INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Arbeitspapiere

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

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

El bicameralismo en América Latina

Mariana Llanos

ARBEITSPAPIER Nr. 5

September 2002

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

IIK

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

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

Arbeitspapier Nr. 5

El bicameralismo en América Latina

Mariana Llanos*

Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg

September 2002

---

* Mariana Llanos es investigadora principal del proyecto:„Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay“ del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo

El bicameralismo en América Latina

1. Introducción..... 1
2. Rasgos institucionales del bicameralismo..... 2
3. El bicameralismo en las constituciones latinoamericanas..... 7
3.a. Los niveles de la incongruencia del sistema bicameral..... 10
3.b. Mecanismos de reconciliación y simetría del sistema bicameral..... 14
4. Conclusión..... 19
Apéndice I: Sistemas Electorales de los Legislativos Bicamerales 22
Apéndice II: Rasgos Institucionales de la Incongruencia Legislativa..... 23
Apéndice III: Rasgos Institucionales de la Simetría Legislativa..... 24
Bibliografía..... 26

1. Introducción

Las legislaturas bicamerales –es decir, aquéllas en las que las deliberaciones tienen lugar en dos cámaras distintas[1]- han sido un modelo de diseño parlamentario bastante común en América Latina. En la actualidad, la mitad de los estados de la región cuenta con una segunda cámara en su organización parlamentaria, siendo éstos México y República Dominicana más siete países de Sudamérica, a saber, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay[2]. El unicameralismo prevalece, en cambio, en los restantes países sudamericanos (Ecuador, Perú y Venezuela) y en los seis estados de América Central. De este modo, los sistemas bicamerales del continente abarcan tanto países unitarios como federales, grandes como pequeños, mientras que los sistemas unicamerales predominan en los pequeños estados unitarios de América Central pero han sido adoptados también en países de mayor tamaño (como Perú) e incluso de carácter federal (como Venezuela)[3].

Sin embargo, es verdad que este mapa parlamentario del continente es bastante reciente y que ha sufrido alteraciones en los últimos años. En efecto, las funciones, el funcionamiento y la misma existencia del Senado o segunda cámara han sido regularmente objeto de debate y han aparecido de una manera u otra en varias de las agendas de reformas constituciones de la década pasada: en los casos más extremos de Perú y Venezuela las reformas concluyeron con la supresión de la cámara alta; en otros casos, como los de Argentina, Colombia y México, se modificaron aspectos cruciales del sistema de representación, de la organización y la renovación del cuerpo. Asimismo, tampoco están ausentes los casos en que la incorporación (como en Ecuador) o la abolición (como en Colombia) de una segunda cámara en el diseño institucional es materia de discusión actual.

---

[1] Tsebelis, G. y Money, J. (1997: 1).

[2] Tsebelis y Money (1997: 1) señalan que, a nivel mundial, alrededor de un tercio de los países tienen legislaturas bicamerales.

[3] En su capítulo Parlamentos y Congresos, Lijphart (1999: 202-3) afirma que los países con congresos unicamerales tienden a ser los más pequeños y ninguno de ellos es un sistema federal. Como vemos, esto sucede en América Latina con la excepción de Venezuela.

En contraste con la extendida presencia que el diseño institucional bicameral tiene en el continente y la importancia que adquiriera el papel de la segunda cámara en los recientes debates constitucionales, los estudios sobre el tema son sumamente escasos. Por un lado, la ya abundante literatura sobre las instituciones políticas de América Latina, nacida al compás del paradigma provisto por el "nuevo institucionalismo", se ha ocupado muy poco de las cuestiones vinculadas con el bicameralismo, tales como las relaciones entre las cámaras del Congreso o el funcionamiento del Senado[4]. Por otra parte, la literatura comparativa reciente sobre bicameralismo ha prácticamente omitido el estudio de los casos latinoamericanos[5].

A partir de lo expuesto, el presente artículo se propone contribuir al conocimiento de las legislaturas bicamerales abordando el estudio de los sistemas latinoamericanos de manera exploratoria a través del análisis comparativo de los rasgos del sistema bicameral contenidos en los diseños constitucionales. Para ello, se ha incluido a todos los países de la región cuyas constituciones actuales disponen la división del poder legislativo en dos cámaras, es decir, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En la primera sección del trabajo se destaca que la mera división del poder legislativo en dos cámaras no ha sido, ni en la teoría política ni en la práctica constitucional, el único rasgo institucional ligado al bicameralismo sino, más bien, el punto de partida, o el requisito mínimo del bicameralismo, al que se agrega un número de rasgos complementarios que varía según los casos. Esta sección enumera dichos rasgos institucionales y explora las razones para su inclusión en los diseños constitucionales. La segunda sección señala, primero, los aportes y las carencias de algunos trabajos recientes que analizan sistemas bicamerales a partir de los diseños constitucionales y que incluyen los bicameralismos latinoamericanos entre sus casos de estudio. Luego, se desarrolla el análisis comparativo de los diferentes elementos del bicameralismo en las constituciones latinoamericanas, se identifican semejanzas y diferencias entre los casos y, mediante un sistema de puntajes, se clasifica a los Senados de América Latina en cuanto a su fortaleza o debilidad institucional. La sección final recoge las conclusiones.

2. Rasgos institucionales del bicameralismo

La división del poder legislativo en dos cámaras ha recibido al menos cuatro justificaciones por parte de la teoría institucional clásica: la representación de intereses distintos de los de la primera cámara, la contribución al sistema de pesos y contrapesos, el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables[6].

---

[4] Algunos trabajos sobre América Latina han considerado indirectamente cuestiones vinculadas al bicameralismo, al ocuparse de temas como el sistema de representación (Jones, 1995), el federalismo (Stepan, 2001) y los frenos y contrapesos en la toma de decisiones (Shugart 2001).

[5] Los siguientes son libros comparativos publicados recientemente: Patterson y Mughan (1999) analizan los Senados de Estados Unidos, Australia, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Italia, España y Polonia; Russell (2000) incluye siete segundas cámaras en su estudio –Canadá, Australia, Italia, Alemania, Francia, España, Irlanda- a fin de obtener conclusiones útiles para el caso de Gran Bretaña; Riescher, Ruß y Haas (2000), por su parte, comparan las cámaras altas de Estados Unidos, Suiza, Australia, Alemania, Austria, Sudáfrica, India, España, Bélgica, Canadá, Italia, Japón, Francia, Holanda, Gran Bretaña, Irlanda, Rusia, República Checa, Dinamarca, Suecia, Nueva Zelandia. Adicionalmente, algunas revistas han editado últimamente números especiales sobre el tema del bicameralismo, pero tampoco las segundas cámaras latinoamericanas aparecen –como en *Revue Internationale de Politique Comparée* (1999)- o tienen más que un lugar secundario entre los casos en estudios –como en *The Journal of Legislative Studies* (2001).

[6] Sobre las justificaciones para la inclusión de una segunda cámara en el diseño constitucional en la literatura más reciente, consultar, entre otros, M. Cotta (1974), L.Longley y D.Olson (1991), S.Patterson y A.Mughan

En efecto, por un lado, la estructura bicameral ha sido frecuentemente utilizada para acomodar los intereses de distintas *constituencies* o simplemente intereses que tendían a diverger unos de otros a fin de promover, de este modo, una legislación basada en un mayor consenso político y social. Así, la mayoría de las cámaras altas representan y han representado en el pasado algún interés distinto de "la gente" (aunque sus legisladores sean elegidos de modo directo) que puede estar vinculado con intereses de clase, de minorías o de tipo territorial. Por otra parte, el bicameralismo ha sido defendido por su contribución a la preservación de la libertad y los derechos individuales al duplicar los controles del poder legislativo sobre los actos del gobierno y al ofrecer contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o una "tiranía de la cámara baja"[7]. Mediante la imposición de controles al poder ejecutivo y la cámara baja, el bicameralismo refuerza el sistema de pesos y contrapesos. Finalmente, la inclusión de una segunda cámara en el diseño constitucional crea, por un lado, un sistema de corrección de errores, o de control de calidad, basado principalmente en la evaluación reiterada de la legislación por parte de dos cuerpos legislativos distintos[8]; por otra parte, al complejizar el proceso de aprobación de nuevas leyes, el bicameralismo otorga garantías de estabilidad en la producción legislativa[9].

En consecuencia, la obtención de algunos o todos los propósitos mencionados en el párrafo anterior ha servido como justificación para la división del poder legislativo en dos cuerpos deliberativos[10]. Sin embargo, la mayoría de los teóricos y constitucionalistas clásicos interpretaron también que la incorporación del bicameralismo a un sistema institucional era sólo una condición mínima para alcanzar dichos propósitos y que, mediante la adición de otros dispositivos institucionales, se podía mejorar e incluso preservar la eficacia del bicameralismo en el cumplimiento de sus objetivos. De este modo, al estudiar el

---

(1999), J.Mastias y J.Grangé (1987), W.Riker (1992), J.Rogers (2001), M. Russell (2001), S.Schüttemeyer y R.Sturm (1992), D. Shell (1998), Tsebelis y Money (1997).

[7] El derecho de las cámaras de controlarse mutuamente ha sido destacado particulamente como modo de protección para los casos en que las dos cámaras representan intereses distintos (Montesquieu) pero también por el temor de que una legislatura numerosa pueda caer en "pasiones violentas" y sea controlada por líderes facciosos (The Federalist Papers, principalmente el No.62).

[8] Tsebelis y Money (1997: 40) explican que el control de calidad descansa no sólo en la idea de que una cámara corrige los errores que han sido cometidos por la otra, sino también en la idea preventiva de que el productor se vuelve más cuidadoso al saber que alguien más examinará el producto.

[9] El bicameralismo fue pensado también para librar a la producción legislativa de la inestabilidad que producen los cambios de personal, de preferencias y lo que se conoce como "el ciclo de la votación". Este último se produciría en legislaturas unicamerales con un sistema de votación de mayoría donde pueden llegar a formarse distintas mayorías con preferencias alternativas que tienen iguales posibilidades de derrotar el status-quo, conduciendo a resultados legislativos cíclicos e inestables. Este riesgo se reduciría notablemente con la introducción de otra cámara legislativa que deba prestar acuerdo en la sanción de la legislación, ya que es muy probable que este segundo cuerpo no tenga preferencias políticas idénticas a las del otro. Sobre el ciclo de la votación se puede consultar Tsebelis y Money (1997), y también Levmore (1992) para una explicación de por qué el problema del ciclo de votación se resuelve mejor con el bicameralismo que con una legislatura unicameral con un sistema de votación de supermayorías.

[10] Cabe tener presente que, como lo indican los dos tercios de las legislaturas que optaron por una estructura unicameral, las justificaciones del bicameralismo no son aceptadas sin discusión. Por el contrario, en el debate bicameralismo versus unicameralismo también se han resaltado los aspectos negativos del primero (ver Cotta 1974): una segunda cámara puede provocar parálisis y frustrar la voluntad de la "verdadera" mayoría presente en la primera cámara; una segunda cámara es una desviación del modelo ideal de representación basado en la soberanía popular; una segunda cámara produce demoras en el proceso de toma de decisiones. En el presente artículo se enfatizan las interpretaciones positivas ya que una visión negativa del bicameralismo no hubiera conducido a su incorporación en el diseño constitucional de los países en estudio. Esto no quita que el funcionamiento real de los sistemas en la práctica haya llegado a desarrollar alguno o varios de los aspectos negativos.

bicameralismo es imprescindible tener en cuenta la existencia de estos otros rasgos institucionales que complementan el de la partición de las deliberaciones legislativas en dos cámaras. Dichos rasgos, que comentaremos a la brevedad, pueden reunirse en dos grandes grupos: en primer lugar, un conjunto de dispositivos institucionales tendientes a acrecentar las diferencias entre ambas cámaras, que se basan en el supuesto de que los objetivos de promoción del consenso político, control de la calidad legislativa y estabilidad en la producción de legislación son mejor atendidos cuanto más difieren las cámaras en su composición[11]. En segundo término, un conjunto de dispositivos vinculados con el papel del Senado en el proceso legislativo y en el control del poder ejecutivo que tienden a fortalecer el sistema de pesos y contrapesos. Así como en el punto anterior la mayor eficacia en el cumplimiento de las metas del bicameralismo se asocia a las diferencias en la composición de ambas cámaras, aquí se enfatiza la igualdad de las competencias de ambas cámaras como la mejor garantía para el ejercicio de las funciones de control.

Con respecto al primer grupo de características, como es sabido, el bicameralismo ha estado frecuentemente ligado a la representación de intereses distintos en ambas cámaras. El "gobierno mixto" británico, al decir de Montesquieu, caracterizado por la representación de intereses de clases distintas (los nobles y los comunes), es un ejemplo elocuente que se suma a otros, como el uso de la cámara alta para la representación de los estados en el sistema federal de los Estados Unidos y la protección de los intereses minoritarios de los grupos lingüísticos en Bélgica. Sin embargo, aún en aquéllas legislaturas que no buscan representar diferentes categorías de ciudadanos y que eligen a ambos cuerpos sobre una base poblacional, los constitucionalistas se han preocupado por otorgar distintas actitudes colectivas a cada cámara aplicando un método de elección distinto (por ejemplo, una cámara se compone de representantes de distritos uninominales u otra de distritos plurinominales) y/o recurriendo a dispositivos institucionales como los de elecciones no simultáneas, diferentes períodos de mandato y diferente tamaño de las cámaras. En su estudio de cincuenta y tres bicameralismos, Tsebelis y Money (1997) no encontraron casos en los que los métodos de selección de legisladores fueran completamente idénticos, con lo cual el sistema electoral o método de selección es señalado por los autores como un dispositivo central en el fomento de la incongruencia entre las cámaras con el objetivo más probable de promover un consenso político más amplio en la producción legislativa.

No obstante, si bien la acomodación de intereses distintos ha sido la justificación más importante para el bicameralismo, la obtención de otros objetivos a los que aquél ha apuntado –en particular, los de la estabilidad y el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa- han también invitado a sumar factores institucionales tendientes a acrecentar las diferencias en la conformación de ambas cámaras. Muchos constitucionalistas pensaron que, para mejorar la calidad de la producción legislativa, la doble evaluación de la legislación por parte de las dos cámaras no era suficiente y agregaron otros mecanismos destinados a que la cámara alta estuviera compuesta de legisladores más "sabios" que la cámara baja. Lo mismo se realizó para reducir la inestabilidad de la producción legislativa ligada a los cambios de personal y de preferencias. Las disposiciones adicionales orientadas a cumplir estos dos objetivos pueden

[11] Consultar al respecto Rogers (2001: 125). Asimismo, la diferencia en la conformación de las cámaras es una de las variables –que oscila entre los extremos de la "congruencia" y la "incongruencia"- rescatadas por Lijphart (1999) en su clasificación de los bicameralismos. La otra variable central en el análisis de este autor se refiere a las "simetrías" y "asimetrías" de funciones de ambas cámaras. De ésta también nos ocuparemos a continuación.

listarse de la siguiente manera: a) un mínimo de edad mayor para la cámara alta que para la cámara baja a fin de que la cámara alta esté integrada por legisladores con opiniones más formadas que además se encuentran en un estadio más avanzado de sus carreras políticas; b) criterios de selección de senadores que involucran alguna evaluación de *expertise*; c) la elección indirecta de senadores para obtener, según se explica en *The Federalist* No. 62, una designación selecta y, en el caso de países federales, para proveer un lazo en la relación entre el gobierno federal y los provinciales; d) períodos de cargo más largos para la cámara alta a fin de desarrollar pericia, acumular experiencia, crear mayor independencia de opinión (con respecto al partido porque no tienen que enfrentar reelecciones tan seguido) y proveer estabilidad; e) una renovación parcial de la segunda cámara para ganar estabilidad; f) un tamaño menor de la segunda cámara para favorecer la comunicación inter-partidaria y evitar las pasiones repentinas y violentas de las asambleas numerosas. Estos dispositivos, sumados a los de representación que mencionábamos en el párrafo anterior, contribuyeron a acentuar la incongruencia entre las cámaras al tiempo que otorgaron a la cámara alta un tenor más exclusivo y conservador.

Pasemos ahora al segundo grupo de dispositivos institucionales, esto es, a aquéllos vinculados con los objetivos del bicameralismo de reforzar el sistema de controles. Tanto en el viejo como en el nuevo institucionalismo prevalece un acuerdo general en cuanto a que el bicameralismo crea un sistema de pesos y contrapesos. Sin embargo, también se argumenta que, dada la evolución de las segundas cámaras en los últimos siglos, las funciones de control son mejor desempeñadas cuando ambas cámaras tienen, por un lado, los mismos poderes constitucionales para participar en el proceso legislativo, es decir, las mismas facultades de presentar, modificar y rechazar proyectos de ley y, por otro, la misma dotación constitucional de atribuciones para el ejercicio del control político del ejecutivo[12]. De modo que, en el caso de atribuciones similares para ambas cámaras, estaríamos frente a una legislatura "simétrica", según la denominación de Arendt Lijphart, o frente a un "*veto player*", que, como ha explicado Tsebelis, es un actor (en este caso, un actor institucional) que puede bloquear la adopción de una política[13]. En cambio, si la cámara alta sólo tuviera facultades para demorar el pasaje de legislación y, sobre todo en los sistemas parlamentarios, cuando el gabinete es responsable sólo ante la cámara baja, estamos frente a legislaturas "asimétricas" con Senados sin "poder de veto formal".

Esta cuestión nos remite, inmediatamente, a los diferentes métodos que establecen las constituciones para resolver los eventuales desacuerdos entre las cámaras con respecto a un proyecto de ley. En este sentido, es importante observar si en la búsqueda de una superación de divergencias, la "simetría" del bicameralismo se mantiene o si el sistema favorece a alguna de las cámaras en especial. El método más común de resolución de divergencias es el sistema *shuttle* o *navette*, que es de naturaleza bicameral porque, al requerir la aprobación de la legislación por parte de cada cámara, las trataría en un pie de igualdad. Pero también existen otros métodos, las comisiones mixtas, las sesiones conjuntas y las decisiones de una sola cámara (métodos unicamerales) que, en general, sirven para complementar al sistema *navette* y pueden tener como efecto asimetrías en las legislaturas[14]. En el caso de las comisiones mixtas, ambas cámaras designan un número de

[12] Sobre la distinción analítica entre control legislativo y control político, se puede consultar Sartori (1987: 189).
[13] Tsebelis, G. (1995).
[14] Cabe agregar que algunas constituciones incluyen el llamado a elecciones para que los ciudadanos decidan sobre el tema.

delegados que se reúnen para intentar arribar a un consenso actuando como un miniparlamento unicameral. El grado de simetría de la legislatura dependerá en gran medida del número de delegados a este comité pues si la representación de las cámaras es proporcional a su tamaño, el Senado, al ser menor que la cámara baja, sale desfavorecido en las votaciones. Lo mismo acontece, por un lado, con la sesión conjunta de ambas cámaras, la que sería, en principio, una solución asimétrica a favor de la cámara baja porque tiene más miembros y, por otra parte, cuando una cámara es decisiva, porque, en general, es ésta la cámara baja, aunque puede suceder también que la constitución estipule que la cámara decisiva sea la de origen. Las asimetrías que producen estos métodos no son extremas ya que el carácter de los mismos es, en general, complementario. Por ejemplo, el sistema *navette* consiste en que un proyecto de ley "viaja" entre las cámaras hasta llegar a un acuerdo sobre una versión única: la cámara que primero aprueba un proyecto lo pasa a la otra; si la segunda cámara ratifica la legislación, el proceso termina, pero si la segunda cámara modifica la legislación, ésta vuelve a la cámara de origen. Sin embargo, puede suceder que, a pesar de los "viajes" de la legislación, los desacuerdos prevalezcan por lo que las constituciones pueden estipular que la legislación caduque o especificar el número de rondas o, en última instancia, ordenar que entre en funcionamiento otro sistema de resolución de desacuerdos. En consecuencia, las disposiciones constitucionales sobre la resolución de conflictos entre las cámaras contribuyen, como veremos más adelante, a la conformación de una escala o continuo de simetría-asimetría de legislaturas.

Asimismo, es importante no dejar de tomar en cuenta otros dispositivos institucionales que se vinculan también con la eficacia del sistema de controles. Por un lado, las constituciones pueden respetar la igualdad de ambas cámaras en cuanto a iniciativa legislativa de los proyectos, o puede suceder que se priorice a alguna cámara sobre otra como, por ejemplo, en los casos en que la constitución dicta que la legislación financiera debe ingresar por la cámara baja. En casos como éste, la simetría entre cámaras se altera porque los derechos de una cámara en el proceso legislativo se restringen si ésta sólo puede actuar como cámara revisora y no como cámara de origen. Por otra parte, algunas constituciones otorgan a la Cámara de Diputados mayores atribuciones para ejercer el control político de los actos del poder ejecutivo. El instrumento del voto de censura, característico de los sistemas parlamentarios pero también presente en algunos sistemas presidenciales de América Latina, es a menudo una prerrogativa de la cámara baja. Otras constituciones, en cambio, procuran mantener un equilibrio entre las cámaras otorgando a ambas iguales atribuciones, sea para ejercer el voto de censura, interpelar ministros, requerir informes escritos o formar comisiones de investigación. En América Latina, además, se han diferenciado las funciones de ambas cámaras en una búsqueda de especialización que apuntaría a mejorar el funcionamiento del sistema de controles. Siguiendo el ejemplo de la constitución norteamericana, se requiere la cooperación del Senado para diversas designaciones de funcionarios como un reaseguro frente a las inclinaciones e intereses privados del ejecutivo y el peligro de actos de corrupción[15]. Asimismo, existe una división de tareas en cuanto al juicio político: en general, a la cámara baja le corresponde acusar y a la cámara alta, juzgar. Estas dos últimas atribuciones no han sido parte constitutiva de las definiciones de simetría legislativa en la literatura existente sobre el tema, quizás porque tales estudios han prestado poca atención a los casos latinoamericanos donde éstas se destacan. Para nuestro estudio tienen, por esta misma razón, una importancia nada desdeñable.

[15] The Federalist Papers No. 76.

A modo de conclusión, el Diagrama I sintetiza los rasgos o dispositivos institucionales ligados al bicameralismo que han sido descriptos en esta sección. Este conjunto de rasgos pueden agruparse, como hemos explicado, en torno de los conceptos de incongruencia y simetría tomados de Lijphart.

Diagrama I

Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la incongruencia entre las cámaras

1 Representación de intereses provinciales y minoritarios en la cámara alta
2 Representación poblacional en ambas cámaras, pero con distritos y fórmula electoral distinta
3 Representantes no electos (hereditarios o designados) en la cámara alta
4 Elecciones indirectas de senadores
5 Diferente tamaño de los cuerpos (menor cámara alta)
6 Mínimo de edad mayor para legisladores de la cámara alta
7 Requisitos mínimos de *expertise* para la cámara alta
8 Diferente duración de mandatos (más largos para la cámara alta)
9 Renovación parcial de la cámara alta
10 Elecciones no simultáneas de ambas cámaras

Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la simetría de ambas cámaras

11 El Senado puede presentar proyectos de ley, modificar o rechazar cualquier legislación
12 Origen indistinto de los proyectos de ley en ambas cámaras
13 Sistemas de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral
14 Instrumentos de control del poder ejecutivo semejantes para ambas cámaras
15 Participación del Senado en nombramientos de funcionarios
16 División bicameral de tareas para el juicio político

3. El bicameralismo en las constituciones latinoamericanas

Como ya hemos afirmado al comienzo de este artículo, son pocas las referencias a los bicameralismos de América Latina en una literatura sobre el tema que es abundante y creciente. No obstante, en contraste con la falta de estudios de caso y análisis de la práctica institucional, existen algunos intentos de clasificación de los bicameralismos latinoamericanos a partir de los rasgos institucionales adoptados por las constituciones. A nuestro entender, el aporte de estos trabajos al conocimiento de la institución es significativo, aunque los mismos sugieren también algunos comentarios.

Podemos comenzar considerando el trabajo de Tsebelis y Money (1997), quienes exploran las diferencias institucionales en casi la totalidad de legislaturas bicamerales existentes (53 países de 56) y para ello se basan en dos dimensiones. Por un lado, se refieren al método de

selección (hereditario, por nombramiento, elección indirecta, elección directa) y a la categoría de ciudadanos representados (ciudadanos, unidades geográficas, profesiones, minorías étnicas), con el propósito de evaluar el grado de congruencia entre las cámaras altas y bajas de los parlamentos bicamerales. Por otra parte, una segunda dimensión captura la diversidad de estos parlamentos en relación a los mecanismos para resolver las diferencias entre las cámaras, a saber, el sistema *navette*, la comisión conjunta, la sesión conjunta, la última decisión en manos de una cámara y elecciones. A partir del análisis de estas variables que efectúan los autores, las legislaturas bicamerales de América Latina son, como todos los otros casos, incongruentes, y que se encuentran, asimismo, entre los casos de mayor simetría debido a que no hay países donde la cámara baja tenga la última palabra y sólo en los casos de Bolivia y Brasil (y en la Constitución venezolana anterior a la actual) predomina un método unicameral de resolución de conflictos[16]. En consecuencia, siguiendo el análisis de Tsebelis y Money, estaríamos frente a bicameralismos fuertes en América Latina, o semi fuertes en los últimos dos casos.

Otros dos trabajos llegan a conclusiones similares. Schiavon construye una tipología sobre división de poderes en el poder legislativo tomando como base las variables de Lijphart: la distribución de poderes constitucionales formales entre las cámaras (iguales o desiguales), el método de selección de la cámara alta (elección o designación) y la fórmula de elección de la cámara alta que se traduce en su composición. Obtiene, así, cinco tipos: tipo 1, unicameralismo; tipo 2, bicameralismo asimétrico y congruente; tipo 3, bicameralismo asimétrico e incongruente; tipo 4, bicameralismo simétrico y congruente; tipo 5, bicameralismo simétrico e incongruente. En base a estos tipos, el autor clasifica todos los casos del continente, inclusive los correspondientes a las islas del Caribe y también a constituciones que ya no están en vigencia. De acuerdo con este análisis, los casos que interesan a nuestro estudio corresponden al tipo 5, con la excepción de Uruguay y Paraguay que pertenecen al tipo 4 por tener legislaturas simétricas pero congruentes. Por su parte, Patterson y Mughan (2001) reúnen información sobre las funciones y poderes legislativos asignados por la constitución de treinta y seis cámaras altas incluyendo algunos casos latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela (bajo la Constitución anterior). Luego, ubican los casos en un *continuum* que abarca desde casos simétricos (donde las dos cámaras ejercen los mismos poderes y funciones) a asimétricos (donde una cámara está subordinada a la otra). Así, construyen cinco categorías, estando los Senados latinoamericanos situados en las tres más cercanas a la simetría: "igual a la cámara baja" (México); "igual con restricciones" (Argentina); "poderes exclusivos limitados y veto" (Brasil, Chile, Colombia, Venezuela). No se observan bicameralismos latinoamericanos en las dos categorías siguientes de "demora y asesoramiento" y "subordinación a la cámara baja". Como en los trabajos anteriores, se sugiere aquí que estamos ante cámaras altas poderosas que funcionan en un plano de igualdad o de casi igualdad con la cámara baja.

El principal aporte de estos trabajos consiste en permitirnos ubicar, en términos generales, a los sistemas bicamerales de América Latina en perspectiva comparada respecto de otros casos fuera del continente, distinguiéndolos, principalmente, por la fortaleza legislativa del Senado con respecto a los poderes de la cámara baja. A partir de ellos sabemos que los

[16] Según explican los autores (Tsebelis y Money 1997: 54-69), el método de resolución de desacuerdos entre las cámaras usado en América Latina es el *navette* que es complementado por la comisión mixta en Chile y Colombia y la sesión conjunta en Bolivia, Brasil y Venezuela. No hay casos en que la cámara baja sea la decisiva sino que es decisiva la cámara de origen en Argentina, Brasil, República Dominicana y México.

casos latinoamericanos se encuentran en algún punto en torno del bicameralismo fuerte o casi fuerte, según la terminología empleada por Lijphart. No obstante, estos análisis no son de demasiada utilidad en el estudio comparativo intrarregional porque cada autor llega a conclusiones distintas con respecto a la ubicación exacta de los casos en ese grupo de cámaras altas poderosas. En efecto, si a partir de Tsebelis y Money, Bolivia y Brasil son casos de bicameralismo medio debido a que el método de resolución de conflictos es unicameral, tomando a Schiavon como base los bicameralismos medios son los de Paraguay y Uruguay, considerados por este autor simétricos pero congruentes. Con poderes limitados aparecen, en cambio, en la clasificación de Patterson y Mughan, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela porque sus poderes constitucionales son más restrictivos con respecto a la legislación financiera[17]. En conclusión, si nuestra intención es incrementar el conocimiento de la institución bicameral en América Latina tenemos que avanzar un poco más por sobre el aporte que los estudios sobre el tema ya han realizado.

A nuestro entender, el problema reside o bien en los indicadores que se utilizan o en la forma en que los autores definen y miden los niveles de simetría y congruencia. En este sentido, es importante recordar, con Lijphart, que las cámaras altas y bajas difieren de muchas maneras[18]. Los trabajos citados, por su parte, se concentran en dos o tres variables exclusivamente o en caracterizaciones generales ("*it is an exercise of boundary drawing, not a detailed mapping of the role played in government by individual senates, or types or senates*"[19]). Es verdad, como también afirma Lijphart, que hay diferencias entre las cámaras que no son significativas porque de ellas no depende la fortaleza o debilidad del bicameralismo. No obstante, cuando se trata de comparar casos de fortaleza aproximadamente similar como los de nuestro estudio, parece que sólo considerando un número elevado de variables la clasificación puede tornarse más precisa. Esta advertencia ya es efectuada de algún modo por Tsebelis y Money al referirse a la congruencia en la conformación de las cámaras. En efecto, los autores afirman que, aun en el caso de que las dos cámaras lleguen a parecerse mucho políticamente, la congruencia política no debe identificarse con identidad de posiciones, y esto sucede porque las opiniones pueden variar aún dentro del mismo partido, o por diferencias en el tipo de electorado que representan, o por distintas reglas de decisión en cada cámara[20]. Lo cierto es que si, para medir la congruencia o incongruencia entre dos cámaras, se toma como base sólo el método de elección, el estudio puede llegar a concluir erróneamente que dos cámaras se parecen. Si, en cambio, basamos nuestra comparación en ésta y otras dimensiones, las conclusiones pueden ser otras. Por este motivo, nos parece más útil desagregar los elementos de la incongruencia y comparar los casos en función de todos esos elementos, los que, por otra parte, son también rasgos que se desprenden del análisis de los diseños constitucionales, como hemos sintetizado en el Diagrama I. De este modo, si hoy sabemos que los sistemas bicamerales latinoamericanos son incongruentes, un análisis detallado de los rasgos constitucionales nos permitirá saber si algunos son más incongruentes que otros e hipotetizar sobre los posible

[17] Patterson y Mughan (2001: 43) no explican cuáles son las restricciones exactas pero probablemente están considerando que la legislación de cuestiones impositivas tiene, en estos casos, a la cámara baja como cámara de origen. No obstante, si este fuera el sentido de su interpretación, Argentina y México también tendrían que ser incluidos en esta categoría.
[18] Lijphart (1999: 203).
[19] Patterson y Mughan (2001: 51).
[20] Tsebelis y Money (1997: 53) hallan que, a pesar de que todos los bicameralismos presentan diferencias en el método de elección de ambas cámaras, en los casos donde se usa la representación proporcional o semiproporcional las cámaras pueden llegar a parecerse mucho políticamente. Como explican, la semejanza política no cancela las diferencias entre las cámaras.

efectos de tales niveles de incongruencia. El mismo proceder cabe, por cierto, para las dimensiones vinculadas con la simetría y la asimetría en un sistema bicameral.

En consecuencia, el estudio que proponemos en las próximas páginas toma como base los dispositivos institucionales listados en el diagrama de la sección anterior y observa si los mismos se encuentran presentes o no en las constituciones de cada país bicameral de América Latina. A tal efecto, continuamos agrupando estos dispositivos según su vinculación con la incongruencia o la simetría legislativa pero, a fin de facilitar el análisis comparativo, los transformamos en variables, cuyos valores máximos e intermedios agregan puntos a favor de la incongruencia o simetría legislativas, según el caso, mientras que el valor cero señala los casos opuestos de congruencia o asimetría. De modo que, como veremos enseguida, a mayor cantidad de valores máximos en las variables, mayor el nivel de incongruencia y de simetría legislativas, y, en consecuencia, mayor fortaleza del sistema bicameral. Asimismo, en caso de que alguna variable en particular sea considerada de mayor importancia para la definición de incongruencia o simetría legislativas, se le otorgará un puntaje mayor que a las demás. Con este sistema de "puntajes" procuraremos demostrar cómo, a pesar de que, como sabemos, todos los bicameralismos latinoamericanos exhiben altos niveles de incongruencia y simetría, existen diferencias importantes entre los casos que permiten ordenarlos más precisamente y extraer algunas conclusiones útiles como punto de partida para un análisis de su funcionamiento práctico en una etapa posterior.

3.a. Los niveles de la incongruencia del sistema bicameral

Una vez más, el análisis constitucional indica que los congresos bicamerales de América Latina exhiben un nivel considerable de incongruencia. El máximo al que puede arribar ese nivel de incongruencia se desprende del análisis que efectuamos en esta sección y que presentamos en el Cuadro 1. La primera columna de este cuadro presenta las variables que definen la incongruencia legislativa, algunas de las cuales están constituidas por subvariables. La variable más importante es la que corresponde al sistema electoral (variable 1) que está compuesta de cuatro subvariables. Las variables 3 (requisitos para ser electo senador) y 5 (renovación de las cámaras) se encuentran compuestas por dos subvariables. Los valores de estas variables se exponen en las columnas paralelas (una para los valores de la incongruencia extrema, otra para los valores intermedios y una última para la congruencia). Con la excepción de la variable relativa al sistema electoral, cuyo valor máximo (la suma de los valores máximos de las subvariables que la componen) llega a 8 puntos, hemos otorgado el mismo peso a todas las demás, dándoles el puntaje máximo de 4 (o, de 2 más 2 puntos, en el caso de las variables compuestas de dos subvariables). Creemos que esta diferencia en el peso de las variables refleja mejor la idea de que el sistema electoral es una variable central en la definición de la congruencia o incongruencia de los bicameralismos. No obstante, nuestra clasificación también constata la presencia de otras variables, comúnmente ignoradas en los estudios sobre el tema, a las que se otorga un peso menor pero un peso al fin. De este modo, una legislatura bicameral con una incongruencia extrema alcanzaría un máximo de 24 puntos.

Cuadro 1: Puntajes para la incongruencia legislativa

Variables de la incongruencia legislativa	Valores máximos: extrema incongruencia	Valores Intermedios: mediana incongruencia	Valor negativo: congruencia
1.) Sistema electoral			
1.a.) Circunscripciones y fórmula electoral	**2**: distintas para ambas cámaras	**1**: parcialmente distintas, parcialmente superpuestas	**0**: las mismas en ambas cámaras
1.b.) Representación de minorías especiales	**2**: las minorías ocupan más del cinco por ciento de la cámara alta	**1**: las minorías ocupan menos del cinco por ciento de la cámara alta	**0**: no hay minorías especiales representadas
1.c.) Senadores no electos	**2**: las bancas de senadores designados o hereditarios ocupan más del cinco por ciento de la cámara alta	**1**: las bancas de senadores designados o hereditarios ocupan menos del cinco por ciento	**0**: la cámara alta se compone de senadores electos
1.d.) Elecciones indirectas	**2**: la elección de senadores es indirecta	---	**0**: la elección de diputados y senadores es directa
2.) Tamaño de las cámaras			
	4: el senado equivale a un tercio o menos del tamaño de la cámara baja	**2**: el senado equivale a más de un tercio del tamaño de la cámara baja	**0**: ambas cámaras tienen el mismo tamaño
3.) Requisitos para ser electo senador			
3.a.) Edad del senador	**2**: más de nueve años mayor que el diputado	**1**: entre uno y nueve años mayor que el diputado	**0**: igual edad que la del diputado
3.b.) Otros requisitos para ser senador	**2**: requisitos más exigentes para ser senador que diputado	---	**0**: iguales requisitos para senadores y diputados
4.) Duración del mandato			
	4: el mandato del senador dura el doble que el del diputado	**2**: el mandato del senador dura más, pero no llega a duplicar el del diputado	**0**: los mandatos de senadores y diputados son iguales
5.) Renovación de las cámaras			
5.a.) Escalonamiento de la elección del Senado	**2**: renovación escalonada	---	**0**: renovación total
5.b.) Elecciones simultáneas	**2**: las cámaras no se eligen simultáneamente	---	**0**: las cámaras se eligen simultáneamente
Puntaje Total	**24**	**9**	**0**

Sobre las bases sentadas en el cuadro anterior, podemos pasar ahora al análisis de nuestros casos latinoamericanos. Comencemos por el sistema electoral.

En todos los sistemas bicamerales de América Latina los métodos de elección de los integrantes de las cámaras alta y baja son diferentes, por lo cual estamos ante casos de bicameralismo incongruente. En efecto, del total de nueve sistemas bicamerales, cuatro cámaras altas otorgan igual representación por provincia, estado o departamento –los tres

países federales (Argentina, Brasil y México) más un país unitario, Bolivia[21]; tres países (Colombia, Paraguay y Uruguay) eligen a sus senadores en cincunscripción única nacional; un país, República Dominicana, aplica el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales y, finalmente, Chile, suma los senadores electos en 19 circunscripciones binominales a un total de 10 senadores nombrados (nueve representantes institucionales y un expresidente). Ninguno de estos métodos de elección concuerda con los de la cámara baja, lo cual no impide que, como ya hemos advertido, los resultados electorales puedan llegar a producir ocasionalmente mayorías parecidas en las dos cámaras[22]. Los casos de Chile, con su número significativo de senadores nombrados (subvariable 1.c.) y de Colombia, con sus dos senadores elegidos por las comunidades indígenas (subvariable 1.b.), reciben un puntaje superior a los demás en esta variable, como se indica en el Diagrama II[23]. La última cuestión de la variable sistema electoral corresponde a la elección indirecta de los senadores (variable 1.d.), la cual no se observa en ninguno de los casos. Pero no es por esto una variable ajena al continente ni anacrónica ya que, por ejemplo, Argentina tuvo elecciones indirectas de senadores (electos por las legislaturas provinciales) hasta que éstas fueron reemplazadas por la elección directa en la reforma electoral de 1994.

Diagrama II: Incongruencia Legislativa en América Latina

Variable	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Rep.Dom.	Uruguay
1.a.	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.b.	0	0	0	0	1	0	0	0	0
1.c.	0	0	0	2	0	0	0	0	0
1.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	4	4	4	2	2	4	2	4	4
3.a.	1	2	2	2	1	1	2	0	1
3.b.	2	0	0	0	2	0	0	0	2
4.	2	0	4	4	0	4	0	0	0
5.a.	2	0	2	2	0	0	0	0	0
5.b.	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total	**15**	**10**	**16**	**16**	**10**	**13**	**8**	**8**	**11**

Pasemos, entonces, a comentar los resultados observados en el resto de las variables. En efecto, por un lado, la variable 2 en el Diagrama II indica que las dos cámaras difieren en tamaño, siendo, en todos los casos, el Senado menor que la Cámara de Representantes y, en

[21] México varía un poco la representación igualitaria por estado al agregar a los tres senadores por estado 32 bancas en circunscripción única nacional.

[22] Consultar el final del trabajo el Apéndice I donde hemos efectuado un cuadro comparativo de los sistemas electorales de las cámaras altas y bajas.

[23] La constitución chilena estipula como senadores nombrados a los siguientes: los ex Presidentes de la República que hubieran desempeñado su cargo por seis años de manera continua, dos ex ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta, un ex Contralor de la República también elegido por la Corte Suprema, un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; un ex Rector de universidad estatal o reconocida por el Estado designado por el presidente de la República; un ex Ministro de Estado designado también por el Presidente de la República (Artículo 45 de la Constitución).

la mayoría de los casos, significativamente menor (menos de un tercio de la cámara baja).[24] Por otra parte, los requisitos que demanda la constitución para ser legislador (variable 3 en el diagrama) agregan puntos adicionales de incongruencia entre las cámaras. Por cierto, en la mayoría de los casos (con la sola excepción de la República Dominicana) se requiere un mínimo de edad mayor para ser senador que para ser diputado (variable 3.a). En este sentido, la diferencia de edad entre senadores y diputados es mayor de nueve años en cuatro de los casos, en particular, en Chile y Brasil llega a diecinueve y catorce años, respectivamente. Son los senadores dominicanos y mexicanos los más jóvenes con el mínimo requerido de 25 años y los chilenos, los mayores, con el mínimo de 40. En un número menor de constituciones se observan requisitos adicionales al mínimo de edad para ser electo senador (variable 3.b): Argentina y Uruguay demandan más años de ciudadanía en el caso de ciudadanos naturalizados que el mínimo necesario para ser diputado, mientras que en Colombia, para ser senador, la constitución estipula que hay que ser ciudadano de nacimiento[25]. En el caso de Colombia, la constitución dispone, además, que los dos senadores elegidos en representación de las comunidades indígenas acrediten con un certificado haber ejercido un cargo de autoridad en su comunidad u organización. No obstante, el caso más notable en relación a este punto es el de Argentina, que agrega a los requerimientos de condiciones especiales de un mínimo de 30 años de edad, seis años de ciudadanía y dos años mínimos de residencia en la provincia que representa, el de "disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente" (artículo 55). Es llamativo que la cláusula pecuniaria de este artículo, tomado de la vieja constitución de 1853, no fuera alterado durante la reforma constitucional de 1994. Cabe pensar, entonces, que los constitucionalistas argentinos de hoy siguen concibiendo a los senadores como una élite, definida también en función de sus ingresos.

Queda entonces considerar las últimas dos variables, la duración de los mandatos (variable 4) y la renovación de las cámaras (variable 5). En cuanto a la duración de los mandatos, la teoría espera que éstos difieran en ambas cámaras para otorgar a los senadores una permanencia mayor en su cargo. De todos modos, sólo cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México) cumplen esta condición en sus constituciones: en los tres últimos el mandato del senador duplica al del diputado, en el de Argentina, el mandato del senador dura dos años más. En cuanto a la renovación del cuerpo, en América Latina no se observa la elección simultánea de las dos cámaras (variable 5.b.) por lo que todos los casos reciben dos puntos adicionales[26]. Las diferencias aparecen, en cambio, en cuanto a la variable 5.a. En este caso, la teoría espera que la renovación de las cámaras altas sea sólo parcial –normalmente, que se renueve sólo la mitad o un tercio del cuerpo- a fin de evitar la traducción institucional completa y automática de los cambios producidos en un determinado resultado electoral. En este sentido, tanto la permanencia mayor en los cargos como la renovación parcial del cuerpo darían al Senado el papel de garante de continuidad y estabilidad de la producción legislativa. No obstante, la renovación escalonada se da sólo en tres de los casos latinoamericanos: en Argentina se renueva un tercio del Senado cada dos años, en Brasil, uno o dos tercios del Senado alternativamente cada cuatro años, mientras que, en Chile, la porción del Senado compuesta por senadores electos se renueva

[24] Para mayor información sobre las Cámaras de Representantes y los Senados de América Latina consultar los apéndices II y III al final del capítulo.
[25] La cuestión de la ciudadanía ha estado normalmente vinculada con el papel que tienen algunos Senados en la negociación de tratados internacionales y declaraciones de guerra.
[26] La elección simultánea tiene lugar en casos como Islandia y Noruega, donde se elige una sola legislatura y ésta se divide en dos cuerpos luego de la elección (ver Tsebelis y Rasch 1995).

por mitades cada cuatro años, los senadores designados duran ocho años y los expresidentes tienen un mandato de carácter vitalicio[27].

De este modo, sobre el trasfondo común de bicameralismos incongruentes en toda América latina, se destacan Argentina, Brasil y Chile como los casos en los que las constituciones apelaron a mayor cantidad de mecanismos para acentuar la desigualdad entre los cuerpos. En otras palabras, si se diera el caso de que las cámaras terminaran pareciéndose políticamente después de algún resultado electoral, en estos países podría esperarse una actuación diferenciada de las dos cámaras en el proceso legislativo con más claridad que en los casos restantes. Asimismo, si en la mayoría de los casos, los dispositivos institucionales del bicameralismo parecen haber apuntado, principalmente, al objetivo de lograr un espíritu colectivo disímil en ambos cuerpos legislativos, los casos particulares de Argentina y Chile, y en especial de este último, reciben de sus constituciones un carácter conservador más acentuado.

3.b. Mecanismos de reconciliación y simetría del sistema bicameral

Luego del análisis anterior hemos podido constatar los niveles de incongruencia en los congresos bicamerales latinoamericanos. Y es en estos sistemas, en que las cámaras difieren en su composición, donde los desacuerdos en torno a la legislación son más esperables y, por lo tanto, donde adquieren particular importancia las provisiones constitucionales sobre el poder legislativo de las cámaras altas y las reglas que regulan la interacción entre las cámaras para la superación de las divergencias[28]. En el Cuadro 2, describimos las variables a través de las cuales evaluamos los niveles de simetría de las legislaturas bicamerales de América Latina. Como también procedimos en el caso de la incongruencia, las variables están compuestas de tres valores que indican simetría máxima, intermedia o asimetría, indicando los 18 puntos el puntaje máximo alcanzable. Nuestro cuadro incluye tres variables vinculadas con los poderes de control legislativo del Senado (atribuciones legislativas, origen de los proyectos, resolución de desacuerdos sobre legislación) y dos relacionadas con el control político. De estas últimas, la cuarta variable se divide en dos (participación del Senado en nombramientos, otros instrumentos de control) y la quinta es la única de todas las variables de la simetría cuyo puntaje máximo llega sólo a dos ya que, en la cuestión del juicio político, a nuestro entender, no se da exactamente una simetría de funciones sino una división de tareas entre las cámaras. Nótese, asimismo, que la subvariable 4.a. mostraría, en los casos donde el Senado participa en los nombramientos de funcionarios, una *asimetría a favor del Senado*, porque no se observan atribuciones similares para la cámara baja.

[27] En Argentina, la renovación escalonada no sólo se aplica al Senado sino también a la Cámara de Diputados que se renueva por mitades cada dos años, con lo cual ésta pasa a ser, según Molinelli, Palanza y Sin (1999: 56) "la única asamblea en el planeta cuya cámara baja se renueva parcialmente". A pesar de que las elecciones de diputados y senadores pueden tener lugar en la misma fecha, el impacto institucional de las mismas divergirá en ambas cámaras: en la cámara baja afectará al 50 por ciento de las bancas, en el Senado al treinta y tres por ciento del total.

[28] See Tsebelis y Rasch (1995: 367).

Cuadro 2: Puntajes para la simetría legislativa

Variables de la simetría legislativa	Valores máximos: Simetría	Valores Intermedios: simetría moderada	Valor negativo: asimetría
1.) Atribuciones legislativas de los Senados			
	4: El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de ley en cualquier área temática	**2**: Los poderes legislativos del Senado (presentar, modificar, rechazar proyectos de ley) están restringidos a ciertas áreas temáticas	**0**: El Senado sólo demora el pasaje de la legislación. Sus decisiones pueden ser revocadas por la cámara baja.
2.) Origen de los proyectos de ley			
	4: Origen indistinto en ambas cámaras, o, ambas cámaras son origen exclusivo de ciertos temas	**2**: La Cámara de Diputados es cámara exclusiva de origen de algunos temas	**0**: Todos los proyectos ingresan por la Cámara de de Diputados
3.) Resolución de desacuerdos sobre legislación			
	4: En caso de desacuerdos, el sistema mantiene la simetría entre ambas cámaras	---	**0**: En caso de desacuerdos, el sistema favorece la decisión de la cámara baja
4.) Instrumentos de control del Poder Ejecutivo			
4.a.) Participación del Senado en nombramientos de funcionarios	**2**: El Senado participa en el nombramiento de más de cuatro categorías de cargos	**1**: El Senado participa en el nombramiento de menos de cuatro categorías de cargos	**0**: El Senado no participa de nombramientos
4.b.) Otros instrumentos de control	**2**: Ambas cámaras gozan de los mismos instrumentos de control del poder ejecutivo	**1**: La Cámara cuenta con más intrumentos de control que el Senado	**0**: La Cámara de Diputados cuenta con todos los instrumentos de control
5.) División bicameral de tareas para el juicio político			
	2: La cámara de senadores es jurado de sentencia en caso de juicio político	---	**0**: El Senado no tiene atribuciones en el juicio político
Puntaje Total	**18**	**6**	**0**

La primera variable se refiere a las atribuciones que tienen los Senados para participar en el proceso de elaboración de las leyes. En relación a esto, todos los casos latinoamericanos coinciden en el puntaje más elevado ya que cuentan con las atribuciones de presentar sus propios proyectos de ley y de participar en la elaboración de todas las leyes modificando o rechazando las propuestas. En las variables restantes, aparecen divergencias entre los casos. La variable 2, que clasifica a los países según el origen de los proyectos, muestra a la mayoría de los casos con un puntaje máximo porque o bien ambas cámaras sirven indistintamente de origen a los proyectos de ley (como en República Dominicana y Uruguay) o ambas cámaras tienen derecho al origen exclusivo de ciertos temas (Argentina, Chile, Colombia, Paraguay). Tres casos reciben, en cambio, un puntaje intermedio: Brasil porque sólo la cámara baja tiene la prerrogativa de ser origen exclusivo de ciertos temas, y Bolivia y México porque el contraste entre lo que ingresa por el Senado y aquéllo que entra

por la cámara baja es muy grande. En México, el Senado es la cámara responsable para el origen y sanción individual de los tratados internacionales, pero, además de ser el origen de varios temas, la cámara baja tiene a su cargo la sanción individual del presupuesto de egresos.

En cuanto a los métodos previstos en la constitución para la resolución de divergencias entre las cámaras (variable 3), los casos podrían agruparse en tres grupos pero, aún dentro de cada uno de éstos, puede haber diferencias importantes en el funcionamiento de los sistemas. Lo cierto es que, en el primer grupo, integrado por Argentina, México, Paraguay y República Dominicana, se recurre al sistema *navette* más puro y el bicameralismo mantiene una perfecta simetría porque no se da prioridad a una cámara sobre otra, sino, en todo caso, a la cámara de origen. Dicho esto aparecen las diferencias entre los países. En Argentina, un proyecto de ley puede tener hasta tres lecturas en caso de desacuerdo, predominando la opinión de la cámara de origen o de la cámara revisora según sea el tamaño de la mayoría que votó el proyecto en cada cámara (mayoría absoluta de los presentes o dos terceras partes de los presentes). En Paraguay, el número probable de lecturas es mayor y los procedimientos varían si la cámara revisora rechaza totalmente o modifica parcialmente. No obstante, en la decisión final, también juega un papel central el tamaño de la mayoría en cada cámara. En República Dominicana, en cambio, no se estipula ninguna regla vinculada al tamaño de las mayorías, simplemente, los viajes de una cámara a otra tienen punto final en la segunda lectura por parte de la cámara revisora, sea con la aprobación final o el rechazo del proyecto. En México un proyecto también puede viajar varias veces y, al igual que en Paraguay, los procedimientos están diferenciados según éste sea rechazado en su totalidad o modificado en la cámara revisora, aunque en la decisión final no tiene peso el tamaño de la mayoría que aprueba en cada cámara. Una diferencia importante entre México y los casos anteriores consiste en que, si el desacuerdo prevalece en torno a algunos puntos, ambas cámaras pueden convenir, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley sólo con los artículos aprobados.

El segundo grupo está integrado por Chile y Colombia que recurren al mecanismo de la comisión mixta para la resolución de divergencias. A pesar de la intervención de esta comisión, los desacuerdos siguen resolviéndose dentro del sistema bicameral porque dicha comisión es sólo una instancia de discusión y la decisión final la toman las cámaras separadamente. En efecto, la Constitución colombiana estipula que en caso de discrepancias entre las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, el proyecto se considera negado. En Chile el sistema es un poco más complicado porque en la superación de desacuerdos entre las cámaras intervienen, además del sistema *navette* y la comisión mixta, el poder ejecutivo y mayorías especiales. No obstante, el sistema mantiene su simetría como en el caso anterior. En efecto, tanto en el caso de un rechazo total de un proyecto por parte de la cámara revisora como en el de enmiendas parciales se da intervención a una comisión mixta compuesta por igual número de senadores y diputados que intentará superar los desacuerdos. Sin embargo, si éstos persisten, intervendrá el poder ejecutivo para darle a la cámara de origen la posibilidad de insistir en la sanción de su proyecto, pero esta vez con una mayoría especial de dos tercios de los miembros presentes y, si esta mayoría no se logra, entonces tiene la decisión la cámara revisora también por una mayoría de dos tercios.

Los tres casos restantes, Bolivia, Brasil y Uruguay, cuentan con una tercera arena legislativa para la adopción de decisiones que es la del congreso nacional o sesión conjunta de ambas cámaras. No obstante, esta instancia cumple funciones distintas en cada caso. En Bolivia y Uruguay la sesión conjunta es el mecanismo previsto en la Constitución para la resolución de desacuerdos (aunque tiene también otras atribuciones paralelas). Por lo tanto, estos países optan por una solución de carácter unicameral. Por cierto, la Constitución boliviana dispone que las cámaras se reunirán en congreso en el caso en que la cámara revisora haga modificaciones que no sean aceptables para la cámara de origen. Si el proyecto es aprobado en dicha reunión de congreso será remitido al Ejecutivo para su promulgación como ley; más, si resulta desechado, no podrá ser propuesto de nuevo sino en una de las legislaturas siguientes. En Uruguay, el procedimiento es similar, a saber, si la cámara de origen no acepta las modificaciones de la cámara revisora, solicita la reunión de ambas cámaras, pero las decisiones adoptadas en esta reunión se toman con una mayoría de dos tercios de los votos. Podría pensarse quizás que esta mayoría especial protege la intervención del Senado en las votaciones. No obstante, como el Senado uruguayo tiene un tamaño significativamente menor que la cámara baja quedaría subrrepresentado en las sesiones conjuntas porque la mayoría de dos tercios podría llegar a formarse con miembros de la cámara baja solamente. Por este motivo, Bolivia y Uruguay reciben en nuestra escala de simetría-asimetría el puntaje menor.

En Brasil, la sesión conjunta sirve a fines distintos que en los casos anteriores ya que ciertos proyectos de ley siguen el trámite ordinario de revisión de una cámara tras otra, pero otros son tratados directamente en sesión conjunta. En efecto, en estas últimas se tratan los vetos presidenciales, leyes relacionadas con el presupuesto y medidas provisorias, aunque a partir de la enmienda constitucional no. 32 de 2001, las medidas provisorias pasaron a ser tratadas por las dos cámaras separadamente. De todos modos, el funcionamiento de las sesiones conjuntas no rompe la simetría bicameral porque, si bien las deliberaciones son conjuntas, los votos se recogen separados por cámara[29]. En cuanto al procedimiento ordinario de trámite legislativo, la Constitución prevé hasta tres lecturas en caso de desacuerdo sobre las enmiendas de la cámara revisora, teniendo la cámara de origen la palabra final. Esto ha llevado a muchos especialistas a afirmar que el bicameralismo brasileño favorece a la cámara baja porque la mayoría de los proyectos ingresan a través de ella (ver Anexo II). No obstante, en nuestra clasificación, Brasil recibe también el puntaje más alto en materia de resolución de desacuerdos porque, primero, las sesiones conjuntas mantienen la votación de las cámaras separadamente y, segundo, la cuestión del predominio de la cámara baja debido al origen de los proyectos ya ha sido capturada por la variable 2, en la que sí hemos otorgado a Brasil un puntaje menor.

En este paisaje variado de métodos *navette*, comisiones mixtas, sesiones conjuntas y mayorías especiales, la mayoría de los países bicamerales de América Latina recibe el puntaje máximo de simetría legislativa, ya que quedan solamente Uruguay y Bolivia como los casos más asimétricos. Pero, a fin de sacar nuestras conclusiones finales sobre la simetría legislativa, debemos considerar aún las variables vinculadas al control del poder ejecutivo. Una facultad típica de los senados latinoamericanos es la de participar con su consentimiento en el nombramiento de funcionarios de diversos organismos del Estado y

[29] Backes (1999: 16) explica que "si bien las sesiones son conjuntas, las votaciones se recogen separadamente. En cada votación la Mesa pregunta: 'Cómo vota la Cámara?', 'Cómo vota el Senado?' recogiéndose los resultados para cada cámara. Aquéllo que no fuera aprobado por alguna de las dos cámaras es inmediatamente abatido y no puede ser resucitado".

del poder judicial como también del ascenso de militares. No obstante, algunos Senados intervienen en más nombramientos que otros, por eso hemos dado a algunos el puntaje más alto y a otros el puntaje intermedio (Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana) en nuestro Diagrama III. Con respecto a las otras atribuciones de control (subvariable 4.b), éstas son otorgadas en un pie de igualdad en todas las constituciones latinoamericanas, con la única excepción de Chile cuya constitución asigna la función fiscalizadora a la Cámara de Diputados y prohíbe expresamente que ésta sea realizada por el Senado, sus comisiones o demás órganos. Al ser Chile el único caso que muestra una asimetría en este tema, no recibe el puntaje otorgado a los demás países.

Cabe mencionar en este punto que la solicitud de voto de censura de los ministros del poder ejecutivo es una facultad presente en varias constituciones (Bolivia, Colombia, Uruguay, y en Argentina, aunque sólo para el jefe de gabinete de ministros) y compartida de igual manera por la cámara alta y la baja que pueden indistintamente reclamar el comienzo de este procedimiento. No obstante, aparecen algunas diferencias en cuanto a la decisión final: en Bolivia, ésta es tomada por mayoría simple en la cámara que inició el proceso, sin necesidad de contar con el concurso de la otra cámara; en Colombia y Uruguay, la decisión final se toma en sesión conjunta con diferencias en la forma de votación: en Colombia se respeta el procedimiento bicameral porque una moción de censura requiere de la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara mientras que, en Uruguay, se requiere la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la asamblea general. Por esto, Uruguay recibe el puntaje intermedio porque, al ser menor que la Cámara de Diputados, el peso del Senado en la decisión final resulta menor. En Argentina y Paraguay, en cambio, la decisión corresponde a las dos cámaras separadamente, cada una en votación con mayoría especial.

Diagrama III: Simetría Legislativa en América Latina

Variable	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Rep.Dom.	Uruguay
1.	4	4	4	4	4	4	4	4	4
2.	4	2	2	4	4	2	4	4	4
3.	4	0	4	4	4	4	4	4	0
4.a.	1	2	2	1	1	2	2	1	2
4.b.	2	2	2	0	2	2	2	2	1
5.	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total	**17**	**12**	**16**	**15**	**17**	**16**	**18**	**17**	**13**

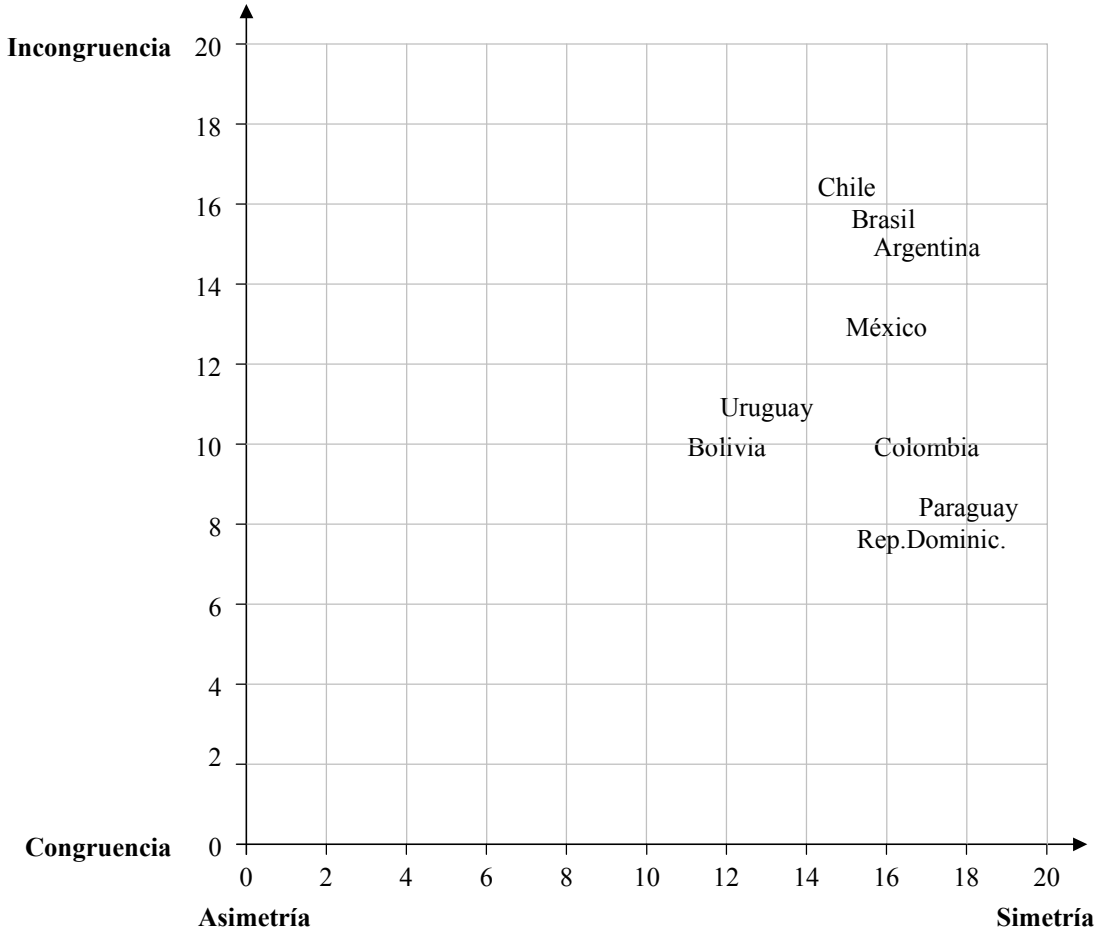
En conclusión, luego de considerar todas las variables vinculadas con la simetría parlamentaria, los países que resultaron con mayor puntaje fueron Paraguay (con 18 puntos) y Argentina, Colombia y República Dominicana (con 17 puntos). Los casos más asimétricos son Bolivia (12 puntos) y Uruguay (13 puntos). El resultado final indica, entonces, que estamos frente a legislaturas que están por encima de lo que sería una simetría moderada, con varios casos alcanzando casi el puntaje máximo posible, aunque también con dos casos claros en los que el Senado puede ver afectado su poder de veto. Para finalizar, quizás merece una mención especial el caso de Chile por ser éste muy simétrico en lo que a poderes de control legislativo se refiero pero poco dotado de poderes

de control político. El único punto vinculado al control político en que Chile iguala a los otros casos es el referente al juicio político donde, por otra parte, todos los países coinciden.

4. Conclusión

Luego de la descripción que realizáramos en la sección anterior sobre los rasgos del bicameralismo en las constituciones latinoamericanas vigentes, podemos concluir, en primer lugar, que América Latina es básicamente la región de las simetrías parlamentarias. Por cierto, es también la región de las incongruencias pero como ya se ha probado que ésta es una característica común a todos los bicameralismos, nos parece más relevante resaltar la primera. Creemos, entonces, que el estudio regional contribuye al conocimiento de las instituciones políticas porque es posible conectarlo con otras instituciones como el federalismo y el presidencialismo. Con respecto a la relación del bicameralismo con el federalismo, ha sido una afirmación habitual en la literatura que las cámaras altas más fuertes corresponden a sistemas federales. Con nuestro estudio podemos argumentar que las simetrías en legislaturas bicamerales no son patrimonio exclusivo de los federalismos, al ser seis de los nueve casos considerados, sistemas unitarios. Patterson y Mughan (2001), por ejemplo, concluyen que las cámaras altas más fuertes corresponden todas a sistemas federales mientras que entre los sistemas unitarios sólo encontraron a Italia con un poder legislativo comparable. Nuestro trabajo permite, entonces, sumar países unitarios al caso simétrico de Italia. En cuanto a la relación del bicameralismo simétrico con el presidencialismo, podría afirmarse, a partir de lo observado en la región, que existe una mayor afinidad entre los bicameralismos simétricos y los sistemas presidenciales, que entre aquéllos y los regímenes parlamentarios. Los casos de Bolivia y Uruguay no contradicen esta afirmación porque su asimetría no es total.

Luego de estas observaciones generales, pasemos ahora al segundo punto de estas conclusiones que se vincula con las diferencias observadas entre los casos. Para ello, el siguiente gráfico sintetiza el desarrollo de las páginas anteriores, mostrando cómo bicameralismos simétricos e incongruentes pueden también variar entre sí y que estas variaciones no son necesariamente insignificantes (oscilan entre puntajes máximos de 18 y mínimos de 8 y 9).



Resulta interesante, en este punto, retomar las justificaciones del bicameralismo a las que nos referíamos al comienzo de este trabajo. Como hemos explicado, el bicameralismo ha sido asociado en la teoría política a los objetivos de representar intereses distintos de los de la primera cámara, contribuir al sistema de pesos y contrapesos, mejorar la calidad de la producción legislativa y producir resultados legislativos más estables. ¿A cuáles objetivos está asociado el bicameralismo en América Latina? ¿Con qué propósito ha sido consagrado en cada constitución?

Los resultados obtenidos en los casos de Bolivia y Uruguay son los de fortaleza mínima de la institución en el continente. La baja simetría muestra que esos Senados no siempre estarán en condiciones de ejercer su poder de veto sobre la legislación: si bien la Constitución les ha otorgado poderes legislativos importantes, no ha tomado los suficientes recaudos para que, en caso de conflictos, la posición del Senado sea respetada en un plano de igualdad con la de la Cámara de Diputados. Si a esto se suma que estas constituciones tampoco han cuidado de incorporar las muy variadas dimensiones de la incongruencia,

entonces es posible que las posiciones de ambas cámaras no resulten demasiado diferenciadas. De modo que, en estos casos, el bicameralismo sólo parece estar bien equipado para ejercer el control de calidad de la legislación a través de la doble evaluación consecutiva en cada cámara. Algo parecido podría esperarse de otros dos casos, Paraguay y República Dominicana. Aunque sus constituciones se preocuparon por otorgar a ambas cámaras prerrogativas similares en la producción de la legislación, limitaron al mínimo la diversificación en las variables de la incongruencia, razón por la cual es esperable que, con mayorías políticas parecidas, ambas cámaras terminen replicando su comportamiento. De modo que la contribución del bicameralismo en este caso también se reduciría al control de calidad de la producción legislativa.

En el extremo opuesto se encuentra Argentina que es el caso en que los puntajes en ambas dimensiones del bicameralismo resultaron más altos. En este país, el Senado está constitucionalmente equipado para actuar como un verdadero "*veto player*" y es previsible que las situaciones de desacuerdo con la Cámara de Diputados sean habituales, que haya demora y parálisis en la producción legislativa. Los casos restantes combinan puntajes intermedios con puntajes altos sea de simetría o de incongruencia: Colombia está entre los casos más simétricos pero tiene un nivel casi bajo de incongruencia, y Brasil y Chile están entre los casos intermedios del continente en cuanto a simetría pero mostraron los niveles más altos de incongruencia. En estos casos, como en el de Argentina, es posible esperar una actuación diferenciada de los parlamentarios que ocupan una banca en la cámara alta y la baja. Las constituciones han procurado la representación de intereses distintos en el Senado, un perfil distinto de legislador y garantías de estabilidad. En Argentina y Chile las diferencias entre las cámaras se superarán en un pie de igualdad predominando, en todo caso, la cámara de origen. Si éste es el caso en Brasil y México, es probable que la cámara baja tenga más posibilidades de imponer su opinión por ser, en muchos casos importantes, cámara de origen.

Con estas herramientas estamos, entonces, en condiciones de abordar el estudio del desempeño de los sistemas bicamerales latinoamericanos en la práctica política. Esta sumará otras variables no menos importantes que el diseño constitucional, como el sistema de partidos. Estudios posteriores nos dirán si el sistema de partidos es capaz de anular las dimensiones del bicameralismo en su totalidad o, en todo caso, cuáles dimensiones son más vulnerables a sus efectos. Con el análisis emprendido en estas páginas podemos, no obstante, sostener la hipótesis de que eso no será fácil, al menos en los cuatro casos descriptos en el párrafo anterior.

Apéndice I: Sistemas Electorales de los Legislativos Bicamerales

	Cámara baja	Cámara alta
Argentina	24 circunscripciones plurinominales, lista cerrada y bloqueada, sistema D'Hont	3 senadores por provincia más Capital Federal: 2 bancas para el partido más votado, una para la primera minoría
Bolivia	68 circunscripciones uninominales y 9 plurinominales, lista cerrada y bloqueada, sistema D'Hont y mayoría relativa	3 senadores por departamento: 2 bancas para el partido más votado, una para la primera minoría
Brasil	27 circunscripciones plurinominales, lista abierta, cociente electoral y media mayor	3 senadores por estado y distrito federal, sistema de mayoría relativa
Chile	60 circunscripciones binominales, lista cerrada y no bloqueada, las bancas son para las dos mayorías más votadas	19 circunscripciones binominales: bancas para las dos mayorías más altas, senadores nombrados
Colombia	33 circunscripciones plurinominales, lista cerrada y bloqueada, cociente electoral simple y resto mayor	Circunscripción única nacional, cociente simple con método del resto mayor, 2 bancas para comunidades indígenas
México	300 circunscripciones uninominales y 5 circunscripciones plurinominales, listas cerradas, mayoría relativa, resto mayor	3 senadores por estado más distrito federal: 2 bancas para el partido más votado, una para la primera minoría, 32 bancas en circunscripción única nacional por representación proporcional
Paraguay	4 circunscripciones uninominales y 14 plurinominales, lista cerrada y no bloqueada, mayoría relativa, cociente electoral simple, resto mayor	Circunscripción única nacional, listas cerradas, método D'Hont
Rep.Dominicana	16 circunscripciones binominales y 14 plurinominales, lista cerrada y bloqueada Método D'Hont	Circunscripciones uninominales, sistema de mayoría relativa
Uruguay	19 circunscripciones plurinominales Doble voto simultáneo	30 senadores en circunscripción única nacional, lista cerrada y bloqueada, método D'Hont

Fuente: D.Nohlen, S.Picado, D. Zovatto (comp.) (1998: 162-175).

Apéndice II: Rasgos Institucionales de la Incongruencia Legislativa

País	Diferencia de edad	Otros requisitos para ser senador	Elección	Duración en el cargo	Renovación del cuerpo	Tamaño del cuerpo
Argentina 1994	Senador 30 años diputado 25 años	Sí (más años ciudadanía, mínimo de ingresos)	Directa	senador 6 años diputados 4 años	Parcial (un tercio cada dos años)	72 senadores 257 diputados
Brasil	Senador 35 años diputado 21 años	No	Directa	senador 8 años diputado 4 años	Parcial (uno o dos tercios alternativa. cada cuatro años)	81 senadores 513 diputados
Bolivia 1994	Senador 35 años diputados 25 años	No	Directa	senador 5 años diputado 5 años	Total	27 senadores 130 diputados
Chile 2001	Senador 40 años diputado 21 años	No, pero incluye miembros designados	Directa	senador 8 años diputado 4 años	Parcial, de senadores electos (cada 4 años)	48 senadores 120 diputados
Colombia 1997	Senador 30 años diputado 25 años	Sí (colombiano de nacimiento, certificado de la organización para los representantes indígenas)	Directa	senador 4 años diputado 4 años	Total	102 senadores 163 diputados
México	Senador 25 años diputado 21 años	No	Directa	senador 6 años diputado 3 años	Total	128 senadores 500 diputados
Paraguay 1992	Senador 35 años diputado 25 años	No	Directa	senador 5 años diputado 5 años	Total	46 senadores 80 diputados
Republica Dominicana	Senador 25 años diputado 25 años	No	Directa	senador 4 años diputado 4 años	Total	30 senadores 120 diputados
Uruguay 1997	Senador 30 años diputado 25 años	Sí (más años ciudadanía)	Directa	senador 5 años diputado 5 años	Total	30 senadores 99 diputados

Apéndice III: Rasgos Institucionales de la Simetría Legislativa

	Excepciones al origen indistinto en ambas cámaras		**Instrumentos de Control**		**Participación del Senado en nombramientos**
	Diputados	Senado	Diputados	Senado	
Argentina 1994	contribuciones, reclutamiento de tropas	coparticipación, desarrollo provincial y regional	Interpelación Solicitud moción de censura al jefe de gabinete de ministros	Interpelación Solicitud moción de censura al jefe de gabinete de ministros	Corte Suprema, tribunales inferiores, diplomáticos, militares
Bolivia	contribuciones, presupuesto, planes de desarrollo, empréstitos, fuerza militar	aprueba tributos municipales individualmente	Informes escritos Interpelación Voto de censura	Informes escritos Interpelación Voto de censura	Militares, jefe de policía nacional, diplomáticos, Contralor General, Superintendente de Bancos(1)
Brasil	proyectos del presidente, corte suprema, tribunales superiores, iniciativa popular	---	Interpelación Informes escritos Comisiones de investigación	Interpelación Informes escritos Comisiones de investigación	Magistrados, Tribunal de Cuentas, Banco Central, Procurador General, diplomáticos, agencias regulatorias
Chile	contribuciones, presupuestos, reclutamiento	amnistía e indultos	Solicitar informes Efectuar observaciones escritas	---	Ministros y fiscales de la Corte Suprema, Fiscal Nacional, un miembro del Tribunal Const, Contralor General de la República(2)
Colombia 1991	Impuestos	Relaciones internacionales	Informes escritos Interpelación Solicitud voto de censura	Informes escritos Interpelación Solicitud voto de censura	Corte Constitucional, militares, Procurador General de la Nación(3)

México	Origen: empréstitos, contribuciones, reclutamiento de tropas, ley de ingresos, presupuesto, aprueba sola presupuesto de egresos	Aprueba tratados internacionales individualmente	Interpelación Comisiones de investigación	Interpelación Comisiones de investigación	Procurador General, ministros, diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, militares, Suprema Corte, Tribunal electoral, Consejo de la Judicatura Federal,Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco Central, gobernadores y jefe del Distrito Federal en caso de emergencia
Paraguay	legislación departamental y municipal, discusión presupuesto	Tratados internacionales	Informes escritos Interpelación Comisiones investigadoras Solicitud voto de censura	Informes escritos Interpelación Comisiones investigadoras Solicitud voto de censura	Militares, policía nacional, diplomáticos, Magistrados, directores Banco Central, directores entes binacionales, fiscal general (4)
Rep. Dominicana	----	---	Interpelación	Interpelación	Miembros de la Junta Central Electoral, miembros de la Cámara de Cuentas, diplomáticos (5)
Uruguay	---	---	Informes escritos Interpelaciones Comisiones de investigación Solicitud voto de censura	Informes escritos Interpelaciones Comisiones de investigación Solicitud voto de censura	Militares, diplomáticos, Fiscal de Corte y Fiscales Letrados, Tribunales de Apelaciones, miembros de Directorios y Directores Generales, participación en destitución de funcionarios (6)

(1)Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Consejeros de la Judicatura, el Fiscal General de la República y el Defensor del Pueblo son designados por las cámaras reunidas en Congreso. Por su parte, la Cámara de Diputados participa de la designación de presidentes de entidades económicas y sociales en que participa el Estado.
(2) El Senado no participa en los nombramientos militares que son prerrogativa exclusiva del presidente.
(3) El Senado no participa en los nombramientos diplomáticos que son prerrogativa exclusiva del presidente.
(4) En la elección del Defensor del Pueblo y del Contralor y Subcontralor de la República participan tanto el Senado como la Cámara de Diputados

(5) En la elección de la Suprema Corte participan tanto el Senado como la Cámara de Diputados.
(6) La elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas se realiza en reunión de ambas cámaras.

Bibliografía

BACKES, A. (1999) *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília.

COTTA, M. (1974): "A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments" en *European Journal of Political Research*, vol. 2, 201-224.

HAMILTON A. / MADISON J. / JAY J. (1999): *The Federalist Paper*, Penguin Putnam , New York.

JONES, M. (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame/London.

LEVMORE, S. (1992): "Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?" en *International Review of Law and Economics*, vol.12, 145-162.

LIJPHART, A. (1999): "Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries", Yale University Press.

LONGLEY, L. / OLSON, D. (1991): *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. Westview Press.

MASTIAS, J. / GRANGÉ, J. (1987): *Les Seconde Chambres du Parlement en Europe Occidental*". Paris.

MOLINELLI G. / PALANZA V. / SIN G. (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina.* Temas, Buenos Aires.

NOHLEN D. / PICADO S. / ZOVATTO D. (1998): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

PATTERSON, S. / MUGHAN, A. (2001): "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers" en *Jounal of Legislative Studies*, vol.7, no.1, 39-54.

PATTERSON, S. / MUGHAN, A. (eds.) (1999): *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio / Columbus.

RIESCHER G. / RUß S. / HAAS C. (eds.) (2000): *Zweite Kammern*. Oldenbourg, München / Wien.

RICKER, W. (1992): "The Justification of Bicameralism" en *International Political Science Review,* vol.13, no. 1, 101-116.

ROGERS, J. (2001): "An Informational Rationale for Congruent Bicameralism" en *Journal of Theoretical Politics*, vol.13, no.2, 123-151.

RUSSELL, M. (2001): "What are Second Chambers for?" en *Parliamentary Affairs*, vol. 54, 442-458.

RUSSELL, M. (2000): *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*. Oxford / New York.

SARTORI, Giovanni (1987): *Elementi di teoria politica*. il Mulino, Bologna.

SHELL, D. (1998) "Second Chambers" en *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* vol. II, 848-853, Congressional, Quarterly Washington.

SCHIAVON, Jorge (2002) *Bicameralism in Latin America: Does it make a difference?* Paper delivered at the 2002 meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts, August 29 to September 1.

SHUGART, M. (2001) "Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización" en F. Carrillo Flórez (ed.) *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

STEPAN, A. (2001) "Towards a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian federalism" en *Arguing Comparative Politics.* New York: Oxford University Press.

SCHÜTTEMEYER, S. / STURM, R. (1992) "Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien" en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 23, N°. 3, 517-536.

TSEBELIS, G. (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism" en *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325. Cambridge University Press, Cambridge.

--------- / MONEY, J. (1997) "Bicameralism". Cambridge.

--------- / RASCH, B. (1995) "Patterns of Bicameralism" in H. Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*.