales sino también, y entre otras cosas, de sus capacidades técnicas y de su organización interna. Por lo tanto, si los legislativos latinoamericanos quieren ejercer las facultades que les corresponden según el orden institucional, sus miembros requieren de una infraestructura adecuada y el más amplio acceso a la información y asesoría. Los legisladores necesitan de informaciones esenciales para poder formarse una opinión fundada sobre las materias pendientes de decisión, a la vez que deberían contar también con el suficiente personal asesor calificado y, por último pero no menos importante, disponer de la dotación material necesaria (dietas, oficina, medios de comunicación, salas de conferencia, etc.).¹⁶ Todo esto sería insuficiente si no se combina con una adecuada organización interna, funcional al cumplimiento de sus funciones.¹⁷

¹⁶ Ver al respecto: Diamond (1999: 98-99): *“If legislatures are to become meaningful forums for injecting the interests and concerns of their constituencies into the policy process, they must have sufficiently elaborated and resourceful organizational structures so they can engage, challenge, and check executive officials and state bureaucracies. This requires legal and technical skill in writing legislation and reviewing budgets; a system of functional committees with professional staffs who have specialized expertise in various policy areas, from macroeconomics and the environment to national security; a library and information service (preferable computerized); a research support function; ... States (and peoples) get what they pay for. If they want civil servants and legislative staff with professional skill and dedication... the need to pay these officials reasonably well...”* De acuerdo con los resultados de una serie de encuestas entre miembros de las cámaras bajas de parlamentos latinoamericanos, llevada a cabo a lo largo de la década de 1990 por un equipo de investigación del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, el trabajo de los parlamentarios es afectado considerablemente por el déficit de infraestructura y falta de información y/o de servicios de asesoría. En el promedio latinoamericano, más de la mitad de los parlamentarios encuestados mencionaron como dificultad principal para su trabajo la carencia de una infraestructura adecuada (CIS 1997-1998). La asesoría y el apoyo técnico de los parlamentarios varía mucho en su calidad y estructura en los diferentes Parlamentos latinoamericanos (Krumwiede / Nolte 2000: 158-170)

¹⁷ Para Strøm (1995:62) la organización interna de las cámaras es un factor a tomar en cuenta ya que desequilibra la correlación de fuerzas interna al generar “grupos privilegiados”. Él parte de la idea de que todos los legisladores son electos iguales pero que toda regla de organización viola esa igualdad, o anonimato, esencialmente a través de la generación de uno o más grupos de privilegio. Sobre las comisiones legislativas y los partidos políticos dice, pensando en el caso concreto de las EE.UU.: “Standing committees, for example can be overridden by a determined floor majority even under the decentralised procedure of the United States Congress. Party Leaders can be defeated by their own backbenchers. But the powers vested in committees and parties make these undertakings costly, risky and cumbersome”.

En términos generales, con la creación de las segundas cámaras se han perseguido los objetivos que mencionaremos a continuación y se les han asignado a dichas cámaras las siguientes funciones no excluyentes entre sí. (Cotta 1974: 217; Planas 1997: 73-98; Tsebilis / Money 1997: 13-43; Longley / Olson 1991: 1-4; Patterson / Mughan 1999b: 9-16).

Las segundas cámaras pueden funcionar como un elemento de **control del poder**, con el fin de evitar el predominio o las decisiones arbitrarias¹⁸ de una mayoría escasa y/o circunstancial en una cámara, la cual podría violar los derechos de la minoría en el proceso legislativo¹⁹. Por regla general, se supone que los cambios del *statu quo* son más difíciles en los parlamentos bicamerales que en los unicamerales (Tsebilis / Money 1997) lo que ha llevado a identificar a los senados con cierto componente **conservador**, así por ejemplo, uno de los factores históricos para explicar la preservación, en determinados momentos, de las segundas cámaras fue la defensa del *statu quo* social aristocrático representado en la cámara alta (Carmichael / Baker 1999: 71). Más adelante se desarrolló la idea de un **poder moderador**, de un “*tempérer le pouvoir*”, el que se refleja en que hay más tiempo para una reflexión más profunda²⁰ o para, retrasando el proceso legislativo, dar tiempo a mayores reflexiones sobre el mismo contra las mayorías, a veces impacientes, de la cámara más popular.²¹ (Manin 1999; Mastis / Grangé 1987: 93; Dahrendorf 1998: 152). Se podría argumentar que el bicameralismo, por la división del cuerpo legislativo en dos órganos independientes entre sí, podría **aumentar la transparencia** en el proceso legislativo (en relación a las posiciones políticas y los intereses sociales involucrados). Eaton (2000: 363-365) plantea que el sistema presidencial aumenta la transparencia del proceso político gracias al sistema de controles mutuos propio de la separación de poderes (entre el presidente y congreso) de ese sistema de gobierno²². Retomando la asunción básica de

¹⁸ “*The consideration which tells most, in my judgement, in favour of two Chambers (...) is the evil effect produced upon the mind of any holder of power, whether an individual or an assembly, of having only themselves to consult. It is important that no set of persons should, in great affairs, be able, even temporarily, to make their sic volo prevail without asking any one else for his consent*” (Mill 1910: 325).

¹⁹ Algunos investigadores han construido modelos matemáticos o lógico deductivos para comprobar el aporte positivo de una segunda cámara como un baluarte contra el predominio de una mayoría ocasional o de una minoría bien organizada; garantizando al mismo tiempo la adopción de leyes, si existe una mayoría razonable (Levmore 1992; Riker 1992). La misma idea de garantizar una “libertad negativa” (Friedmann 2002: 14) mediante el senado (al bloquear decisiones que pueden poner en peligro la democracia) puede ser reformulada en el sentido de ampliar la “libertad positiva”, porque se aumentan las posibilidades de la participación política: “El bicameralismo... refuerza la poliarquía al contribuir a una estructura institucional diversa y pluralista” (Carmichael / Baker 1999: 72)

²⁰ Al político francés Georges Clemenceau se le adjudican las palabras « *Le temps de la réflexion, c'est le Sénat* » (Mastias/Grangé 1987 : 87).

²¹ Ese argumento clásico se encuentra también en un texto de defensa del Senado chileno por un ex-senador institucional: “*Lo que se espera de él (del Senado; D.N.) es que opere como moderador de los ímpetus políticos de la Cámara de Diputados ..*” (Thayer 1995: 71). Este también es el argumento central de Walter Bagehot (2001: 80) en su obra clásica “*The English Constitution*” en defensa de la segunda cámara como instrumento para corregir las imperfecciones de la primera cámara: “*With a perfect lower House it is certain that an upper House would be scarcely of any value. If we had an ideal House of Commons perfectly representing the nation, always moderate, never passionate, abounding in men of leisure, never omitting the slow and steady forms necessary for good considerations, it is certain that we should not need a higher chamber. The work would be done so well that we should not want any one to look over or revise it.*”

²² “*Public and often publicized conflict over legislation is more common in presidential systems, where a bill must work its way through the separately elected chambers to a separately elected president. The separation of powers creates the potential for greater policymaking transparency, Since information about policy and politicians is often costly to acquire, the separation of powers may produce valuable information for voters. ... The ‘regular’ legislative process in presidentialism implies a tug-of-war between the branches that*

Eaton, se puede plantear que el bicameralismo aumentaría aun más la transparencia y el control al dividir el poder legislativo en dos cámaras. Además, el fortalecimiento de los mecanismos de control hace necesaria la búsqueda de un consenso más amplio en la política en el sentido de una “**democracia de consenso**” según Lijphart (1999). Un sistema bicameral es visto como un componente de tal modelo democrático.²³

Otra de las funciones atribuida a la institución es la de **aumentar la eficiencia del proceso legislativo y mejora la calidad de la legislación** por medio de una “división del trabajo” (Planas 1997: 75; Russell 2001: 443; 451-453), y la doble discusión y/o aprobación de las leyes en dos cuerpos de composición diferente.²⁴ Hay un mutuo “*control de calidad*” (Tsebilis / Money 1997: 40) y un aumento de la información disponible para solucionar un problema legislativo.²⁵ El objetivo de **mejorar la calidad de la legislación** se persigue también por medio de un mandato más largo y de requisitos más exigentes (por ejemplo el de la edad) para los miembros de la segunda cámara (senado), la cual, por regla general también tiene menos miembros, hecho que puede facilitar el proceso de negociación. El senado puede funcionar como una “**cámara de revisión**” o como “*une chambre de réflexion*” (Mastis / Grangé 1987: 87), aún cuando no tenga poderes simétricos con los de la cámara de diputados. Otro componente de eficiencia es la estabilidad de las decisiones legislativas, la disminución de la probabilidad de que cierta legislación sea revertida de manera fundamental y a corto plazo.²⁶ Esa meta se logra por una diferente duración de los mandatos en las dos cámaras y elecciones no sincronizadas sino escalonadas (Tsebelis / Money 1997: 37).

Respecto a la función de representación, el senado, o más bien dicho, el bicameralismo, permite la **representación de intereses distintos en las dos cámaras**.²⁷ En su origen histórico, las segundas cámaras representaban diferentes intereses estamentales, como es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra y de muchos otros parlamentos europeos en el siglo XIX, e incluso a inicios del siglo XX. Después, o de forma simultánea, las segundas cámaras representaron los intereses de entidades territoriales (sobre todo en sistemas federales), funcionando como cámaras de Estados (Russell 2000: 21). Por eso, todos los sistemas federales auténticos disponen de parlamentos bicamerales (Lijphart 1999: 203-213).²⁸

produces information about politicians, their policy preferences, and connections to pressure groups” (Eaton 2000: 363-365).

²³ Un fuerte bicameralismo es uno de los diez elementos que diferencian el modelo de una democracia de consenso del modelo Westminster (Lijphart 1999: 39). Ver también Russell (2001: 443): “*The existence of second chambers is considered to be one of the elements of the consensus, as opposed to majoritarian, model of government.*”

²⁴ Partiendo de modelos de la teoría de juegos, Rogers (2001) aboga que un sistema bicameral puede mejorar la calidad legislativa aunque con mayorías congruentes „*even when second chambers share the same house preferences as the first chamber, they can improve the objective quality of legislation by making an informational contribution to the legislative process.*” (Rogers 2001: 139; ver también Longley / Olson 1991: 3).

²⁵ “... *the redundant assessment of the best means by which the legislative goal is achieved can produce qualitatively superior legislation than would be enacted by a unicameral legislature*” (Rogers 2001: 133).

²⁶ “*Les secondes chambres sont en mesure d’amortir les cassures du temps ...* .» (Mastis / Grangé 1987 : 89)

²⁷ “*Bicameralism allows the representation of the nation in a different form*” (Carmichael / Baker 1999: 73).

²⁸ Según las estadísticas de la Unión Interparlamentaria en 1996 de 22 estados federales miembros, 18 eran bicamerales. Los cuatro sistemas unicamerales eran países pequeños con menos de dos millones de habitantes (Russell 2000: 23). En la clasificación más estricta de Lijphart (1999) – 19 años de democracia no interrumpida – hubo nueve sistemas federales y todos fueron sistemas bicamerales (Lijphart 1999: 203).

En relación a esta última cuestión de la representación, cabe señalar que existe un subgrupo de segundas cámaras que reflejan un principio de representación distinto, el cual hasta ahora ha encontrado poco eco en las discusiones teóricas sobre sistemas bicamerales; se trata de segundas cámaras que representan a la nación en su totalidad, como contrapeso a una primera cámara que representa más a los intereses regionales / locales, o de segundas cámaras que reflejan mejor el voto nacional de la ciudadanía, equilibrando así las distorsiones de un sistema electoral de mayoría o proporcional por distritos en la primera cámara. Este es el caso del Senado australiano²⁹ (Thomson 1999), que después de la reforma electoral de 1948 es elegido mediante un sistema de representación proporcional (12 senadores por estado con una renovación parcial cada tres años); los diputados a su vez son elegidos en distritos uninominales por voto de mayoría. Mediante este sistema electoral y distrital, el senado de Australia refleja mejor (casi de manera proporcional) que la Cámara de Representantes el total agregado de votos obtenido por cada partido a escala nacional³⁰. Entre los países de América Latina, Colombia, Paraguay y Uruguay tienen senados que son electos por lista nacional y que, de esa manera, reflejan más que la primera cámara las preferencias del electorado en su conjunto. Además, en Colombia hay dos curules reservadas a las minorías indígenas.

Como resumen, se puede decir que entre las diferentes funciones mencionadas: el control de poder, el mejoramiento de la calidad de la legislación y la representación de intereses distintos, son las tres funciones principales. Mientras que las otras funciones, de cierta manera, se pueden derivar o subsumir de estas tres.

3. Legitimidad, utilidad y particularidades

Para cumplir con sus funciones las segundas cámaras necesitan una legitimidad reconocida y una percepción generalizada de que son útiles³¹, de que les corresponde “una relevancia funcional” (Riescher / Ruß 2000). Dicho de otra manera, las cámaras altas o segundas cámaras pueden justificar su existencia por su legitimación democrática o por una legitimación funcional (Schüttemeyer / Sturm 1992). Según Mastias (1999), en última instancia la utilidad resulta más importante que la legitimidad democrática para la

Comenta Sturm (2002: 167): “*Todas las constituciones federales (con excepción de los Comores) al lado de las cámaras populares con una legitimación democrática-igualitaria prevén una segunda cámara.*”

²⁹ En la justificación constitucional del senado australiano encontramos todos los argumentos clásicos: “*The requirement for the consent of two differently constituted assemblies is a quality control on the making of laws. It is also a safeguard against misuse of the law-making power, and, in particular, against the control of one body by a political faction not properly representative of the whole community. Secondly, the division of the legislature into two houses allows the central legislature of the nation to reflect and secure its federal nature...*” (Evans 2000: chapter 1).

³⁰ “*As a consequence of the 1948 proportional method of electing senators, it does so in a fashion which more accurately reflects the state of electoral opinion in the nation. It corrects dysfunctions of the single member electoral system used for choosing the House of Representatives and thereby provides parliamentary representation for individuals and parties with significant voter support, which would be otherwise unrecognised in parliamentary terms except where such support is geographically concentrated*” (Evans 2000: chapter 1.5). “*Because representation in the House of Representatives is based around single-member geographically determined electorates, elections regularly produce distorted results. ... The shift to PR has ensured that the Senate represents significant groups of electors not able to secure the election of members to the House of Representatives*” (Thompson 1999: 2).

³¹ En eso hay que coincidir con Mastias (1999: 174): “*La persistance du bicamérisme est donc fondée sur deux conditions simultanées: une légitimité nécessaire mais aussi une utilité reconnue.*” Mastias (1999) se refiere a los sistemas bicamerales en Europa occidental pero su tesis también tiene valor para el análisis del bicameralismo en otras regiones del mundo.

supervivencia de las segundas cámaras.³² Como antítesis se puede postular que, sin una legitimidad democrática reconocida, la supervivencia de una segunda cámara es precaria, porque depende exclusivamente de su rendimiento político coyuntural. Segundas cámaras sin una legitimidad democrática clara (porque son nombradas o electas de manera indirecta) son más débiles en tiempos de crisis o durante conflictos con las primeras cámaras, si las últimas cuentan con una legitimación democrática mayor. Pero hay que subrayar que también una segunda cámara con una legitimación democrática débil puede ganar legitimidad por su aporte funcional al sistema político.

Para la supervivencia de un sistema bicameral es necesaria una legitimación democrática directa de ambas cámaras, pero esta legitimación no es suficiente. Además, es necesario que se diferencien en su composición, que cada cámara acuse una cierta particularidad, una legitimación democrática diferenciada, porque si son demasiado parecidas resulta difícil justificar la duplicación de la representación popular y es poco probable que cumplan con diferentes funciones (legitimidad funcional). Por eso, la no-congruencia es un principio importante del bicameralismo. La misma puede basarse en diferentes mecanismos de ingeniería política, como son (a) diferentes tamaños de las dos cámaras; (b) diferentes tamaños de los distritos electorales, (c) diferentes sistemas electorales, (d) diferentes requisitos para presentarse como candidato y (e) diferentes principios de representación.

Este último aspecto es el más importante, porque las diferencias en la composición de las dos cámaras tienen que basarse en algún principio mayor. La única fórmula de una legitimación democrática diferenciada - o de "*une représentation complémentaire*" (Mastias / Grangé 1987 : 58) - de las dos cámaras consiste en la representación diferenciada de la ciudadanía en su conjunto (en base nacional) y por sub-unidades territoriales. El caso más claro son los sistemas federales (Sharman 1987). Por eso los estados federales son casi "*el ambiente natural*" (Schüttemeyer / Sturm 1992: 524) de las segundas cámaras. Pero también en estados unitarios las segundas cámaras pueden funcionar como representación de las sub-unidades nacionales (Russell 2001 : 244)³³.

4. La crítica a los parlamentos bicamerales y las razones para su abolición

Ya fueron mencionados los casos de sustitución de sistemas bicamerales por sistemas unicamerales: Nueva Zelanda, Dinamarca, Suecia, Islandia entre las democracias avanzadas; Cuba, Nicaragua, Ecuador, Perú y Venezuela en América Latina. En otros países hay una discusión recurrente sobre la funcionalidad y la utilidad de las segundas cámaras.

La supervivencia de los sistemas bicamerales – como la de otras estructuras políticas – se basa solamente en parte en discusiones teóricas o de valores, es más bien el resultado de una cierta inercia política (que incluye, por ejemplo, las dificultades legales para iniciar y llevar a cabo una reforma constitucional), de los intereses creados por la institucionalidad

³² "*La légitimité est une condition nécessaire à l'existence des secondes chambres mais elle n'est pas suffisante. Leur fonctionnalité est la cause véritable de leur persistance et de leur réussite. Ces assemblées survivent parce qu'elles paraissent utiles, en dépit de leurs manques ou leurs faiblesses*" (Manin 1999 : 188).

³³ En este aspecto coincidimos con Fermeadois (1997: 282) que dice: "La función representativa del Senado respecto de secciones territoriales es incorrectamente vista como exclusiva de los Estados federales. Haremos presente que también los Estados unitarios han recogido el principio de representación territorial en sus Senados, sea para reconocer una realidad de descentralización geográfica, sea para insistir en el Senado como instrumento de descentralización".

vigente y de la adaptabilidad de las instituciones bicamerales a los cambios en su entorno político (Longley / Olson 1991: 3-4)³⁴. Las necesidades de adaptación institucional – “*le problème de reconversion*” (Mastias / Grangé 1987: 57) - se observan especialmente en el caso de las cámaras bicamerales que tenían la función de representar a diferentes estratos sociales. A fin de cuentas, si se hace un análisis de las sustituciones de sistemas bicamerales por sistemas unicamerales siempre se combinaron críticas referidas a las deficiencias estructurales o de legitimidad, por un lado, con intereses político-partidarios coyunturales, por el otro lado³⁵.

Los motivos coyunturales para la creación o abolición de un parlamento bicameral varían de un país a otro, y son, por regla general, una combinación de diferentes factores, como lo ilustran los casos latinoamericanos. En el caso chileno, la preservación del senado en la Constitución de 1980 y la función que le fue asignada a ésta segunda cámara, que en parte (nueve de 47 senadores y los ex presidentes como senadores vitalicios) no es de elección popular, corresponden claramente a la intención de hacer difícil el surgimiento de mayorías parlamentarias, que pudieran cuestionar significativamente el *statu quo* político. En el caso peruano, el Parlamento unicameral fundamentado por la nueva Constitución de 1993 es, históricamente hablando, una novedad para ese país (Bernaes 1996: 374 - 378). La reforma constitucional sirvió claramente para la concentración de poder en el cargo del Presidente, quien quería eliminar posibles elementos de división y control del poder. Un motivo similar fue posiblemente la causa de la abolición de la segunda cámara en Venezuela, después de la reforma constitucional de 1999.

Las críticas más generales a los sistemas bicamerales mencionan, entre otros, los siguientes factores que harían poco recomendables a dichos sistemas son: 1) Riesgo de un **bloqueo político** (*deadlock o gridlock*) por mayorías no-congruentes en la dos cámaras, que puede resultar en el inmovilismo político; 2) **Demoras** y duplicidad **en el proceso legislativo (ineficiencia)** especialmente en tiempos de emergencia política; 3) **Costos económicos** de sostener dos cámaras y 4) Problemas de **responsabilidad y representación democrática** (*democratic accountability*) de los líderes políticos, crítica que se refiere a la dilución de responsabilidad política (por decisiones o no-decisiones) en los casos de mayorías no congruentes, que hacen más difícil al votante castigar o premiar a los parlamentarios o al gobierno³⁶, especialmente en sistemas parlamentarios de tipo Westminster (Longley / Olson 1991: 6-8; Carmichael / Baker 1999: 72; Russell 201: 453-454).

El riesgo de un bloqueo ya fue planteado por Walter Bagehot en su libro clásico sobre la constitución inglesa, publicado en 1867³⁷. Existe el peligro real de que dos cámaras, cuyos

³⁴ Longley / Olson (1991: 7-8, 224) hacen hincapié en la reforma del sistema de elección del Senado de los Estados Unidos al principio del siglo XX, cuando se sustituyó la elección indirecta de los senadores por los parlamentos estatales por la elección popular directa para relegitimar y dar más viabilidad al Senado norteamericano.

³⁵ Ver los estudios de caso – Nueva Zelanda, Dinamarca y Suecia – en Riescher / Russ / Haas (2000).

³⁶ Eso fue un factor y argumento central para la abolición de las segundas cámaras en Nueva Zelanda, Dinamarca y Suecia: “*in all three countries political leaders expected that responsibility for government would be clarified under unicameralism because governmental authority would now be concentrated in a single chamber. No second chamber could either delay or negate action by the single chamber. Most importantly, governments would be formed directly and only on the basis of party strengths within the one chamber*” (Longley / Olson 1991: 215).

³⁷ Al respecto se manifestaba en los siguientes términos: “El defecto de dos cámaras jerárquicamente iguales pero con naturalezas distintas es obvio. Cada una de las cámaras puede bloquear toda legislación, mientras que alguna legislación bien puede resultar necesaria. (Bagehot 2001: 73).

miembros se nombran de diferente manera, presenten mayorías políticas divergentes que pueden provocar un bloqueo legislativo; pero no hay que olvidar que el riesgo del bloqueo está implícito y abiertamente planteado en el bicameralismo como un mecanismo de control mutuo de poderes con la otra cámara y el gobierno, que llevado a sus últimas instancias puede tener un efecto negativo, e incluso desestabilizador, pero que también puede ser tomado como un incentivo para que los actores lleguen a consensos evitando juegos de suma cero. Por otro lado está la cuestión de que en las dos cámaras puedan estar presentes actores políticos de similar filiación política, lo que quitaría efectividad al mecanismo de las dos cámaras como control mutuo. En este sentido, se atribuye al Abbé Sieyès, el padre de la constitución revolucionaria de Francia, el siguiente comentario: una segunda cámara que discrepa con la primera cámara es perjudicial, mientras que si dicha segunda cámara está de acuerdo con la primera entonces es superflua (Lord Campion 1954: 17).

Existe un dilema difícil de solucionar entre la necesidad de garantizar la gobernabilidad y la de establecer una diferencia de naturaleza entre las dos cámaras. Como plantea Sartori (1994: 203) si las dos cámaras son muy parecidas, si una es el reflejo de la otra, facilitan la gobernabilidad, pero no sirven a ningún propósito de control o balance; por otra parte, si son diferentes, aseguran un mayor control, pero también prometen conflicto y estancamientos. El problema entonces consiste en saber cuál es la forma de combinar ambas óptimamente”. Sartori aboga – especialmente en democracias parlamentarias - por un “bicameralismo débil”, para lo que plantea: es mejor tener más diferencia entre las dos cámaras, cuanto más desiguales sean y, por el contrario, cuanto más fuerte sea el bicameralismo, tanto más debe buscarse semejanza” (Sartori 1994: 204). En sistemas presidenciales no se presenta este problema con la misma gravedad que en los sistemas parlamentarios porque el presidente es electo de manera directa y no depende en su cargo de la confianza de la mayoría parlamentaria. Además, se puede superar el problema del bloqueo con mecanismos de intermediación entre las dos cámaras, como las comisiones mixtas, o de atribuciones constitucionales del poder ejecutivo para desbloquear el proceso legislativo, como pueden ser los poderes de legislar por decreto (Carey / Shugart 1998).

A fin de cuentas, el bloqueo (*gridlock*) no es tanto un problema de reflexiones teóricas, sino que depende de la práctica política y esto debería reflejarse en investigaciones empíricas.³⁸ En efecto, en un reciente y amplio estudio comparativo de sistemas presidenciales entre 1946 y 1996, se concluye que no es posible comprobar una relación estadística entre una constelación de gobierno dividido (con una mayoría adversa para el presidente en el congreso) y la supervivencia del sistema presidencial (Cheibub 2002b: 301-302)³⁹ o incluso la mera continuidad del gobierno (Cheibub 2002a: 130-131). Esta constatación nos llevaría a pensar que la existencia de una cámara más no implicaría a priori un problema para la fluidez en el procesamiento de las políticas, sino que los bloqueos, como ya se ha dicho, dependen más de las prácticas políticas.

³⁸ Binder (1999) comprueba una influencia estadística fuerte de la variable bicameral (mayorías divergentes en las dos cámaras) en situaciones de gridlock o bloqueo legislativo para el Congreso de los EE.UU. en el período 1947-1996. La autora concluye: “*Intrabranh politics, it seems, may be as important to explaining policy deadlock as the usual suspect, conflict between the branches. Perhaps the most important source of intrabranh disagreement is bicameralism. This structural component, rather than the separation of power between executive and legislative branches, seems particularly relevant to the dynamics of policy gridlock in the postwar period*” (Binder 1999: 530).

³⁹ “*The expectations generated by the comparative literature regarding the survival prospects of presidential regimes under divided government and conditions of deadlock are refuted by both descriptive and statistical evidence*” (Cheibub 2002a: 126-127).

A partir de estos resultados empíricos, por cierto sorprendentes, parece aún más importante tener en cuenta factores de intermediación de los sistemas bicamerales como son los partidos políticos, los mecanismos de conciliación y enlace entre las dos cámaras (comisiones mixtas etc.) o las atribuciones presidenciales para evitar un bloqueo. Sturm (2002: 169) hace hincapié en el hecho de que en muchos países federales / bicamerales la penetración político-partidaria de las dos cámaras es responsable de una pérdida de poder o de funcionalidad específica de las segundas cámaras. Pero la influencia y disciplina partidaria en las dos cámaras también pueden dar más virulencia al problema del *gridlock* si hay mayorías no-congruentes así como disciplinadas en las dos cámaras (König 2001).

El problema antes mencionado de responsabilidad política se da de diferente manera en sistemas presidenciales y en sistemas parlamentarios,⁴⁰ entre los cuales hay que diferenciar entre democracias de consenso y democracias mayoritarias. Parece que la combinación más conflictiva se da en una democracia mayoritaria del tipo Westminster con una estructura federal-bicameral (Wheare 1968: 132-146; Schüttemeyer / Sturm 1992), porque en ese caso un bloqueo con una segunda cámara fuerte lesionará el principio de responsabilidad del ejecutivo frente a la cámara baja (como reflejo de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía)⁴¹.

Otro fenómeno poco investigado en relación a la representación democrática en sistemas bicamerales-federales, son los efectos de la representación desigual de la ciudadanía en las dos cámaras (Lee / Oppenheimer 1999). Como es sabido, la representación territorial en sistemas federales – aunque también en otros - se basa en una representación igual de los estados miembros de la federación en la segunda cámara, sin tomar en cuenta las diferencias cuantitativas en el número de habitantes. Pero desde una perspectiva normativa “la representación igual de los estados viola el principio de una persona un voto” y desde una perspectiva práctica “personas que viven en estados con diferente magnitud de población tienen niveles notoriamente distintos de acceso a sus representantes parlamentarios” (Lee / Oppenheimer 1999: 225). Se sigue de esto que los estados pequeños, sus ciudadanos y sus representantes tienen ventajas competitivas en el sistema político.⁴² Existe el riesgo de que los estados más pequeños en población, si son más numerosos que los estados grandes, vivan a costa de los más grandes y económicamente más fuertes, un buen ejemplo del “peligro” que esto implica es la crisis argentina.

Por todas estas razones, el tema del bicameralismo tiene una vinculación estrecha con el problema de un federalismo más o menos funcional. En la evaluación de sistemas bicamerales con una base federal o de representación territorial siempre hay que preguntarse de qué manera las segundas cámaras cumplen con su función de representación de intereses territoriales y si, cumpliendo con esa función, se encuentran en concordancia o en tensión con las exigencias de aportar al funcionamiento del sistema político en su conjunto.

⁴⁰ “*Bicameralism, at best, rests uneasily with parliamentary government*” (Longley / Olson 1991: 221).

⁴¹ Concluye Sturm (2000: 58): “*Las segundas cámaras en los sistemas de Westminster analizados (Gran Bretaña, Irlanda y Canadá; D.N.) o no tienen ninguna función o rompen el sistema; de todas maneras son un defecto de construcción institucional*”.

⁴² “*The unfair advantages in greater voting power, access, and the distribution of federal funds are the direct result of the equal representation of states that vary greatly in population*” (Lee / Oppenheimer 1999: 228).

5. El senado como “*veto player*” o “*veto point*” de un régimen institucional

En el “viejo institucionalismo”, con su enfoque normativo, predominaba una visión positiva de los sistemas bicamerales y de la función de los senados, basada en los argumentos que ya hemos expuesto. Pero desde el punto de vista de muchos “neo-institucionalistas” los senados son otros “*veto-player*” (Tsebelis 1995)⁴³ que ponen obstáculos en el proceso legislativo y hacen más difícil el cambio político. En un caso extremo un “*veto-player*” más puede bloquear el proceso legislativo y poner en peligro la estabilidad del gobierno.

Visto de una manera positiva, se podría sostener que la existencia de otro “*veto-player*” aumenta los incentivos para que la política adoptada por el gobierno refleje un consenso más amplio en la sociedad. Pero parece que en los últimos años, por lo menos en las democracias consolidadas, hubo un cierto sesgo en la teoría política a favor de las democracias de mayoría, partiendo de una posición a favor de la implementación de reformas económicas estructurales.⁴⁴ Durante la década de los noventa, las “instancias de negociación” fueron vistas, muchas veces, como algo opuesto a un gobierno eficiente, mientras que los sistemas federales con sus procedimientos de decisión muchas veces complicados – incluyendo un parlamento bicameral – fueron evaluados de una manera especialmente crítica (Sturm 2002: 166-167). Estas opiniones tienen como contexto favorable un generalizado proceso de debate, tanto político como académico, sobre la necesidad de realizar reformas estructurales al sistema político⁴⁵.

En el marco del “neo-institucionalismo” se llevaron a cabo varios estudios con el fin de analizar la influencia de diferentes estructuras políticas - comparando por ej. el sistema presidencial norteamericano con sistemas parlamentarios – sobre el rendimiento político (*policy-output*). Algunos de estos estudios incluyeron la variable sistema bicameral / unicameral. Los resultados sugieren que, a primera vista, la existencia de una segunda cámara favorece el *statu quo* y retrasa el cambio político.⁴⁶ Sin embargo, los resultados de los estudios empíricos son a veces contradictorios. Según Heller (1997) los sistemas bicamerales acusan un déficit fiscal mayor⁴⁷ pero según otro estudio el déficit es menor,

⁴³ Tsebelis (1995: 293) define “*veto-player*”: “*A veto player is an individual or collective actor whose agreement is required for a policy decision.*”

⁴⁴ “Hay que constatar que la inclinación de los politólogos a dar preferencia a un sistema o a otro (incluyendo sus riesgos) no es ajena a la agenda y coyuntura política actual: Parece que actualmente, debido a la remodelación necesaria del estado de bienestar, se aprecia nuevamente la mayor disponibilidad para reformas de la democracia mayoritaria en Gran Bretaña” (Riescher / Ruß 2000: 392 n. 8)

⁴⁵ Un ejemplo de esto es la *Bertelsmann Kommission* (2002), que planeó la necesidad de reformar el sistema de representación en la cámara alta (*Bundesrat*) de Alemania.

⁴⁶ Lane / Ersson (2000 : 148) aportan un argumento novedoso e interesante: “*The main thrust of theories about the impact of alternative legislative institutions deals with how more complex rules for legislation limit legislative activities and thus bring about a lower number of laws and less public expenditure. ... we would expect to find that two-chamber systems ... have lower public expenditures and lower state deficits than countries with less complex legislation.*”

⁴⁷ Heller (1997) incluye en su investigación 17 democracias parlamentarias uni- y bicamerales para el período de análisis 1965-1990. El investigador concluye: “*government budget deficits are higher where policy conflict is built into the budget process, specifically in the form of a bilateral veto game between legislative chambers. The authority to kill legislation can give a veto player a great deal of influence over its content. The difference in deficits between unicameral and bicameral parliaments reflects the need of governments in bicameral systems to ensure that both chambers will approve the budget*” (Heller 1997: 499).

además con menos gastos públicos (Lane / Ersson 2000)⁴⁸. Otros estudios muestran que los sistemas bicamerales refuerzan la descentralización fiscal, son un obstáculo para una intervención estatal mayor y para la ampliación del estado de bienestar, pero también para reformas profundas en las áreas de política laboral y tributaria (Vatter 2001)⁴⁹.

Los análisis empíricos realizados hasta ahora se concentran en su mayoría en democracias parlamentarias y específicamente en las segundas cámaras de Europa occidental. Vale notar que algunas de estas cámaras no se basan en una legitimación democrática directa. Debido al sesgo de análisis mencionado, gran parte de las discusiones y de los resultados de esos estudios tienen una vigencia bastante limitada respecto a los sistemas presidenciales de América Latina. Todo indica que la variable institucional "presidencialismo" tiene por sí misma una influencia muy fuerte en diferentes áreas de la política pública (*public policy*): "El presidencialismo tiende a desempeñarse de una manera distintiva, que comprende un bajo nivel de gasto público, alta desigualdad de ingresos así como mal desempeño socio-económico." (Lane / Ersson 2002: 250).

Hemos visto las críticas, desde una perspectiva neo-institucionalista, a las segundas cámaras por su rol como *veto player*; pero es importante considerar que, desde una perspectiva también neo-institucionalista, se puede enfocar el rol de los *veto players* de una manera positiva. Ya en 1861 John Stuart Mill escribió en su ensayo *Consideraciones sobre el gobierno representativo*: "Uno de los requisitos más indispensables en la práctica política, especialmente en la conducción de instituciones libres, es la conciliación: La disposición a realizar compromisos; la voluntad de conceder algo a los oponentes y de planificar buenas decisiones políticas de modo que resulten lo menos ofensivas posible para las personas con opiniones contrarias; y para este saludable hábito el toma y daca entre las dos cámaras (como se le ha llamado) es la escuela perfecta" (Mill 1910: 325-326).

Otros estudiosos de la política más contemporáneos como Arend Lijphart (1984; 1999) apreciaron también el aporte de un parlamento bicameral, como un elemento para acercar un sistema democrático al modelo de una "democracia de consenso" (Lijphart 1999) o de una "democracia de negociación" (Kaiser 1997; Armingeon 2002)⁵⁰ como polo opuesto a una democracia de mayoría según el modelo *Westminster*.

Aplicando un enfoque neo-institucional, Kaiser (1997) aboga por el concepto de "punto de veto" (*veto point*)⁵¹ en vez del concepto de "actor de veto" (*veto player*) de Tsebelis (1995), porque este último concepto le parece demasiado mecánico en el sentido de que los

⁴⁸ "When there is a symmetrically composed two-chamber assembly, then public expenditures tend to be lower and surpluses higher" (Lane / Ersson 2000: 164). Los autores usan una muestra más grande incluyendo los países de la OECD y otros países fuera de la OECD. Los datos se refieren principalmente a los años 90. Ver también Schmidt (2002 : 182), que incluye la variable "*strong bicameralism*" en su "*index of institutional constraints of central state government*" y lo aplica a los gastos públicos (como % del PIB) de 21 países de la OECD entre 1960 y 1998.

⁴⁹ El análisis de Vatter (2001) se basa en 21 países de la OECD en el período 1971-1996.

⁵⁰ "The problem with Lijphart's opposition of majoritarian and consensus democracy is that they seem to be defined on two different levels. Majoritarian democracy is thus termed with regard to the basic decision-making rule it employs. Consensus democracy, however, is named in view of an intended outcome of decision-making. ...negotiations take place in both systems. In consensus systems, however, they are to a large extent institutionally fixed and therefore are the prevailing mode of decision-making. For this reason I prefer to replace 'consensus democracy' by the more neutral term 'negotiation democracy'." (Kaiser 1997: 433-434)

⁵¹ Kaiser (1997: 437) toma la definición de Immergut (1992) de "*veto points*": "They are points of strategic uncertainty where decisions may be overturned".

“actores con capacidad de veto” siempre van a actuar según esta capacidad que disponen. Para el análisis político es más fructífero pensar en un potencial para actuar: “Los puntos de veto son mecanismos institucionales que pueden ser usados por actores políticos, dependiendo de sus estrategias” (Kaiser 1997: 436). Por consiguiente el concepto de “punto de veto” no se refiere a barreras fijas o a un poder de veto fijo, sino a un potencial de influencia o bloqueo (Riescher / Ruß 2000: 397). El concepto de punto de veto no solamente es más flexible en la aplicación, sino también más apropiado a la idea básica del nuevo institucionalismo que entiende a las instituciones como mecanismos que estructuran los incentivos para la acción política (Kaiser 1997: 422).

Riescher y Ruß (2000) aplican las ideas de Kaiser (1997) al estudio de las segundas cámaras como un “punto de veto” en las democracias modernas. Desde esta perspectiva, la existencia de una segunda cámara puede aumentar los incentivos para buscar compromisos políticos al ampliar los participantes dentro del proceso de toma de decisiones – lo que también fue una idea básica de los clásicos de la teoría democrática a favor de las segundas cámaras - relativizando de esta manera el principio de mayoría⁵². Tal estructuración puede demorar el proceso político de toma de decisiones, pero a la vez aumenta la legitimidad de dichas decisiones y del sistema político en su conjunto.

Con la aplicación del concepto de “punto de veto” a las segundas cámaras, en sistemas bicamerales, se intenta subrayar el hecho de que estas cámaras constituyen una arena importante de negociaciones políticas⁵³, en la cual, en un caso extremo, se pueden bloquear decisiones políticas tomadas en otras arenas. El potencial de bloqueo depende de las atribuciones (y la capacidad de usarlas) y también de la especificidad de las segundas cámaras en comparación con las primeras cámaras (es decir que no se duplique la misma arena).

El concepto de “punto de veto” abarca la idea de que también existen otros factores institucionales o “puntos de veto”, que influyen en el comportamiento político, ya sea en el mismo sentido o de manera contraria a la tendencia de un proceso político dado. En este sentido, Kaiser (1998: 525) introduce el concepto de “régimenes institucionales” (*institutionelle Regimes*)⁵⁴ como una construcción conceptual que caracteriza al conjunto de estructuras institucionales y organizacionales, interconectadas entre sí, que influyen en el comportamiento de los actores políticos de manera sistemática⁵⁵. Los “régimenes institucionales” pueden basarse en uno de los dos principios predominantes para la toma de decisiones políticas: el principio de negociación o el principio de mayoría. En el marco de un “régimen institucional”, las diferentes instituciones que forman parte del mismo, pueden reforzarse de manera aditiva, es decir agregando cualidades y capacidades, en el marco del principio dominante de decisión. Eso implica que la misma institución política,

⁵² “...la importancia común de las segundas cámaras consiste (...) en la estructuración del marco de actuación de los actores políticos a favor de una estrategia de negociación y de compromisos” (Riescher / Ruß 2000: 382).

⁵³ Según Kaiser (1998b: 213) el bicameralismo forma parte de los “puntos de veto legislativos” que tienen la siguiente función específica: “*Legislatory veto points aim mainly at blocking majority rule decisions and at enforcing negotiations*”.

⁵⁴ Kaiser (1998) toma las palabras “*institutional regimes*” de Colomer (1996: 2) que las usa sin desarrollar un concepto analítico correspondiente.

⁵⁵ “*To talk of institutional regimes is to emphasise the fact that political systems are based on interrelated institutional and organisational features that systematically structure the way political actors make decisions. Institutional regimes is not something found in the real world but is an analytical concept about the causes of conflict or co-operation between political actors*” (Kaiser 1998b: 205).

un parlamento bicameral por ejemplo, puede tener un efecto distinto en diferentes “régimenes institucionales” (Kaiser 1998: 530).

La construcción conceptual “régimen institucional” puede ser así útil para la investigación de las segundas cámaras, aunque sin duda podrían flexibilizarse y modificarse algunos de sus aspectos. No es concluyente, por ejemplo, que las diferentes instituciones de un “régimen institucional” se combinen en su impacto de manera aditiva, más bien puede pensarse que funcionan de manera interactiva. Además, algunos autores como Lane / Ersson (2002: 247) cuestionan la idea de una coherencia institucional, que se basa en dos lógicas estructurantes excluyentes, y abogan por un enfoque más plural en el análisis institucional⁵⁶: “el argumento de que hay dos tipos ideales de democracia, uno que adhiere al espíritu de fusión del poder y el otro que se concentra, por el contrario, en el espíritu opuesto de división del poder, si es examinado cuidadosamente, se derrumba por su énfasis en la similitud de las instituciones. Las instituciones políticas democráticas varían a lo largo de un número de dimensiones, y este alto grado de variación internacional de los diferentes mecanismos de gobierno democrático implica que hay más que dos lógicas de coherencia institucional. Es necesario ser precavido respecto a suponer coherencia institucional en el mundo real.”

Por lo tanto, cambiamos el enfoque de análisis: en vez de analizar el aporte del sistema bicameral – como elemento aditivo – a una lógica de decisión predominante, investigamos de qué manera la existencia de una segunda cámara (un parlamento bicameral) es un elemento estructurante de un régimen institucional o si dicha segunda cámara forma parte de un “*régimen institucional parcial*”. Eso depende de otras instituciones que fortalecen (o debilitan) la “institución segunda cámara” en su rol como “punto de veto”⁵⁷.

Tomamos de la construcción conceptual de Kaiser (1997; 1998a, 1998b) la idea de que las segundas cámaras pueden funcionar en sistemas bicamerales como un “punto de veto”, función que depende de las atribuciones de la segunda cámara y de su especificidad (en relación con la primera cámara), pero también del “régimen institucional”, del cual forma parte, es decir, de las otras instituciones con las que se relaciona, las mismas que pueden fortalecer o debilitar el potencial estructurador de las segundas cámaras que a su vez pueden constituir el eje central de un *régimen bicameral parcial. o total*⁵⁸. La variación en el funcionamiento de las segundas cámaras en los sistemas bicameral se debe a las características que adquieran las siguientes estructuras institucionales o ejes institucionales.

⁵⁶ Lane/Ersson (2002: 248) identifican ocho “*institutional foci*” que influyen en el “*policy output*”: “*electoral system (majoritarian versus proportional); state format (unitary-federal); executive (parliamentary-presidential); judiciary (legal review); legislature (unicameral-bicameral), state-society (degree of corporatism); elite co-operation (degree of consociationalism); autonomy (independence of central banks)*”.

⁵⁷ Kaiser (1998b: 213) a su vez hace la sugerencia de trabajar con diferentes regimenes institucionales: “... we must choose from this map the institutional devices that might be relevant for specific research designs. There is simply not one institutional regime covering a whole political system but differing regimes in different policy arenas”.

⁵⁸ El concepto de “régimen” utilizado por Kaiser (1998a) se basa en el mismo concepto que fue desarrollado en el área de relaciones internacionales. En el análisis de sistemas políticos el concepto abarca el conjunto de reglas y normas políticas, mecanismos de decisión, organizaciones políticas etc. – todas las “instituciones políticas” en un sentido amplio -, que estructuran el comportamiento de los actores políticos. En base a la temática de investigación puede ser útil diferenciar entre diferentes “régimenes institucionales” para diferentes áreas políticas o incluir en el análisis a “régimenes institucionales parciales”. Un “régimen institucional parcial” se constituye cuando una institución política funciona como punto de veto y es fortalecida por otras instituciones.

Las que, dependiendo de su labor, pueden potenciar o reprimir la función de las segundas cámaras como “punto de veto” en los sistemas bicamerales de América Latina:

- La fuerza del Poder Ejecutivo: se debe averiguar si se trata de un presidencialismo fuerte o débil (un presidencialismo fuerte puede disminuir las atribuciones reales de la segunda cámara).
- La fuerza de la descentralización territorial de la política (centralización o descentralización del poder) como el elemento más importante para fortalecer el papel de las segundas cámaras en el régimen institucional.
- El sistema de partidos (concentración / fragmentación; liderazgo centralizado/descentralizado). Partidos con una fuerte influencia y control en las dos cámaras subvierten la especificidad de las segundas cámaras.

6. Bicameralismo fuerte y bicameralismo débil

Según Mastias (1999: 174) hay que tomar en cuenta tres parámetros en el análisis de las segundas cámaras en sistemas bicamerales: “la representatividad, la especificidad y los medios de acción”. Riescher / Ruß (2000: 396) consideran que estos tres parámetros constituyen un “triángulo mágico”; triángulo en el que se han ubicado casi todos los investigadores que intentan esquematizar las funciones y poderes de las segundas cámaras.

Uno de los primeros politólogos que abordó el tema de la estructura unicameral o bicameral del Poder Legislativo en un estudio amplio y comparado sobre el desarrollo de los sistemas democráticos fue Arend Lijphart (1984; 1987; 1999), quien propone analizar la fuerza o la intensidad del bicameralismo a través de dos indicadores: la simetría o asimetría del poder de las dos cámaras, variable que incluye tanto las atribuciones constitucionales como la legitimación democrática de la segunda cámara, y la congruencia o no congruencia de la composición política de las dos cámaras, la misma que se refiere al método de composición de las cámaras⁵⁹, lo que tiene que ver básicamente con la utilización de sistemas electorales divergentes para las dos cámaras. Según este esquema: el bicameralismo fuerte se da cuando la segunda cámara es tan parecida como es posible a la primera cámara en lo que concierne a sus poderes, pero muy diferente (incongruente) en su composición, mientras que lo contrario sería bicameralismo débil. La fuerza del bicameralismo repercute también en la configuración del sistema democrático como mayoritario o de consenso⁶⁰ (Lijphart 1987: 105).

Existe una diferencia básica, respecto a la simetría o asimetría de los poderes de las segundas cámaras, entre sistemas parlamentarios y sistemas presidenciales. En sistemas parlamentarios bicamerales el gobierno (tanto en su formación como en su dimisión) siempre depende de la voluntad mayoritaria de la cámara baja, la cual tiene así, de

⁵⁹ Sartori (1994: 199) usa las mismas dimensiones para medir el tipo de bicameralismo: el poder relativo – simétrico o asimétrico - y la composición – similar o diferencial.

⁶⁰ Lijphart (1999: 211-212/314) construye un índice de cuatro puntos (con un puntaje intermedio) desde unicameralismo (1.0) hasta bicameralismo fuerte (4.0). Entre las 36 democracias analizadas por Lijphart (1999) se encuentran dos países latinoamericanos. Venezuela es clasificado como bicameralismo medio, Colombia como bicameralismo medio (antes de 1991) y bicameralismo fuerte (después de 1991) (Lijphart 1999: 212).

antemano, más atribuciones que la otra cámara⁶¹, ya que en ningún caso la cámara alta puede derrocar al gobierno, hecho que por si solo inclina la balanza a favor de la cámara baja.

El esquema de Lijphart para medir la fuerza del bicameralismo tiene, en este contexto, una desventaja principal: considera a la institución “segunda cámara” en forma aislada, como un elemento para configurar una democracia de consenso, pero volviendo al “régimen institucional” de Kaiser (1998a; 1998b), el análisis del autor holandés no toma en cuenta si otras instituciones políticas refuerzan o debilitan el factor “bicameralismo” y de qué manera interactúan con la segunda cámara. Así por ejemplo, no se puede hablar de un bicameralismo fuerte, aún en el caso de que estén dados los criterios de Lijphart, si hay un presidencialismo fuerte. Con un presidente fuerte y un poder legislativo débil la segunda cámara ve limitado su papel. Coincidimos con Cheibub (2002b: 304-305) quien hace hincapié en la vinculación del funcionamiento de un sistema presidencial con las posibilidades del poder ejecutivo de influir en el trabajo legislativo del congreso y en la estructura interna del congreso.⁶² En resumen, para estudiar la estructura y funcionamiento legislativo de los presidencialismos latinoamericanos no se puede dejar de lado al ejecutivo.

A pesar de las deficiencias mencionadas, se puede tomar la clasificación de Lijphart como punto de partida para medir la fuerza del bicameralismo dentro del mismo parlamento (*bicameralismo intraparlamentario*) y sobre la base de esa clasificación se puede indagar si existen otras instituciones políticas que refuercen el componente bicameralista, aumentando la posibilidad de tensiones inter-institucionales, o que más bien le resten importancia a la segunda cámara como arena de negociaciones políticas o punto de veto. De esta forma, podemos diferenciar “regímenes institucionales” con un componente bicameral o un “*régimen parcial bicameral*” fuerte, débil o no existente. Además se pueden investigar las consecuencias de diferentes grados de influencia bicameral para las políticas públicas (*policies*), tomando en cuenta también los factores coyunturales de la agenda política (*political input*).

Al mismo tiempo, hay que diferenciar entre la estructura como arreglo de oportunidades y el uso que se hace de esa estructura. El uso depende de otros factores también estructurales pero ajenos al sistema bicameral, como puede ser el sistema de partidos, que forma parte del “régimen institucional” en su conjunto y que influye, entre otros, en los cálculos estratégicos de los actores políticos involucrados. La influencia real de las segundas cámaras depende de cómo usan sus recursos potenciales (atribuciones) en un contexto estructural (régimen institucional) específico.

Tanto los “puntos de veto” como los “regímenes institucionales” se refieren solamente a las estructuras institucionales que influyen en el comportamiento político y que producen

⁶¹ “No hay ningún caso, en el mundo actual, de una Cámara Alta que esté por encima de la Cámara Baja.” (Sartori 1994: 199).

⁶² “What may matter for the functioning of presidential regimes (and for that matter, of any democratic regime) is the presence or absence of factors that allow presidents with very little legislative support to work with congress. It is to these factors – particularly the ones that regulate the internal workings of congress and the president’s legislative and agenda powers – that attention should be shifted in order to understand the performance of presidential regimes” (Cheibub 2002b: 304-305).

decisiones políticas que a su vez resultan en políticas públicas (*policies*).⁶³ Hay que añadir a esto la dimensión de los ingresos (*input*) al sistema político que incluyen ciertos recursos a disposición de los actores políticos (como votos, mandatos, ítems en la agenda de debate público) que influyen como factores coyunturales en el funcionamiento de las instituciones de cualquier “régimen institucional”.

La confluencia de factores estructurales y coyunturales fue bien expresada en la imagen de que las “ventanas de influencia” que la estructura de puntos de veto ofrece a las segundas cámaras tienen un tamaño diferente dependiendo de las variables estructurales o duras y se abren de diferente modo dependiendo de las variables coyunturales o blandas. (Riescher y Ruß 2000: 396).

7. Los sistemas bicamerales de América Latina: un subgrupo con muchos rasgos comunes y cierta variedad en la representación territorial

Es lamentable la ausencia de América Latina en los estudios comparativos sobre sistemas bicamerales y su rendimiento político. Tampoco han sido objeto de discusión en la literatura científica las razones para la abolición de los senados en Perú y Venezuela a pesar de que estos dos senados representaban casi una quinta parte de las segundas cámaras en los sistemas bicamerales existentes en América Latina en 1990. Si incluimos el caso de Ecuador y tomamos en cuenta las discusiones en curso, en algunos países latinoamericanos, sobre la posible abolición del senado, parece aún más urgente un análisis profundo sobre la función y el funcionamiento de los senados en América Latina y sobre las razones que podrían justificar o no dicha abolición.

Todo parece indicar que junto a los factores coyunturales – especialmente el interés de los presidentes Fujimori y Chávez por concentrar el poder – hubieron factores estructurales que facilitaron la abolición de los senados en estos dos casos, así por ejemplo, el componente de representación territorial no estaba suficientemente articulado: en Venezuela había un federalismo en crisis y en Perú un proceso de descentralización truncada. Por otra parte, debido al fuerte control ejercido por los partidos políticos (o por sus líderes), las dos cámaras se diferenciaban muy poco en su composición y en su actuación, lo que sirvió de base a planteamientos que argumentaban su falta de utilidad ya que no cumplían la labor de control cruzado para la que supuestamente estaban creadas.

Las diferentes corrientes de la filosofía política que justifican los senados también tuvieron sus repercusiones y adeptos en América Latina (Petzold-Penia 1999). Pero en la actualidad hay pocos textos latinoamericanos de filosofía política o de derecho comparado que fundamenten el papel y la función de los senados. En el caso de Chile el ex senador institucional, William Thayer (1995: 75), siguiendo el estilo de los *Federalist Papers*, define “la doble función de contrapeso del Senado” de la siguiente manera: “moderar los ‘impulsos transformadores’ de la mayoría de turno – que genera inestabilidad legal y constitucional –, y favorecer la pareja representación de las regiones, con independencia de la población”. Otro autor chileno, Fernando (1997: 280), especialista en derecho constitucional, identifica tres objetivos que justifica la existencia de los senados: 1) En los Estados federales, la representación de los Estados miembros; 2). En los Estados unitarios,

⁶³ Escribe Keman (2002: 10): “ ... *institutional variables, ..., are conceived as intervening variables, i.e as mechanisms that link political inputs (electoral results, issue-formation, etc.) to policy outputs (e.g. measures and expenditures) ...* .”

la representación de secciones territoriales determinadas, o la profundización de la descentralización existente; 3). En la mayoría de los Estados, el mejoramiento cualitativo en la legislación, mediante la participación de una Cámara revisora de función conservadora, más especializada, de ‘enfriamiento político’, de reflexión y acuerdos.

Desde una perspectiva comparada, los sistemas bicamerales de América Latina constituyen un subgrupo bastante homogéneo en algunos aspectos, ya que son sistemas bicamerales en sistemas presidenciales, por lo que, en consecuencia, toda la discusión sobre la incompatibilidad de parlamentos bicamerales con el modelo de una democracia al estilo *Westminster* no rige para América Latina. Además, todos los senados de la región basan su existencia en una legitimación democrática directa a través de elecciones directas⁶⁴ (ver tabla 2); por último, según las atribuciones constitucionales, a primera vista todos los senados latinoamericanos tienen casi las mismas competencias que las cámaras de diputados, por lo que se les podría calificar de simétricos.

Tabla 2

Cómo se eligen los senadores en América Latina

- En **Argentina**, después de la reforma constitucional de 1994, cada Provincia y la capital, Buenos Aires, eligen tres senadores (dos por el partido mayoritario, uno por la segunda fuerza). Antes eran electos (dos por provincia) por los parlamentos provinciales, con un mandato de nueve años.
- En **Bolivia** cada uno de los nueve departamentos eligen tres senadores, independientemente del número de la población (dos por el partido mayoritario, uno por el segundo partido).
- En **Brasil** cada Estado Federado elige tres senadores.
- En **Chile**, según la Constitución de 1980 inicialmente se había previsto que cada una de las 13 regiones debía elegir dos senadores, independientemente de las considerables diferencias en el número de habitantes. Esto se cambió en la reforma constitucional del mes de julio de 1989, por la cual las seis regiones más populosas han sido divididas cada una en dos distritos electorales.
- En **Colombia** se eligen 100 senadores según el derecho proporcional, de acuerdo con una lista nacional (todo el país forma un solo distrito electoral). Dos curules adicionales en el Senado están reservados para los representantes de los *indígenas*, los que son asignados de acuerdo a un modo electoral especial.
- En la **República Dominicana**, cada una de las Provincias y el Distrito Nacional eligen a un senador.
- En **México**: Cada uno de los Estados Federados y el Distrito Federal eligen a tres senadores (dos por el partido mayoritario y uno por el segundo partido en importancia). Adicionalmente, se eligen 32 senadores según una lista nacional y de acuerdo con el sistema proporcional.
- En **Paraguay**, los senadores se eligen según el sistema proporcional, en base a una lista nacional.
- En **Uruguay**, los senadores se eligen según el sistema proporcional, en base a una lista nacional.

Como consecuencia de estos rasgos específicos de los senados latinoamericanos, gran parte de la literatura sobre segundas cámaras no tiene relevancia para su estudio: ni el problema de la falta de legitimidad democrática (por la elección indirecta o el nombramiento no

⁶⁴ La excepción es el caso chileno, donde nueve senadores no son electos por los ciudadanos y los ex-presidentes entran al senado como senadores vitalicios. Pero en el caso chileno la discusión política no pone en cuestión la institución senado, sino que aboga por una democratización, que tal vez se realizará en un futuro cercano. En Argentina, antes de la reforma constitucional de 1994, los senadores eran electos de manera indirecta por los parlamentos provinciales con un mandato de nueve años.

democrático de los senadores), ni el problema de una posición muy débil en relación con la primera cámara (asimetría grande), ni el problema relativo a cómo se inserta una segunda cámara en un sistema de democracia parlamentaria del tipo *Westminster*.

Clasificando de manera general los nueve sistemas bicamerales en América Latina se puede decir que:

- Tres – México, Brasil y Argentina – cumplen con la regla que los sistemas federales disponen de un parlamento bicameral.
- Tres – Chile, Bolivia y República Dominicana – presentan un elemento de representación territorial en el senado.
- En tres casos - Uruguay, Paraguay y Colombia – los senadores se eligen por lista nacional. Al mismo tiempo, las cámaras de diputados son electas por distritos más pequeños y muestran cierta representación de intereses locales / regionales.

Solamente en los primeros tres casos – en los sistemas federales – y en Chile los senadores permanecen más tiempo en su cargo que los diputados. En tres de estos cuatro casos de mayor duración del mandato se trata del doble de tiempo (Argentina 6:4; Brasil 8:4; Chile 8:4; México 6:3).

Los estudios sobre parlamentos latinoamericanos documentan una alta rotación de los parlamentarios, hecho que dificulta la especialización y la adquisición de conocimientos técnicos en determinados campos. Muchos parlamentos latinoamericanos se caracterizan por una muy baja cuota de reelección, considerablemente inferior al 50%, puesto que los parlamentarios que han desempeñado su mandato no se han presentado a la reelección, o simplemente no han sido reelectos (Krumwiede / Nolte 2000: 117-119). La alta rotación en los parlamentos latinoamericanos es en parte compensada, en algunos de los parlamentos bicamerales, por el largo tiempo de mandato de los senadores. Por lo tanto, en estos parlamentos bicamerales los senados serían un elemento que podría contribuir a una mayor profesionalización de la política.

8. Esquema de análisis

A partir de la discusión general sobre sistemas bicamerales y las especificidades de los sistemas bicamerales en América Latina, en combinación con los conceptos de la teoría estructural-funcional y el enfoque neo-institucionalista desarrollaremos, más adelante, un esquema de análisis para futuras investigaciones. Por lo pronto, este se aplicará con el objetivo de hacer un análisis extenso y detallado sobre las funciones de los senados en América Latina y la manera en que funcionan en el marco de los distintos “regímenes institucionales” vigente.

El esquema de análisis parte del viejo institucionalismo y desde una perspectiva estructural-funcional, para revisar las funciones que les son atribuidas a los senados, en la teoría democrática normativa, respecto a las áreas de control político, legislación y representación de intereses específicos; elementos que serán contrastados con las facultades constitucionales de los senados en América Latina. Las atribuciones formales son la base para determinar, luego, la simetría o asimetría de los poderes entre las dos cámaras del sistema bicameral. Además, analizaremos los mecanismos de intermediación entre las dos

cámaras (comisiones conjuntas, *navette* etc.), que también influyen en la simetría / asimetría de poderes entre ambas.

En segundo lugar, se enfocarán los sistemas de elección (incluyendo los requisitos para postularse como candidato) y otros aspectos institucionales (número de senadores / diputados) que pueden influir en la composición de las dos cámaras, para establecer si los estímulos institucionales se acercan más a la congruencia o a la no-congruencia en su composición. Las dos dimensiones simetría / asimetría y congruencia / no-congruencia forman la base para clasificar los sistemas bicamerales de América Latina – según los criterios de Lijphart – como *bicameralismo intraparlamentario* fuerte o débil.

La predisposición estructural del bicameralismo hacia la congruencia o no-congruencia debe ser complementada con factores coyunturales (resultados electorales) que pueden influir en la composición de las cámaras. Además, hay que investigar cómo los senados cumplen en la práctica política con las funciones atribuidas (legitimación funcional) y cuál es su aporte al trabajo del parlamento en su conjunto (especialmente en el proceso legislativo). Incluimos un análisis de las capacidades técnicas (asesoría etc.) y de la organización interna de las cámaras que influyen también en el uso de las atribuciones.

Después cambiamos el enfoque de análisis. Desde una perspectiva neo-institucionalista, tratamos a los senados como “punto de veto” en el sistema político y analizaremos en que áreas políticas el senado actúa como “punto de veto legislativo”. Podemos diferenciar cuatro tipos de “punto de veto legislativo”: a) para la representación de intereses específicos (por ej. regionales); b) como “punto de veto técnico” para mejorar / corregir cualitativamente la legislación; c) de manera político-partidaria; d) como instrumento del poder ejecutivo para bloquear / influir la otra cámara. En la práctica se puede dar una combinación de los cuatro tipos de “punto de veto legislativo” o una variación temporal de los mismos.

En base a los resultados anteriores, consideramos a los senados como parte de un “régimen institucional” o eje de un “régimen institucional parcial” y analizamos qué otras instituciones o estructuras influyen de manera sistemática e interdependiente en el funcionamiento de los senados como arena de negociación o de bloqueo político (punto de veto). Partimos del supuesto de que tal influencia se reflejará también en la organización interna de los senados y en la auto percepción de los senadores (esto será determinado mediante encuestas a senadores en distintos países latinoamericanos, las que ya comenzaron a llevarse a cabo).

Tomaremos las siguientes estructuras institucionales o ejes institucionales que influyen en el funcionamiento de los senados como “punto de veto legislativo” en los sistemas bicamerales de América Latina :

- La fuerza del Poder Ejecutivo; se debe averiguar si se trata de un presidencialismo fuerte o débil (un presidencialismo fuerte puede disminuir las atribuciones reales de la segunda cámara).
- La fuerza de la descentralización territorial política (centralización o descentralización del poder); como elemento más importante para fortalecer el papel de las segundas cámaras en el régimen institucional.

- El sistema de partidos (concentración / fragmentación; liderazgo centralizado/ descentralizado). Partidos con una fuerte influencia y control en las dos cámaras subvierten la especificidad de las segundas cámaras.

En el análisis realizado a partir de estos datos, podemos cruzar la fuerza del bicameralismo intra parlamentario con las influencias institucionales externas en el funcionamiento de los senados, como por ej. las de un presidencialismo fuerte o débil. (Gráfico 1)

Gráfico 1

	Presidencialismo fuerte	Presidencialismo débil
Bicameralismo intra parlamentario fuerte		
Bicameralismo Intra parlamentario débil		

A continuación, podemos elaborar un esquema multidimensional con las tres variables antes mencionadas más una variable coyuntural. Es necesaria una variable coyuntural: Las instituciones funcionan como estímulo estructural para los actores políticos. Pero depende de factores coyunturales – p. ej. resultados electorales – con qué peso o con qué recursos los diferentes actores entran al juego político. Los recursos políticos son un elemento del *political input* que refuerzan o bien los elementos mayoritarios o bien los elementos de negociación en el “régimen institucional” vigente (gráfico 2).

Gráfico 2

Perfiles por país: régimen parcial bicameral

Bicameralismo Intraparlamentario		Fuerte	Débil
Presidencialismo	Fuerte		
	Débil		
Poder territorial	Centralizado.		
	Descen.		
Partidos políticos.	Centr.		
	descen.		
Coyuntura política	mayorit.		
	negociac.		

Finalmente, en base a los factores estructurales y coyunturales llegamos a un perfil de los países latinoamericanos con relación a la influencia institucional del senado como “punto de veto legislativo” en el “régimen institucional” vigente o como eje central de un “régimen institucional parcial”. En seguida se podrían analizar las implicaciones para el área de *policies* de diferentes regímenes bicamerales.

Bibliografía:

- BAGEHOT, Walter (2001): *The English Constitution*. CUP, Cambridge.
- BAKVIS, Herman / CHANDLER, William M. (eds.) (1987): *Federalism and the Role of the State*, Toronto.
- BERNALES, Enrique B. (con la colaboración de OTÁROLA, Alberto), (1996): *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, Lima.
- BEYME, Klaus von, (1974) „Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland“, en: BUNDESRAT (ed.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Bad Honnef/Darmstadt, 365-393.
- BINDER, Sarah A. (1999): “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96”, en: *American Political Science Review* vol. 93.3, 519-533.
- CAREY, John M. / SOBERG SHUGART, Matthew (eds.) (1998): *Executive Decree Authority*. CUP, Cambridge.
- CARMICHAEL, Paul / BAKER, Andrew (1999): “Second Chambers - Comparative Perspective”, en : CARMICHAEL, Paul / DICKSON, Brice (eds.), *The House of Lords. Its Parliamentary and Judicial Roles*, Oxford, pp. 67-90.
- CHEIBUB, José Antonio (2002a): “Presidentialism and Democratic Performance, en: REYNOLDS Andrew (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford, 104 -140
- , (2002b): “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, en: *Comparative Political Studies* 35.3, 284 -312.
- CERC (2002) “Informe de prensa sobre temas económicos y políticos: septiembre 2002”, Santiago de Chile, www.cerc.cl
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), 1997-1998: *Élites parlamentarias iberoamericanas*, 12 tomos, Madrid.
- COLOMER, Joseph M. (ed.), 1996: *Political Institutions in Europe*, London/New York.
- COTTA, Maurizio, 1974: A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments, en: *European Journal of Political Research* 2, 201-224.
- DAHRENDORF, Ralf, 1998: Vom Nutzen und Nachteil Zweiter Kammern, en: *Merkur* 52. 586-597, 149-153
- DIAMOND, Larry, 1999: *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore/London
- EATON, Kent, 2000: Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena, en: *Comparative Politics* 32.3, 355-376
- EVANS, Harry (ed.), 2000: *Odger’s Australian Senate Practice. Electronic Edition* (<http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/Html/index.htm>)
- FERMANDOIS, Arturo, 1997: El Senado en el Derecho Comparado, en: *Revista Chilena de Derecho* 24.2, 277-313.

- FRIEDMAN, Steven, 2002: Democracy, Inequality, and the Reconstitution of Politics, en: Joseph S. Tulchin (ed.), *Democratic Governance and Social Inequality*, Boulder, Col., 13-40
- GONZÁLEZ, Lourdes, 1998: Órganos electivos: composición y períodos electorales, en: Nohlen/Picado/Zovatto (1998: 58-64)
- HAAS, Christoph M., 2000: Sein oder nicht sein: Bikameralismus und die Funktion Zweiter Kammern, en: Riescher/Ruß/Haas (2000: 2-17).
- HAGGARD, Stephan/McCUBBINS, Mathew D. (eds.), 2001: *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge
- HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, John (1911 repr. 1971): *The Federalist*, or *The New Constitution* (Everyman's Library No. 519), London.
- HELLER, William B., 1997: Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending, en: *Legislative Studies Quarterly* 22, 485-516.
- KAISER, André, 1997: Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, en: *Journal of Theoretical Politics* 9.4, 419-444
- KAISER, André, 1998a: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietyologie und ein Alternativvorschlag, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29.3, 525-541
- KAISER, André, 1998b: Institutional regimes, en: Jan W. van Deth (ed.), *Comparative Politics. The problem of equivalence*, London/New York, 205-221.
- KEMAN, Hans (ed.), 2002a: *Comparative Democratic Politics*, London.
- KEMAN, Hans, 2002b: The Comparative Approach to Democracy, en: *Keman* (2002a: 3-15)
- KÖNIG, Thomas, 2001: Bicameralism and Party Politics in Germany: en *Empirical Social Choice Analysis*, en: *Political Studies* 49, 411-437.
- KRUMWIEDE, Heinrich-W./NOLTE, Detlef, 2000: Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas (Institut für Iberoamerika-Kunde, Beiträge zur Lateinamerikaforschung No.4), Hamburg
- KURLAND, Philip C./LERNER, Ralph, 2000: *The Founder's Constitution*, Chicago (en internet: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>)
- LANE, Jan-Erik/ERSSON, Svante, 2000: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*, London and New York.
- LANE, Jan-Erik/ERSSON, Svante, 2002: Democratic Performance: Are There Institutional Effects?, en: *Keman* (2002a: 233-256)
- LEE, Frances E./OPPENHEIMER, Bruce I., 1999: *Sizing Up the Senate. The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago
- LEVMORE, Saul, 1992: Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?, en: *International Review of Law and Economics* 12, 145-162

- LIJPHART, Arend, 1984: *Democracies. Patterns and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London
- LIJPHART, Arend, 1987: *Bicameralism: Canadian Senate Reform in Comparative Perspective*, en: Bakvis/Chandler (1987: 101-112)
- LIJPHART, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London
- LOEWENBERG, Gerhard/PATTERSON, Samuel C., 1979: *Comparing Legislatures*. London/New York/London.
- LONGLEY, Lawrence D./OLSON, David M., 1991: *Two into One: The Politics and Process of National Legislative Cameral Change*, Boulder, Col.
- LORD CAMPION, G.C.B. , 1954: *Second Chambers in Theory and Practice*, en: Sydney D. BAILEY (ed.) *The Future of the House of Lords*, London, 17-33.
- MANIN, Bernard, 1999: *En guise de conclusion: Les secondes chambres et le gouvernement complexe*, en : *Revue Internationale de Politique Comparée* 6.1, 189-200.
- MASTIAS, Jean, 1999 : *Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ?*, en : *Revue Internationale de Politique Comparée* 6.1, 163-188
- MASTIAS, Jean/GRANGÉ, Jean, 1987 : *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, Paris.
- MILL, John Stuart, 1910 (repr. 1972): *Utilitarianism, Liberty, Representative Government* (edited by H.B. Acton), London.
- MORGENSTERN, Scott/NACIF, Benito (eds.), 2002: *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (NDI), 1996: *A Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries*, Washington D.C.
- NIPPEL, Wilfried, 1978: *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart
- NOHLEN, Dieter (ed.), 1993: *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*, Opladen
- NOHLEN, Dieter, 1998: *Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales*, en: Nohlen/Picado/Zovatto (1998: 145-185)
- NOHLEN, DIETER/PICADO, Sonia/ZOVATTO, Daniel (comps.), 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México*
- NOLTE, Detlef, 1999: *Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina*, en: *Revista Argentina de Ciencia Política* N°3, 11-26.
- NOLTE, Detlef, 2000: *La Reforma del Presidencialismo y el Fortalecimiento de los Parlamentos*, en: CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano) (ed.), *Democracia y Estado de Derecho* (comps. Ulrich Laute/Jairo A. Morales), Bogotá, 177-23

- PATTERSON, Samuel C./MUGHAN, Anthony (eds.), 1999: *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus
- PATTERSON, Samuel C./MUGHAN, Anthony, 2001: *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, en: *The Journal of Legislative Studies* 7.1, 39-60.
- PETZOLD-PERNIA, Hermann, 1999: *Le Sénat dans les états fédéraux de l'Amérique latine : repères constitutionnels et politiques*, en: *Revue Internationale de Politique Comparée* 6.1, 125-134.
- PLANAS, Pedro, 1997: *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima
- PRZEWORSKI, Adam, 1991: *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge.
- RIESCHER; Gisela/RUSS, Sabine, 2000: *Zur Funktion der Zweiten Kammern in modernen Demokratien*, en: *Riescher/Ruß/Haas (2000: 382-402)*
- RIESCHER; Gisela/RUSS, Sabine/HAAS, Christoph M. (eds.), 2000: *Zweite Kammern*, München/Wien
- RIKER, William, 1955: *The Senate and American Federalism*, en: *American Political Science Review* 49.3, 452-469
- RIKER, William, 1992: *The Justification of Bicameralism*, en: *International Political Science Review* 13.1, 101-116
- ROGERS, James R., 2001: *An Informational Rationale for Congruent Bicameralism*, en: *Journal of Theoretical Politics* 13.2, 123-151
- RUSSELL, Meg, 2000: *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, New York
- RUSSELL; Meg, 2001: *What are Second Chambers for?*, en: *Parliamentary Affairs* 54, 442-458.
- SÁNCHEZ LÓPEZ , Francisco (1999) ; “El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador” en: *Ecuador Debate*, nº 46, Centro Andino de Acción Popular. 257-272.
- SARTORI, Giovanni, 1994: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México.
- SCHMIDT, Manfred G., 2002: *The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy*, en: *Keman (2002a: 143-165)*
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S./STURM, Roland, 1992 : *Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien*, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23.3, 517-536
- SHARMAN, Campbell, 1987: *Second Chambers*, en: *Bakvis/Chandler (1987: 82-100)*.
- SHELL, Donald, 1998: *The Second Chamber Question*, en: *Journal of Legislative Studies* 4.2, 17-32
- SHELL, Donald, 2001 : *The History of Bicameralism*, en: *The Journal of Legislative Studies* 7.1, 5-18
- SHUGART, Matthew Soberg/CAREY, John M., 1992: *Presidents and Assemblies*, Cambridge.

- STAMMEN, Theo, 1971: Zum Problem der zweiten Kammern im zeitgenössischen parlamentarischen Regierungssystem, en: Politische Studien 22.196, 113-130.
- STURM, Roland, 2000: Zweite Kammern in Westminstermodellen – ein Konstruktionsfehler?, en: André Kaiser (ed.), Regieren in Westminster-Demokratien, Baden-Baden, 49-58
- STURM, Roland, 2002: Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern, en: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33.1, 166-179.
- THAYER, William, 1995: El Senado en el Presidencialismo y el Parlamentarismo. Evolución Institucional y Desafíos. Segunda Edición, Valparaíso.
- THOMPSON, Elaine, 1999: The Senate and Representative Democracy, en: Papers on Parliament No.34-Chapter 3, Parliament of Australia, Canberra
(<http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/pops/Pop%2034/chapter3.htm>)
- TSEBELIS, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, en: British Journal of Political Science 25, 289-325
- TSEBELIS, George/MONEY, Jeanette, 1997: Bicameralism, Cambridge
- VATTER, Adrian, 2001: Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit. Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich, en: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33.1, 125 – 143.
- WEMBER, Viktor, 1977: Verfassungsmitte und Verfassungsmischung. Moderne Formen gemischter Verfassung in der politischen Theorie des beginnenden Zeitalters der Gleichheit, Berlin.
- WHEARE, K.C., 1968: Legislatures. Second Edition, New York/Toronto

