

La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina

DIEGO REYNOSO*

Perfiles Latinoamericanos 35
Enero-junio 2010

105

Resumen

El presente trabajo tiene como foco el estudio de las instituciones de los sistemas bicamerales de Latinoamérica, atendiendo a sus variaciones y a las posibles diferencias que éstas producen en el sistema de toma de decisión. Así, se propone identificar el potencial impacto que cada arreglo institucional tendría en las estrategias y comportamiento de los legisladores y en los diferentes aspectos de la elaboración de la política pública. Para ello se analizan diferentes características institucionales, como las reglas de selección de los legisladores, la base de representación, el tamaño de las cámaras, la duración del mandato, la renovación parcial de escaños, las atribuciones de las cámaras, los requisitos de elección y las diferentes modalidades de tratamiento de los proyectos de leyes. La muestra de países de comparación sistemática está compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay, y se incluyen colateralmente los países antaño bicamerales: Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Abstract

This paper centers on the study of institutions in bicameral legislative systems in Latin America, paying attention to their variations and the potentially different results affecting the decision making system. It aims to identify the impact each institutional arrangement may have on the legislators' strategies and behavior and on various aspects of public policy development. For this purpose, various institutional characteristics are examined, such as: the rules of legislators' selection, the representation basis, chambers' size, election requirements, term duration, partial seat renewal, and the different modalities for treating legislative bills. The sample of countries for systematic comparison is composed of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Paraguay and Uruguay. Secondly, the following countries that formerly had bicameral systems were included: Ecuador, Nicaragua, Peru and Venezuela.

Palabras clave: bicameralismo, sistema electoral, Congreso, América Latina.

Key words: bicameralism, electoral system, Congress, Latin America.

* Profesor investigador Flacso/Argentina. Investigador adjunto Conicet.

Introducción¹

Suele afirmarse que Estados Unidos fue el modelo en el que se basaron las constituciones de los países latinoamericanos (Llanos y Nolte, 2003: 55); incluso se afirma que las constituciones de estos países han sido calcadas de la Constitución estadounidense. Esta apreciación se fundamenta, aparentemente, en la adopción del sistema presidencial de los países de la región.² Sin embargo, el diseño institucional de estos últimos, entre sí y en comparación con el de Estados Unidos, varía considerablemente. Muchas investigaciones han demostrado la variación existente en los arreglos institucionales de la región y sus efectos sobre diferentes dimensiones de la política. Un ejemplo lo constituye la abundante literatura que analiza el impacto de los sistemas electorales y los poderes de los presidentes en la dinámica de la interacción entre los actores políticos (Carey y Shugart, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Nacif y Mortgenstern, 2002; Colomer y Negreto, 2003; Alemán y Tsebelis, 2005; entre otros).

El presente trabajo se centra en el estudio de las instituciones de los sistemas bicamerales de Latinoamérica, atendiendo a sus variaciones y a las posibles diferencias que producen en el funcionamiento del sistema de toma de decisión. Se entiende genéricamente por sistema bicameral los congresos en los que se requiere que ambas cámaras, y no una sola, aprueben un proyecto o iniciativa de ley.

Los países latinoamericanos que hoy poseen un sistema bicameral son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Haití, México, Paraguay y Uruguay. Hasta no hace mucho tiempo lo fueron Perú (1992) y Venezuela (1999). Contaron, además, con un sistema bicameral, previo a la restauración democrática, Ecuador y Nicaragua. Si bien todos estos países poseen o poseyeron dos cámaras, difieren entre sí en la forma de conformación y elección de ambas, así como en los poderes y competencias otorgados a cada una.

Estos dos aspectos han sido el centro de atención de los estudios comparados sobre sistemas bicamerales en los países desarrollados (Lijphart, 1999; Patterson y Mughan, 1999), y más recientemente de América Latina (Nolte y Llanos, 2003; Schiavon, 2004). Sin embargo, como señalan Tsebelis y Money (1997), además de los rasgos

¹ El autor agradece a Estefanía Di Leo por la ayuda en la recopilación, organización y sistematización de la información constitucional utilizada en este trabajo, así como a Inés Cruzalegui por escrutar cada detalle de dicha información

² Recientes estudios sobre los orígenes del constitucionalismo hispanoamericano ponen en jaque la idea de la adopción del modelo constitucional estadounidense. Para una discusión más amplia de las fuentes del constitucionalismo en Hispanoamérica, véase Aguilar Rivera (2000) y Gargarella (2007), entre otros.

particulares de conformación y atribuciones que presenta cada país, la forma en que una iniciativa de ley “viaja” de una cámara hacia otra para que sea aprobada, ha sido parcialmente descuidada. En este sentido, las instituciones y prácticas que gobiernan el proceso de toma de decisión de la política pública constituyen una nueva agenda de investigación (Uhr, 2006: 479).

En este artículo se analizarán las competencias y atribuciones de cada cámara, así como los rasgos institucionales que gobiernan el proceso de toma de decisiones. Esta aproximación integradora contribuirá a la superación de la tradicional clasificación de los sistemas bicamerales, según las dimensiones de congruencia y simetría, basadas en la obra de Arend Lijphart (1984; 1999). A su vez, permitirá identificar el potencial impacto que cada arreglo institucional tendría en las estrategias y comportamiento de los legisladores, así como en los diferentes aspectos de la elaboración de la política pública.

De este modo, un tratamiento exhaustivo de las instituciones del bicameralismo conducirá, en primer lugar, a un entendimiento más profundo de las diferencias existentes en los países de la región y, en segundo, a entender los mecanismos que vinculan a las instituciones y los actores con los resultados.

1. El paradigma Lijphart: incongruencia y simetría

Existe un consenso positivo sobre dos grandes ventajas comparativas del bicameralismo respecto de los sistemas unicamerales: la doble representación y la redundancia o revisión (Patterson y Mughan, 1999: 10-16). En primer lugar, destaca la articulación de una doble representación que permite ampliar las bases de representación del gobierno. En segundo, la doble revisión de la legislación que permite una segunda lectura más cuidadosa, introduciendo una pausa en el proceso de deliberación de la política pública.

De este modo, qué representa cada cámara y cuánto poder posee cada una son las dimensiones estándar del estudio comparativo de los sistemas bicamerales. En función de estos atributos, se clasifican los sistemas bicamerales según sus grados de congruencia y de simetría (Lijphart, 1999). Por congruente (o sería mejor decir convergente) se entiende a los sistemas bicamerales en los que ambas cámaras se eligen con la misma base de representación y la misma forma de elección, dando lugar a composiciones político partidarias similares (congruentes) en ambas cámaras. Cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base los territorios y la otra, los ciudadanos), y además los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a la formación de com-

posiciones diferentes (incongruentes) en cada una de las cámaras. En estos casos es esperable que las cámaras posean opiniones distintas en materia de política pública y diverjan en sus votos. Lijphart clasifica esta situación como incongruencia (1997: 207); también ha sido denominada “Congreso dividido” (Cox y Kernell, 1992).

Independientemente de la base de la representación y de la forma de elección de cada cámara, conviene considerar adicionalmente que éstas tendrían poderes similares o diferentes. Cuando los poderes son iguales, o las competencias de las cámaras no son lo suficientemente distintas como para considerar que una es más poderosa que la otra, estamos en presencia de cámaras con poderes simétricos. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada con menos poderes que la otra, estamos en presencia de una asamblea asimétrica (Lijphart, 1997: 206).

De la combinación de las reglas de elección y composición (congruencia-incongruencia), y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría-asimetría), surgen cuatro tipos básicos de sistemas bicamerales (Lijphart, 1984: 113-115; 1997: 211-213). Los bicameralismos fuertes o sólidos son aquellos en los que las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (incongruentes), y además las cámaras tienen poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría). Los bicameralismos endebles o de media fuerza (*medium-strength*) son aquellos en los que ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero, dadas las reglas de composición, éstas representan preferencias similares (congruentes), de modo tal que, según el autor, la existencia de ambas cámaras se vuelve superflua. En tercer lugar, los bicameralismos débiles son aquellos en los que las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia), una de éstas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría. Por último, los bicameralismos insignificantes son aquellos en los cuales existe asimetría de poder y congruencia de preferencias en las cámaras.

Los términos empleados para señalar la tipología (sólido, endeble, débil e insignificante) propuesta por Lijphart (1984) se reemplazaron con un continuo fuerte-medio-débil en la nueva versión de su trabajo de 1999. No obstante, la tipología marcó un rumbo que ha predominado en los estudios de los sistemas bicamerales. De este modo, las características señaladas permiten ordenar los bicameralismos en una clasificación de mayor a menor fuerza. Si la tipología tiene alguna función explicativa, entonces es esperable que los sistemas se comporten similarmente, en la medida en que compartan posiciones cercanas en dicha clasificación y sus diferencias sean significativas, según estén ubicados en diferentes lugares; de lo contrario, la tipología no tendría mayor relevancia analítica.

Las recientes contribuciones comparativas sobre América Latina no escaparon del paradigmático enfoque de Lijphart, ya sea en la versión de 1984 o en la de 1999. Si

bien se ha avanzado en la medición de las variables, agregando nuevos indicadores o mejorando la medición de algunos otros (Llanos, 2002; Nolte, 2002; Llanos y Nolte, 2003), los estudios no han superado la bidimensionalidad de la lógica congruencia-incongruencia y simetría-asimetría.³

En los subsiguientes apartados describo y caracterizo las diferencias institucionales existentes en los bicameralismos latinoamericanos. También analizo las dimensiones estándar de los sistemas bicamerales, como lo hacen los estudios previos; me concentro fundamentalmente en el impacto potencial de estas características en el proceso de toma de decisión y en las reglas que gobiernan la secuencia de votaciones entre ambas cámaras.⁴

2. El bicameralismo en América Latina

Según los datos comparados, el continente americano y el Caribe son las regiones del mundo con una mayor densidad relativa de sistemas bicamerales. Particularmente, los países latinoamericanos que cuentan con un congreso bicameral en la actualidad son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay; y hasta no hace mucho tiempo lo fueron Perú y Venezuela. Contaron además con un congreso bicameral, con anterioridad a la restauración democrática, Ecuador y Nicaragua.⁵

³ Para una profunda revisión de las formas de conformación y elección de los sistemas bicamerales, véase Llanos (2002). Allí se construye un índice que intenta operacionalizar las (más famosas que significativas) dimensiones de congruencia y simetría de Lijphart (1999).

⁴ La relación entre las cámaras se modeliza mediante un juego de forma extensiva con información perfecta, en el cual dos o más actores juegan sucesivamente, dependiendo de las alternativas que las reglas del juego les determinan en cada nodo. En un juego bicameral de decisiones, los actores son la cámara de origen y la cámara revisora, y sus alternativas son aprobar, modificar o rechazar un proyecto de ley, según el caso. En un juego de información perfecta, cada jugador siempre sabe exactamente donde está ubicado en el árbol del juego (Rasmusen, 1996: 63). Esto significa que cada jugador en su turno ha observado cuál ha sido la decisión o el movimiento adoptado previamente por el otro, pero no sabe qué podrá hacer en el siguiente movimiento, de manera similar a lo que ocurre en el ajedrez.

⁵ Cabe hacer una aclaración en torno a la muestra de países bajo estudio. Entiendo por países latinoamericanos a todos aquellos que fueron colonias españolas, portuguesas y/o francesas. De este modo, la región no coincide con las divisiones continentales más usuales. Por ejemplo, República Dominicana y Haití son países bicamerales que se encuentran en el Caribe, pero forman parte de este conjunto denominado Latinoamérica. Los demás países bicamerales del Caribe no la conforman (Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago). Por otra parte, Belice que posee un sistema bicameral se encuentra en Centroamérica y no ha sido incluido. Otro caso más complicado hubiese sido Surinam, el cual incluso es un país miembro del

En los siguientes apartados se describe y, en cierta medida, se analiza a estos países en función de diversas variables o características institucionales. En primer lugar, la base de representación, entendiéndose por ello el criterio utilizado para determinar las características de los segmentos o conjuntos de electores que eligen a los representantes. Por ejemplo, la base sería aleatoria si los representantes son elegidos tomando como conjunto una composición aleatoria de la población, o sería funcional si se toma como conjunto los grupos de interés (sindicatos, gremios, cámaras empresariales, etc.) (Buchanan y Tullock, 1962: 254-256). Las bases de representación serían también —y usualmente lo son— territoriales o de clase.

En segundo lugar, el modo de elección de los representantes. Por modo de elección se entiende el conjunto de reglas que determinan cómo se eligen o nombran los representantes. En general, se trata del sistema electoral que se utilice en cada cámara.⁶ No obstante, los representantes son designados, nombrados o elegidos por una autoridad determinada o por un conjunto de individuos específicos, sin considerar a la población como base de representación.

En tercer lugar, el tamaño de cada cámara. Este aspecto tiene un impacto central en los costos de toma de decisión de un sistema político. Cuanto mayor es el número de individuos que participa en el proceso de toma de decisión, mayores son los costos asociados con la toma de decisión y menores las externalidades producidas por la decisión (Buchanan y Tullock, 1962). Pero, además, la relación entre el tamaño de ambas cámaras impone ciertos límites a la información y especialización de sus miembros (Rogers, 1998).

La cuarta y quinta variables bajo observación corresponden a la duración del mandato de los representantes y a los mecanismos de renovación de cada cámara. Por duración del mandato se entiende el periodo durante el cual un representante es elegido o designado. Por mecanismos de renovación entendemos los ciclos electorales en que se eligen a aquéllos. Por ejemplo, en algunos países se renueva la totalidad de los miembros en la misma elección; en otros casos, la renovación es por mitades o tercios. Estos rasgos varían entre las cámaras de una asamblea, por ejemplo, se observa comúnmente que los diputados duran menos años en sus cargos que los senadores.

acuerdo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), pero que al no poseer un sistema bicameral queda excluido de la muestra, al igual que el resto de los países unicamerales de Centroamérica.

⁶ Los sistemas electorales suelen clasificarse en función de tres grandes dimensiones: la magnitud del distrito (el número de representantes que está en juego en una área delimitada), la fórmula electoral (pluralidad, mayoría, proporcional o mixto), y el método específico de asignación de los cargos (véase Lijphart, 1994; Cox, 1997; y Farrel, 2001). Esta clasificación no aplica cuando los electores son designados o nombrados directamente por alguna autoridad.

La sexta variable corresponde a los requisitos constitucionales para ser elegido. Atendiendo a la idea clásica de la necesidad de una cámara con mayor experiencia y sabiduría (“el consejo de ancianos”), algunos congresos establecen diferentes requisitos, entre éstos el de la edad (Llanos y Sánchez, 2006).

La séptima variable son las atribuciones de cada cámara en diferentes asuntos de política pública. Por lo general, algunos temas son competencia exclusiva de una u otra cámara, como en el caso del papel que cada una desempeña en el eventual proceso de juicio político al jefe del Ejecutivo en los sistemas presidenciales.

Por último, existen variaciones en el proceso de toma de decisión bicameral. Es decir, en las reglas con las que se determina cómo se llega a una decisión final. En algunos casos, si ambas cámaras no llegan a un acuerdo sobre el proyecto, se mantiene el *statu quo*. En otros, se revisa un proyecto cuantas veces sea necesario para alcanzar un acuerdo. Otra alternativa es que las diferencias se diriman con la reunión de ambas cámaras, o bien de algunos representantes de cada cámara.

Con este mapa de ocho variables institucionales, se explora la diversidad institucional del bicameralismo latinoamericano. La consideración de estas variables (individual y separadamente) permitirá un análisis profundo y detallado de las asambleas latinoamericanas, a través del cual se argumentará que su condensación en un índice compuesto resultaría reduccionista y potencialmente perjudicial para el análisis comparado de la toma de decisiones legislativas.

2.1 Base de representación y forma de elección

Los congresos bicamerales adquieren diferentes formas de conformación y elección de sus miembros. La conformación se refiere a la base de representación y remite a cuál es el papel principal que los agentes representan en la cámara. De este modo, se señala como una de las ventajas del bicameralismo la posibilidad de la doble articulación de la representación (Patterson y Mughan, 1999: 10-12; Uhr, 2006: 478-482).

Los criterios para determinar las bases de la representación serían la función social, la clase social, el territorio o la población (los ciudadanos considerados individualmente). La mayoría de los gobiernos republicanos coinciden en considerar la población como la base de representación democrática por excelencia (Balinski y Young, 1983). En los sistemas bicamerales, la representación popular, del tipo “una persona, un voto”, se observa en la Cámara Baja (Balinski y Young, 1983), mientras que la otra cámara se constituye para articular otros criterios.

El criterio territorial, cuya composición se establece con base en la igualdad de los territorios, se adopta como criterio adicional fundamentalmente en los Estados fede-

rales. Este patrón de representación, poblacional en la Cámara Baja y territorial en la Cámara Alta, está asociado al modelo estadounidense de organización federal (Riker, 1964). Sin embargo, éste no es el único modelo de organización de la representación, mucho menos constituye la regla (Stepan, 1999).

Los sistemas electorales para las cámaras altas difieren, en muchos casos, de los sistemas electorales utilizados en las cámaras bajas (*véase* en el apéndice la tabla 1).

Así, encontramos que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana, Haití y México poseen cámaras bajas de representación popular, en las que el número de diputados que la integran son elegidos con una base de representación poblacional proporcional o, en algunos casos, ponderada;⁷ mientras que las cámaras altas se componen con una base de representación territorial de un número igual de senadores por cada departamento, estado, provincia, o región.

Argentina, Bolivia, Brasil, Haití y México asignan tres senadores por cada territorio, que son elegidos por votación directa.⁸ En Argentina, Bolivia y México, los senadores se reparten dos para el partido más votado y uno para el segundo partido inmediato. México, adicionalmente, agrega a los senadores elegidos en los estados un distrito único de 32 senadores que se reparten entre los partidos, según una fórmula proporcional con método de resto mayor (método Hare). En Brasil, se eligen en forma parcial cada cuatro años, dos tercios en una elección y un tercio en la otra; repartiéndose dos escaños para los dos candidatos más votados en la primera, y el único para el más votado en la otra elección. En Haití, el sistema es más sofisticado, los senadores se eligen en forma parcial por el método de mayoría absoluta, con doble vuelta electoral o *ballotage*, en elecciones uninominales.⁹

En Chile se eligen dos senadores en cada una de las 19 regiones, con una fórmula proporcional con método d'Hont. Antes de la reforma de 2005, a los senadores electos se sumaban doce (o más) senadores con base de representación funcional: dos ex miembros de la Corte Suprema y un ex contralor general de la nación, cuatro ex comandantes en jefe de las cuatro Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea, Armada

⁷ En Argentina se asignan a cada una de las 24 provincias 5 diputados mínimos, el resto se asigna en forma proporcional a la población. La constitución de 1994 sigue manteniendo la cuota de reparto en 32 000 habitantes y fracción de 16 000; sin embargo, este criterio no se aplica. En la actualidad, los desvíos distritales son de grandes magnitudes. En Brasil, se asignan a cada uno de los 27 estados un mínimo de 8 y un máximo de 70. La progresión de la asignación sigue criterios poblacionales. Para una ampliación del voto ponderado en América Latina, *véase* Reynoso (2004).

⁸ Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, en Argentina los senadores no eran elegidos por voto directo de los electores. El Senado estaba integrado por dos senadores por provincia, quienes eran designados por votación de los congresos de cada una de las provincias.

⁹ El triunfo en primera o en segunda vuelta determina la duración del mandato del senador. Más adelante, se analiza más detalladamente el impacto de la votación en la duración del mandato.



y Carabineros), un ex ministro del gobierno nacional y un ex rector de alguna universidad nacional. A los miembros de la Corte Suprema y al contralor, los elegía la Corte Suprema; a los jefes militares, el Consejo de Seguridad Nacional; mientras que los otros dos eran elegidos por el presidente de la república. A su vez, todos los ex presidentes ocupaban un escaño en forma vitalicia. En República Dominicana, los senadores son elegidos en distritos uninominales (uno por provincia), asignándose el escaño al candidato más votado (simple pluralidad de sufragios).

En Colombia, Paraguay y Uruguay, a diferencia de los anteriores, la Cámara Alta no tiene base de representación territorial. Los senadores se eligen en un distrito electoral único nacional y las bancas se reparten en forma proporcional a los partidos, según el porcentaje de votos obtenidos con método d'Hont en el caso de Paraguay y Uruguay, y con cifra repartidora en el caso de Colombia.

Por otra parte, tanto Uruguay como Paraguay eligen a sus diputados y senadores con la misma base de representación y con el mismo sistema electoral que eligen a sus diputados, de modo tal que entre ambas cámaras se espera “congruencia” representativa, a no ser por el número de integrantes.

Como se aprecia, si se considera exclusivamente la base de representación y el modo de elección de los representantes, encontramos variaciones institucionales notables a lo largo de la región. No existe un único patrón de representación y elección que impere en la composición de las cámaras. De modo que, en términos de base de representación y modalidad de elección, la diversidad interna es muy amplia y, comparativamente con el modelo estadounidense, dista de parecerse al sistema de distritos uninominales y mayoría relativa para la Cámara Baja, asignando poblacionalmente los distritos a los estados y una Cámara Alta que elija dos senadores por estado en distritos uninominales (con la excepción parcial de Brasil).

2.2 Tamaño de las cámaras

La relación entre el tamaño de las cámaras varía de país a país, pero existe un patrón mundial: las cámaras bajas son más numerosas que las altas. Tomando la muestra de los 76 países bicamerales, el promedio mundial del tamaño relativo de las cámaras bajas respecto de las altas (bajas/altas) es 2.84. Esto significa que, en promedio, existen 2.84 miembros en las cámaras bajas por cada miembro en la Cámara Alta o, lo que es más fácil de interpretar: las cámaras bajas son 2.84 veces más grandes que las altas; algo así como el triple del tamaño. El valor máximo se registra en Filipinas, donde la Cámara Baja es diez veces más grande que la Cámara Alta (240/24). Mientras que el valor mínimo se registra en Bahrain, en donde ambas cámaras tiene el mismo número de integrantes (40/40=1).



El Reino Unido de Gran Bretaña es el único caso que no sigue la regla. La Cámara Alta o Cámara de los Lores (751 miembros) es mayor que la Cámara Baja o Cámara de los Comunes (646 miembros). Por esa razón, la relación Cámara Baja/Cámara Alta es menor que la unidad (.86). En todos los demás casos, la relación es mayor que la unidad.

En el continente americano, por ejemplo, Estados Unidos tiene una Cámara Baja que es 4.35 veces más grande que el Senado (435/100). En América Latina, la relación entre el tamaño de las cámaras varía considerablemente entre país y país. Alcanza el valor máximo en Brasil con 6.33 (513/81), le siguen República Dominicana 5.56 (178/32), Bolivia 4.81 (130/27) y México 3.90 (500/128). En estos casos, las cámaras bajas poseen un tamaño alrededor de cuatro veces, o más, mayor que las cámaras altas respectivas. En un segundo bloque se encuentran Argentina con 3.56 (257/78), Haití con 3.3 (99/30), Uruguay con 3.19 (99/31) y Chile con 3.15. Los países cuya relación numérica es menor son Paraguay (1.77) y Colombia (1.62) (*véase* en el apéndice la tabla 1).

La relación aritmética de la diferencia de tamaño entre las cámaras es relevante porque tiene un impacto en el funcionamiento del sistema bicameral. Si consideramos un espacio de políticas públicas determinado, hay razones teóricas y empíricas que permiten sostener que la cámara más grande en tamaño obtendrá más y mejor información a un costo menor y con mayor rapidez que la cámara más pequeña (Rogers, 1998: 1042). Cada miembro de la cámara más pequeña tendrá que cubrir una proporción mayor del espacio de políticas públicas, en comparación con cada miembro de la cámara más grande. Como hay menos senadores que diputados, para equilibrar ambas cámaras cada uno de los senadores tendrá que hacer un mayor esfuerzo, comparativamente con cada uno de los diputados, para alcanzar la misma cantidad de información y la profundidad respecto de cada asunto a cubrir en ambas cámaras. A igual esfuerzo, entonces, la Cámara de Diputados logra mayor especialización y más información que la Cámara de Senadores. Dada esta diferencia, para alcanzar la misma cantidad de información y especialización, se requiere que los miembros de la Cámara Alta tengan mayores capacidades y recursos que los de la Cámara Baja. Por ello, cuanto mayor sea la razón o relación aritmética entre ambas cámaras, más ventajas estratégicas tendrá la cámara de mayor tamaño, debido a su facilidad promedio para obtener especialización e información y a un menor costo por miembro. En contraposición, el poder relativo de cada representante decrece con el tamaño del cuerpo al que pertenece.

En este sentido, la Cámara de Diputados de Brasil es la que posee una mayor ventaja estratégica comparativa, manteniendo los demás factores constantes. En el otro extremo, el Senado colombiano es, de las cámaras altas de la región, el que se encuentra estratégicamente más equilibrado respecto de la Cámara de Diputados, independientemente de los otros atributos. La asimetría de información y especialización que de ello derivaría, es de esperar que sea la máxima en Brasil y la menor en Colombia.



2.3 Duración

La duración del mandato de los representantes es otra característica institucional que afecta el funcionamiento de los sistemas bicamerales. Esto es así porque la duración incide en el tipo y la magnitud de las presiones electorales que enfrentan los legisladores. Duraciones distintas entre las cámaras conllevan, entonces, presiones electorales diferenciales que se traducen en incentivos comportamentales divergentes.

Por un lado, cuando los mandatos son de corta duración, los representantes están sometidos a presiones electorales continuas, que introducen incentivos para atender y considerar las demandas coyunturales inmediatas de los electorados, desalentando consideraciones políticas de mediano y largo plazo. A medida que la duración del mandato aumenta, crece la independencia respecto de las cuestiones coyunturales y se refuerzan los incentivos del representante para hacer consideraciones de mediano y largo plazo, no teniendo que sopesar los costos políticos inmediatos de sus decisiones. Por ello, si existen diferencias en la duración de los mandatos entre las cámaras, *ceteris paribus*, esperaríamos que los miembros de la cámara con mayor duración aboguen por políticas de largo plazo y que los miembros de la cámara de menor duración apoyen, en cambio, políticas de corto plazo. Esta diferencia institucional produce, pues, consecuencias significativas en las preferencias de los legisladores que afectan potencialmente el proceso de toma de decisión.

Por lo general, cuando existen diferencias en la duración del mandato, son los senadores quienes gozan de uno más largo. En la actualidad, cinco países latinoamericanos tienen diferencias intercamerales en la duración de los mandatos. Esta diferencia es más pronunciada en Chile y Brasil, donde los diputados poseen un mandato por cuatro años; mientras que los senadores son elegidos por un mandato de ocho. Además, en Chile, existe un conjunto de senadores designados que poseen el cargo en forma vitalicia (como es el caso de los ex presidentes).¹⁰

En México, la diferencia disminuye a tres años: los diputados permanecen en su cargo tres años, mientras que los senadores son elegidos por un mandato de seis. Los otros dos casos con diferencias son Argentina y Haití: en la primera, la diferencia es de dos años, los diputados duran cuatro años en sus cargos y los senadores seis.¹¹ Mientras

¹⁰ Los senadores vitalicios se eliminaron en la reforma de 2005.

¹¹ Antes de la reforma constitucional de 1994, en Argentina, los senadores eran elegidos por un mandato de nueve años, siendo los de mayor duración en toda la muestra. Además de la duración prolongada en sus cargos, eran elegidos en forma indirecta por los congresos provinciales, con excepción de los dos senadores por Capital Federal, que eran elegidos por el colegio electoral de la ciudad de Buenos Aires. De este modo, los senadores estaban más blindados frente a los potenciales costos políticos que sus decisiones podrían traer aparejadas.



Cuadro 1
Duración y renovación del Congreso en países bicamerales
de América Latina (2007-2008)

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Argentina	4 años (renovación cada dos años y medio)	6 años (renovación cada dos años nueve meses)
Bolivia	5 años (total)	5 años (total)
Brasil	4 años (total)	8 años (renovación cada cuatro años, por un tercio y dos tercios)
Chile	4 años (total)	8 años (total) (renovación cada cuatro años, por mitades)
Colombia	4 años (total)	4 años (total)
República Dominicana	4 años (total)	4 años (total)
Haití	3 años (total)	6 años en caso de obtener el cargo en primera vuelta 4 años en caso de obtener el cargo en segunda vuelta (renovación por un tercio)
México	3 años (total)	6 años (total)
Paraguay	5 años (total)	5 años (total)
Uruguay	5 años (total)	5 años (total)
Estados Unidos	2 años (total)	6 años (renovación cada dos años tres meses)

Fuente: elaboración propia, con base en datos de las constituciones políticas nacionales.

que en Haití, los diputados son elegidos para un periodo de tres años, en tanto que la duración en el mandato de los senadores es condicional al resultado obtenido en las elecciones. De este modo, los senadores que ganan su escaño en primera vuelta, obtienen un mandato de seis años de duración, y quienes lo consiguen en segunda vuelta, lo obtienen por cuatro años (*véase* cuadro 1).

Los demás países no poseen diferencias en la duración de sus mandatos. En Colombia y República Dominicana, tanto los diputados como los senadores duran en sus cargos cuatro años; en cambio, en Bolivia, Paraguay y Uruguay los miembros de ambas cámaras son elegidos para un periodo de cinco años.

A partir de la hipótesis planteada, esperaríamos que los diputados de Chile, Brasil, México, Argentina y Haití tengan motivaciones comportamentales distintas que los senadores. En los países latinoamericanos restantes, en cambio, esperaríamos que la misma duración sea un rasgo que alimente las similitudes preferenciales intercamerales. Por ello, conjeturamos que el acuerdo en el proceso de toma de decisiones en



los primeros sería más dificultoso que en los restantes, debido a que la duración del mandato introduce diferentes perspectivas temporales a tener en cuenta.

2.4 Renovación

La otra variable que se debe considerar en interacción con la duración del mandato es la existencia o no de una elección escalonada para la renovación de las cámaras. La proporción que se renueva resulta de la razón entre los cargos a elegir y el total de miembros de la cámara. Cuando la proporción es menor a uno, la renovación no es completa, y la elección sólo afecta a la porción de cargos a renovar, dejando el resto de la cámara inmodificable (*véase* cuadro 1).

La existencia de un sistema de renovación parcial de las cámaras introduce dos efectos: uno directo y mecánico en la conformación del Congreso; otro de tipo comportamental, en cuanto al impacto de la coyuntura en las consideraciones de corto, mediano y largo plazo de los representantes.

Allí donde la renovación no es completa, la elección de representantes tendrá sólo un efecto en la porción de cargos a renovar, dejando el resto de la cámara inmodificable. Cuanto menor sea la porción de escaños renovados, menor será el impacto de la coyuntura en la conformación de la cámara, y menor será el impacto de la coyuntura en la agenda política de ésta. En un sistema con renovación parcial, el Congreso queda blindado contra los cambios repentinos y coyunturales de las mayorías electorales.

La renovación parcial resulta entonces en la presencia de legisladores con horizontes temporales distintos. Los legisladores que no ponen en juego su escaño en una próxima contienda electoral (por ejemplo, los recientemente electos), tendrán incentivos para hacer consideraciones más allá de la coyuntura (mediano plazo) y no sufrirán la presión electoral, mientras que los miembros restantes que defienden sus escaños o cargos, estarán más atentos a las demandas y presiones coyunturales (corto plazo), ya que sus cargos estarán en disputa. Si en una determinada elección, la proporción de cargos por renovar es alta, será esperable entonces que predominen las consideraciones cortoplacistas dentro de la cámara. De este modo, la variación en la proporción de la renovación indicaría la existencia de incentivos diferenciados en las consideraciones temporales de los actores.

La mayoría de los países no presenta diferencias en cuanto a la renovación legislativa. Sólo tres de los diez países bajo estudio poseen renovación parcial de los cargos. El caso extremo es Argentina, donde los diputados permanecen cuatro años en su cargo, sin embargo, la cámara renueva su composición por mitades cada dos años. En



el Senado sucede algo similar: los senadores tienen un mandato de seis años, pero la cámara se renueva por tercios cada dos. De este modo, existe un calendario electoral diferenciado, incluso por provincia, para la elección de los representantes.

Brasil, Chile y Haití son los otros dos casos donde existe renovación parcial de la Cámara Alta. En Brasil, los senadores son elegidos por un mandato de ocho años, pero la cámara se renueva cada cuatro, alternando un tercio de los cargos en una elección y dos tercios de los cargos en la siguiente. En Chile, los senadores son elegidos por un mandato de ocho años y se renuevan cada cuatro, primero las regiones impares y en las siguientes las regiones pares. Haití renueva los senadores por tercios cada dos años. Los demás países no poseen renovación parcial para ninguna de las cámaras. Por ejemplo, Bolivia, Paraguay y Uruguay renuevan cada cinco años totalmente ambas cámaras.

Considerando las observaciones del apartado anterior, la duración y renovación producen un impacto interactivo sobre los representantes. Allí donde el tiempo de duración del mandato es corto y la renovación es completa, todos los representantes se ven sometidos a presiones electorales y deben dirigir su atención a cuestiones coyunturales. Si el tiempo es largo y no hay renovación parcial, a medida que se acerca la elección, la presión de la coyuntura es mayor para todos los representantes. En cambio, la renovación parcial introduce un impacto fragmentario de la elección sobre las consideraciones coyunturales de la cámara como un todo. Si se combina con duración del mandato por periodos largos, permite blindar a la cámara como un todo de las presiones electorales coyunturales.

Los representantes que enfrenten en el corto plazo elecciones serán los únicos que sufrirán inmediatamente los costos políticos asociados a sus decisiones, dejando a los demás con mayor libertad en la toma de decisión. Cuanto menor sea la fracción que se renueve, menor será de este modo el impacto de consideraciones exclusivamente coyunturales.

2.5 Requisitos

En general, de los diferentes requisitos existentes en cada país para ser legislador, el mínimo común denominador está integrado por la ciudadanía, edad y residencia (*véase* en el apéndice la tabla 2).

Algunos países exigen el nacimiento como condición *sine qua non* para ser senador o diputado: Bolivia, Brasil, Colombia, Haití, México y Paraguay. Y lo exigían también Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela. En otros países, si bien no se exige el nacimiento como condición para ser representante, introducen un requerimiento

de tiempo de ciudadanía mínimo: seis años para ser elegido senador y cuatro para ser elegido diputado en Argentina; siete años para ser senador y cinco para ser diputado en Uruguay, y diez años para ambos cargos en República Dominicana.

Respecto de la edad, se observa que existe una diferencia significativa en la edad requerida para ser elegido diputado o senador. Siguiendo las tradiciones históricas,¹² en casi toda la región, para ser electo senador se exige un mínimo de edad mayor que para ser electo diputado. Esta tradición se sustenta en el origen histórico del Senado, como consejo de ancianos, cámara de expertos y fuente de sabiduría y experiencia. Y, respectivamente, en su función de instancia de freno y moderación de los impulsos de las mayorías representadas en la Cámara de Diputados.

La edad mínima para ser elegido diputado oscila en general entre los 21 (Brasil, Chile y México) y los 25 años (Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Haití y Uruguay). En cambio, el mínimo de edad requerido para senador es mayor, con excepción de República Dominicana, que es igual a la edad requerida para ser diputado. Este país como México tienen la edad mínima para ser senador (25 años de edad) de los países bajo estudio.

En el otro extremo figura Chile, donde se requiere tener cuarenta años de edad para acceder a la Cámara Alta. El resto de los países se encuentra en la franja de 30-35 años. En Argentina, Colombia, Haití y Uruguay se requiere tener treinta años; mientras que en Bolivia, Brasil y Paraguay, 35. En este rango figuraban las exigencias para ser senador en Ecuador, Perú y Venezuela (35 años); en tanto que en Nicaragua se exigían cuarenta años. Como se aprecia, salvo excepciones (México y República Dominicana), la edad requerida para ser elegido senador supera los treinta años.

Además de los criterios de ciudadanía y edad, en los países donde la base de representación es territorial, suele agregarse un requisito de residencia en el distrito que se pretende representar. Así, la exigencia menos restrictiva es residir en el estado, provincia, departamento o territorio por el cual se es electo (Brasil). Otras restricciones incluyen ser natural del distrito, o bien tener unos años de residencia, como en el caso de México (seis meses); Argentina y Chile (dos años); Haití (cuatro años) y República Dominicana (cinco años). Para los casos en que no existen divisiones distritales (como en Colombia, Paraguay o Uruguay), o los representantes no son elegidos

¹² Un análisis empírico acerca de la diferencia en edad, formación y experiencia entre el Senado y la Cámara de Diputados en los países del Cono Sur se encuentra en Llanos y Sánchez (2006). Allí se analiza si efectivamente el Senado puede ser considerado un “consejo de ancianos”, en un sentido figurado. Se estudia si más allá de las estipulaciones constitucionales existe una diferencia significativa en los miembros que conforman cada cámara.

en distritos que concuerdan con las unidades de gobierno territoriales (Chile), estas restricciones no aplican.

Este requisito de residencia se exige para asegurar un tipo de representación territorial que, a su vez, impacta en el comportamiento de los representantes y en el contenido de las políticas públicas. Se espera que los representantes elegidos geográficamente actúen de manera estratégica para destinar la mayor cantidad de beneficios a su distrito, ya que de éste depende gran parte de su carrera política futura. En consecuencia, el proceso de la elaboración de políticas, así como su contenido, tendrá una impronta territorial que no estará presente en las cámaras que no se conforman con base en criterios de origen o residencia de esta naturaleza.

Junto a estos requisitos mínimos, comunes entre los países de la región, existen en cada país otros requerimientos específicos. Por ejemplo: un nivel de ingreso mínimo simbólico en Argentina; haber cursado la enseñanza media en Chile; tener afiliación partidaria en Brasil; ser propietario o profesional en Haití, y en México, entre otras cosas, no ser ministro de algún culto religioso. Estas restricciones adicionales van en línea con la idea de la experiencia, sabiduría y reflexión con que normativamente se fundamentan la existencia de las cámaras altas. No obstante, la experiencia comparada confirma parcialmente esta expectativa.

2.6 Atribuciones

Una de las características que suelen destacarse como indicador de simetría-asimetría de las cámaras son las atribuciones de cada cual. En este sentido, se afirma que cuanto más desigual sea el reparto de atribuciones más asimétrico es el sistema. Por ejemplo, Llanos (2002: 14-19) intenta una operacionalización más elaborada que la del propio Lijphart (1984; 1999) para medir la asimetría de los países latinoamericanos, en la cual incluye, entre otras variables, las atribuciones legislativas de los senadores.¹³

¹³ Además de esta variable (atribuciones legislativas de los senadores), incluye la división bicameral de tareas para el juicio político, el origen de los proyectos de ley, la resolución de los desacuerdos y los instrumentos de control del Poder Ejecutivo (Llanos, 2002: 14-19). A partir de estas variables, le asigna a cada país un puntaje de 1 a 4 para ordenarlos, según su grado de asimetría. El trabajo no justifica con precisión los criterios para establecer los valores que asume cada unidad de observación, en cada una de las categorías de las variables. Además, tampoco justifica por qué cada variable/atributo aporta exactamente la misma porción de explicación de cuán simétrico-asimétrico es el sistema bicameral. Desde mi punto de vista, hay variables o atributos seleccionados con un peso mayor o son más relevantes para medir la asimetría. De todos modos, no es la asimetría lo que permitiría entender mejor el funcionamiento de los sistemas bicamerales, como lo señalan atinadamente Tsebelis y Mo-

En la tabla 3 (*véase* el apéndice) se presentan, sumariamente, las atribuciones comparadas de las cámaras bajas y altas en América Latina. Se simplifican en siete categorías de atribuciones: juicio político, iniciativas exclusivas, nombramientos, autorizaciones, relaciones exteriores, finanzas públicas y otros, con el propósito de encontrar patrones comunes y diferencias.

El mínimo común denominador entre todos los casos es el mecanismo de juicio político. La Cámara Baja funge como cámara acusadora; la Cámara Alta, como juzgadora. El resto de las atribuciones varían casuísticamente. Por ejemplo, en algunos países el Estado de sitio es competencia de la Cámara Alta (Argentina), mientras que en otros es de la Cámara Baja (Bolivia). Las competencias también varían respecto de los nombramientos, designaciones y proposiciones de ternas. Si bien en una gran cantidad de países una u otra cámara tiene facultades para nombrar o al menos vetar nombramientos del Ejecutivo, como son los ascensos en las fuerzas armadas, el personal superior del servicio exterior, procuradores de justicia, defensores del pueblo, contralores generales, etc., no existe un patrón discernible de las atribuciones de cada cámara en estas materias.

En algunos países, una de las cámaras tiene poder de iniciativa exclusiva en algunos temas, por ejemplo, en cuanto a legislación sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, la Cámara de Diputados de Argentina tiene la iniciativa; en Paraguay, en lo que compete a la legislación municipal y departamental, la iniciativa está en manos de la Cámara Baja, mientras que en materia de tratados y acuerdos internacionales la iniciativa está en poder del Senado.

Más allá de las atribuciones específicas en cada caso, conviene no perder de vista la relación entre los tamaños de ambas cámaras. La asignación de atribuciones similares entre ambas cámaras introduce a favor de la cámara más grande en tamaño una ventaja estratégica en cuanto a la obtención de información y a la especialización. De este modo, la idea ampliamente difundida en torno a la simetría de poder, tomando como indicador las atribuciones, conduce a conclusiones erróneas desde el punto de vista estratégico. Una cámara con un número pequeño de integrantes e iguales atribuciones, está en una situación de desventaja estratégica respecto de la cámara de mayor tamaño, pero, paradójicamente, sus miembros en forma singular poseen un poder de decisión mayor.

ney (1997: 69-70), sino los mecanismos de resolución de diferencias, aun en los casos de grandes asimetrías. En conclusión, el esfuerzo por clasificar es importante, pero el resultado analítico por el momento no produce una mejor explicación del funcionamiento.

2.7 Decisión

Suele destacarse que la otra ventaja del bicameralismo, además de la representación, reside en la doble revisión de la legislación o redundancia (Uhr, 2006). Una segunda cámara permite una segunda lectura de los proyectos de ley y provee una segunda opinión respecto de los contenidos y consecuencias potenciales de las iniciativas. De este modo, la doble revisión tiene como objeto mejorar la calidad de la política pública e introducir un mayor control y balance en el proceso de decisión.

Más allá de las reglas de elección y la base de representación, los requisitos para ser electo y de las atribuciones de cada cámara, el aspecto definitivamente central en el proceso de toma de decisión bicameral reside en el juego entre ambas cámaras y el presidente. Si bien en muchos países del mundo (como en Gran Bretaña) las cámaras altas han quedado subordinadas a las bajas, reservándose sólo el poder de reconsideración o de demora, ese mínimo papel altera el funcionamiento del proceso de toma de decisión, mucho más allá de lo que un enfoque centrado en incongruencias y simetrías puede prever (Tsebelis y Money, 1997: 54-69).

En este sentido, incluso en sistemas con cámaras altas dotadas de menos poderes que las bajas, la existencia de dos cámaras introduce una pausa en la elaboración de la política pública y demora la decisión para permitir que los actores políticos y sociales se expresen, de modo tal que se evalúe y reconsidere una política pública (Patterson, 1999).¹⁴

En general, los países latinoamericanos han adoptado diferentes formas en que la legislación “viaja” de una cámara a otra. Ambas cámaras funcionan indistintamente como cámaras de origen y cámara de revisión, con la excepción de algunas atribuciones de iniciativa específica ya consideradas. Esto significa que en cualquiera de las cámaras puede iniciarse un proyecto de ley, quedando la otra con el papel de cámara revisora.

Cuando se inicia un proyecto de ley en una cámara y lo aprueban las mayorías requeridas, el proyecto con media sanción se envía a la cámara revisora. Ésta puede aprobar (*a*), modificar (*m*) o rechazar (*r*) el proyecto. Los poderes y atribuciones de la cámara revisora varían, por lo general, en todas las constituciones latinoamericanas, pero se ajustan a estas tres alternativas de acción en el momento de la decisión. La aprobación directa del proyecto por parte de la cámara revisora no plantea mayores

¹⁴ En julio de 2008, luego de cuatro meses de conflicto con el sector agropecuario, la presidenta de Argentina envió al Congreso un proyecto de ley sobre retenciones móviles a las exportaciones. A pesar de que el oficialismo contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras, el proyecto fue aprobado por diputados, pero rechazado en el Senado. Se conjetura que el fracaso del oficialismo se debió en parte a las presiones de la opinión pública. La visibilidad y mediatización del conflicto provocó que incluso algunos senadores oficialistas votaran en contra del proyecto.

especificidades. Ahora bien, los sistemas bicamerales latinoamericanos (y en general los bicamerales existentes en el mundo) presentan procedimientos disímiles para continuar con el proceso legislativo cuando la cámara revisora modifica o rechaza un proyecto aprobado por la cámara de origen. Es decir, existen variaciones institucionales entre los países para resolver las divergencias de opiniones entre las cámaras y para arribar, en efecto, a una decisión legislativa.

Al respecto, algunos estudios sostienen la hipótesis de que la divergencia intercameral de opiniones es una función de la incongruencia (Lijphart, 1999). En este sentido, cuando la base de representación no coincide y el método de elección produzca resultados diferentes en cada cámara, mayores serán las probabilidades de que las cámaras tengan o expresen preferencias diferentes. Así es como el sistema de partidos legislativos, o la composición de los contingentes legislativos partidarios de cada cámara, tienen una relevancia especial en el estudio de la congruencia (Nolte, 2002; Sánchez, 2004).¹⁵ Sin embargo, este atajo conduce a algunas imprecisiones teóricas, metodológicas y empíricas importantes.

En primer lugar, no puede medirse una variable dependiente por los valores de la independiente. En este sentido, no se acepta la congruencia representativa como un indicador de la divergencia en las preferencias. A lo sumo, se conjeturaría que éstas estén correlacionadas, o que la incongruencia produzca un impacto en la divergencia de opiniones, lo cual habría que demostrar empíricamente. Pero de ningún modo puede reemplazarse la medición de una variable por otra o subsumirla como un indicador adicional.

En segundo lugar, se asume de este modo que un miembro de un partido tiene exactamente las mismas preferencias que cualquier otro de sus miembros; lo cual sólo es correcto en caso de que la cohesión de un partido sea perfecta. En otras palabras, dadas las preferencias de los miembros de un partido, se asume que la varianza respecto de un punto medio de opinión es mínima y, como se constata, no es el caso (Morgenstern, 2002: 445).¹⁶ De este modo, conviene prestar atención a las instituciones que procesan el disenso entre las cámaras y analizar su rol estratégico, antes que proponer una tipología que basa su potencial por el promedio de todas las características.

¹⁵ Sánchez (2004) ofrece evidencia empírica que en apariencia cuestiona la utilidad de la idea de incongruencia al señalar en su trabajo que “se observa una tendencia generalizada que los partidos tengan una presencia similar en las dos cámaras” (Sánchez, 2004: 94) y al parecer esta similitud es muy alta, incluso en los sistemas incongruentes y con sistemas electorales diferentes. Si esto es así, entonces esta similitud pulveriza la utilidad del enfoque de la congruencia-incongruencia y las más firmes hipótesis de la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos.

¹⁶ Otra posibilidad es aceptar la dispersión y varianza de opiniones de los miembros del partido, pero manteniendo constante la posición del mediano en ambas cámaras. Esta posibilidad es menos exigente, pero también requiere de evidencia empírica.

Una vez que la divergencia de opiniones entre ambas cámaras ocurre, los sistemas bicamerales están dotados de diferentes instituciones y prácticas para dirimir la diferencia.¹⁷ Existen al menos cuatro patrones generales de resolución, dependiendo de quién tiene el poder de agenda, los puntos de vetos y quién tiene la última palabra.

La primera situación se da en caso de que la cámara revisora tenga una opinión diferente y entonces el proyecto deba regresar a la cámara de origen para expedirse al respecto. Con algunas variaciones, éste es el juego constitucional de Argentina y Brasil, en donde la cámara de origen tiene la posibilidad, en caso de diferencia, de quedarse con la última palabra. En Brasil, la cámara de origen puede aprobar o rechazar la decisión de la cámara revisora por simple mayoría (50 por ciento más uno).

En Argentina, la cámara de origen sólo puede insistir en su proyecto dependiendo de la votación de la cámara revisora. Si ésta modifica el proyecto por mayoría simple, la cámara de origen puede insistir con mayoría simple, en cambio, si las modificaciones se realizaron con el voto de las dos terceras partes de la revisora, la de origen sólo puede insistir con una mayoría calificada de dos tercios; en caso contrario prevalece la decisión de la cámara revisora. En ambos casos, la Cámara Baja o el Senado cumplen el papel indistintamente de cámara de origen o de revisión (con excepción de los asuntos en los que haya un poder de iniciativa exclusivo). Así, en Argentina, para retornar una decisión de la cámara revisora, se requiere un esfuerzo adicional que consiste en una mayoría calificada, que no siempre puede alcanzarse, dotando de este modo a la cámara revisora con una cuota de poder de bloqueo extra, comparativamente a la situación que se presenta en Brasil.

La segunda situación, a diferencia de la anterior, se da allí donde el proyecto es tratado más de una vez por cada cámara. Aprobado el proyecto por la cámara de origen, se envía a la revisora que puede aprobarlo, rechazarlo o modificarlo. Si se modifica, éste regresa a la cámara de origen, la que puede aprobarlo con sus modificaciones o bien insistir sobre el proyecto original, mandando nuevamente el proyecto tal como fue enviado en la primera ronda. Finalmente, la cámara revisora vuelve a considerar la versión que le envía por segunda vez la de origen, teniendo que aprobar o rechazar el proyecto enviado.

A diferencia del primer modelo, aquí la última decisión, por sí o por no, corresponde a la cámara revisora. Con diferentes procedimientos y reglas parciales, esta situación se da en República Dominicana, México y Paraguay; y se utilizaba en Nicaragua y Perú. En este último caso, la segunda ronda de tratamientos exigía para la insistencia de los proyectos de cada una de las cámaras el voto de las dos terceras partes de los presentes. En los demás casos, se arriba a las decisiones con la mayoría simple (50 por ciento

¹⁷ Como se sugirió antes, entendemos que la divergencia de opiniones entre las cámaras ocurre cuando una aprueba el proyecto y la otra decide modificarlo o directamente rechazarlo.

más uno), dotando entonces a la cámara revisora de un plus de poder respecto de la de origen. Un sistema bicameral de esta naturaleza prolonga el proceso de toma de decisión, pero abre un mayor número de instancias para llegar a acuerdos, al mismo tiempo que introduce un mayor número de puntos de veto.

El tercer modelo posible se da cuando, después de las divergencias, el poder de agenda no recae en la cámara de origen ni en la cámara revisora, sino una asamblea conjunta compuesta por todos los representantes de ambas cámaras.¹⁸ Bolivia y Uruguay cuentan con mecanismos de resolución de diferencias de esta naturaleza; Ecuador y Venezuela solían tenerlo. En este caso, la cámara revisora, con su decisión tiene la llave para abrir o no la convocatoria a una asamblea conjunta. Si se arriba a la asamblea conjunta, el resultado de la decisión se inclina hacia la cámara más numerosa. Por ejemplo, en Bolivia, la cámara baja es cuatro veces más grande que el Senado, y en Uruguay lo es 3.19 veces mayor. En este modelo, la decisión final está determinada por el tamaño relativo de las cámaras, antes que por su función en el proceso legislativo (cámara de origen y revisora). No obstante, la función en el proceso puede afectar la probabilidad de que se llame a una asamblea legislativa, ya que ésta es convocada por la cámara revisora. Por ello es poco probable que se la convoque cuando el Senado ocupa el lugar de cámara revisora en un proceso legislativo determinado.

El cuarto patrón observado en América Latina consiste en el llamado a una comisión integrada por representantes de ambas cámaras. Aquí el proceso es una mezcla de los anteriores. Si existe diferencia entre ambas cámaras, el proyecto pasa a una comisión de conciliación o comisión bicameral.¹⁹ La diferencia con el caso anterior es que la comisión está integrada por representantes de ambas cámaras en igual número, y no por todos los miembros de las cámaras. Una vez que la comisión se expide, el proyecto nuevamente pasa a ser tratado por ambas cámaras por separado. En el caso de Colombia y Haití, para que el proyecto propuesto por la comisión de conciliación sea aprobado, requiere una nueva votación por mayoría tanto en la cámara de origen como en la revisora. Si persiste la divergencia, el resultado es el mantenimiento del *statu quo*.

En el caso de Chile, el proceso es similar, aunque consta de muchos puntos de veto adicionales, con la inclusión del presidente como actor legislativo que puede pedir volver a considerar un proyecto, en medio del proceso de divergencia, para una nueva propuesta. En estos casos, el peso del voto que la cámara más grande posee en el caso de la sesión conjunta, se diluye y las dos cámaras pasan a tener el mismo peso en la toma de decisión.

¹⁸ Tsebelis y Money (1997: 54 y 63) denominan esta solución como sesión conjunta (*joint session*).

¹⁹ A esta situación Tsebelis y Money (1997) la denominan *conference committee*. Antes de la abolición del Senado, Nicaragua poseía este tipo de sistema de resolución de las divergencias.

Si consideramos los mecanismos de resolución de las divergencias, los sistemas más equilibrados en cuanto a los pesos relativos de las cámaras en la toma de decisión son Chile, Colombia y Haití. Argentina y Brasil inclinan el peso de la decisión hacia la cámara de origen, aunque Argentina es un poco más exigente en las mayorías requeridas para superar las modificaciones de la segunda cámara. República Dominicana, México y Paraguay inclinan la decisión a favor de la cámara revisora, con diferente número de rondas; mientras que Bolivia y Uruguay, debido a la solución por medio de asamblea legislativa, inclinan el fiel de la balanza en favor de la más numerosa, que en ambos casos es la cámara baja o cámara de diputados. No obstante, en el caso de Bolivia la necesidad de reunir quórum separados le permite al Senado mantener el poder de veto característico de todo sistema bicameral.

3. Del bicameralismo al unicameralismo

Además de los actuales diez países bicamerales, lo fueron hasta no hace mucho tiempo Perú (1992) y Venezuela (1999). Además, Ecuador y Nicaragua contaron con un sistema bicameral, anterior a la restauración democrática. Estos cuatro países que fueron bicamerales en el pasado, también poseían diferencias notables en cuanto a la integración de la Cámara Alta. Venezuela poseía una sistema bicameral hasta 1999, año en que la nueva Constitución Bolivariana derogó el Senado, el cual estaba compuesto por dos senadores por estado, más una cuota de compensación para las minorías.

Perú derogó el sistema bicameral en 1992, con la constitución reformada durante el gobierno de Alberto Fujimori. Los senadores eran elegidos con base en las regiones en listas proporcionales, junto a los cuales se sumaban los ex presidentes de la república en carácter de senadores vitalicios, al igual que en Chile en la actualidad. En Nicaragua, el Senado fue derogado con el triunfo de la revolución sandinista en 1980. Éste estaba compuesto por treinta senadores elegidos en un distrito único nacional, a los cuales se agregaban el segundo candidato presidencial más votado y los ex presidentes de la república en carácter de senadores vitalicios (*véase* la tabla 4 en el apéndice).

Pero el caso que más se aleja de las tendencias generales es, sin duda, Ecuador. Este país osciló entre formas unicamerales y bicamerales a lo largo de la historia. De las 19 constituciones que Ecuador tuvo desde 1830 a 2008,²⁰ catorce fueron bicamerales (73 por ciento). En 1978, con la restauración del régimen democrático, se

²⁰ De febrero a junio de 2008, se encontraba sesionando en la ciudad de Montecristi la Asamblea Constituyente que tenía como objetivo dotar a Ecuador de su vigésima Constitución.

derogó el Senado que había sido restituido en 1967. Hasta 1978, Ecuador poseía un sistema de integración de la Cámara Alta muy peculiar. Al igual que los sistemas de representación territorial, se elegían dos senadores por provincia y uno por el Archipiélago de Colón; junto a éstos, el Senado contenía quince escaños de representación funcional o gremial: un senador por la educación pública; un senador por la educación privada; uno por los medios de comunicación colectiva, las academias y sociedades científicas y culturales; dos por la agricultura; dos por el comercio; dos por la industria; cuatro por los trabajadores; uno por las Fuerzas Armadas, y uno por la Policía Civil Nacional.

En todos estos países se dio un enconado debate acerca de la conveniencia o no de mantener la estructura bicameral.²¹ Actualmente, esta discusión también está presente en algunos países de la región.²² El centro del debate giró y gira en torno a la figura del Senado y su función peculiar de freno y revisión prevista en sus atribuciones.

En algunos casos, el descontento se dirigía a la composición del Senado, que no reflejaba las preferencias del electorado como un todo; mientras que, paradójicamente, en otros, porque su composición duplicaba la de la Cámara Baja. En los países donde recientemente produjeron un cambio institucional radical, existe un cierto patrón en la abolición del bicameralismo.

Por un lado, la llegada de presidentes fuertemente decisionistas (los sandinistas en Nicaragua; Fujimori, en Perú; Chávez, en Venezuela, y Evo Morales en Bolivia) favoreció la instauración de instituciones políticas mayoritarias y la concentración del poder de toma de decisión en el Ejecutivo. La concentración del proceso de toma de decisión no tuvo en general un signo político ideológico específico, sino que obedeció más a la oportunidad política. Alberto Fujimori suprimió el Senado en nombre de la necesidad de reformas estructurales que favorecieron la apertura de la economía y la desregulación del mercado (Stokes, 2001); mientras que Hugo Chávez lo hace en nombre de la necesidad de darle una dirección contraria a las políticas públicas que promueve (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008).

En un artículo original, Nolte (2002) sostiene que la abolición de los senados en Venezuela y Perú respondió a la combinación de un factor coyuntural (el especial interés de Fujimori y Chávez por concentrar el poder) y un factor estructural: “el componente de representación territorial no estaba suficientemente articulado”, además, “debido al fuerte control ejercido por los partidos políticos, las dos

²¹ Lo mismo sucedió en la provincia de Tucumán y Córdoba en Argentina. En ambos casos, el Congreso provincial bicameral fue abolido y en su reemplazo fue establecida una sola cámara legislativa.

²² En Bolivia, la Asamblea Constituyente de 2008 consideró seriamente la derogación del Senado.

Cuadro 2
Requisitos para ser elegido diputado y senador en países antaño bicamerales

País	Requisitos para ser elegido diputado	Requisitos para ser elegido senador
Perú	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peruano de nacimiento 2. Mayor de 25 años de edad (art. 171) 3. Derecho de Sufragio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peruano de nacimiento 2. Mayor de 35 años de edad (art. 171) 3. Derecho de sufragio
Venezuela	<ol style="list-style-type: none"> 1. Venezolano de nacimiento 2. Mayor de 21 años (art. 152) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Venezolano de nacimiento 2. Mayor de 35 años (art. 149)
Ecuador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ecuatoriano de nacimiento en ejercicio de los derechos políticos 2. Tener como mínimo 25 años 3. Ser nativo de la provincia electora o haber tenido su domicilio en ella al menos por los tres años ininterrumpidos que antecedan inmediatamente a la elección 4. Estar exentos de las inhabilidades previstas en la Constitución y leyes. (art. 121) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ecuatoriano de nacimiento en ejercicio de derechos políticos 2. 35 años de edad 3. Nativo de la provincia electora o haber tenido domicilio en ella por tres años ininterrumpidos anteriores a la elección 4. Estar exentos de las inhabilidades previstas (art. 121) 5. Los senadores funcionales deben haber desempeñado la actividad para cuya representación se los elige por al menos los tres años anteriores
Nicaragua	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural de Nicaragua 2. Mayor de 25 años. (art. 151) 3. Ciudadano en ejercicio de sus derechos, del estado seglar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural de Nicaragua 2. Mayor de 40 años. (art. 154) 3. Ciudadano en ejercicio de sus derechos, del estado seglar

Fuente: elaboración propia, con base en las constituciones de cada país.

cámaras se diferenciaban muy poco en su composición y en su actuación” (Nolte, 2002: 23).

El argumento de la abolición del Senado no parece respaldado por la evidencia empírica, en primer lugar y, en segundo, tampoco es teóricamente sostenible. Por un lado, si el factor coyuntural de la llegada de líderes tendientes a concentrar el poder tiene un peso en la explicación, no se entiende por qué abolirían una cámara si ésta no es más que un reflejo de la otra. De modo que la abolición de una cámara no puede ser sostenida por su superficialidad, sino antes bien por su función como freno a las decisiones del Ejecutivo. De hecho, la abolición del Senado en estos casos se explica porque introducían un freno al poder del presidente, en virtud de que éste no siempre reflejaba el poder electoral mayoritario que la Cámara Baja solía reflejar. Eso es coherente con la teoría de la función de las segundas cámaras, ya sea en su modelo positivo o negativo (Uhr, 2006: 485), no de su superficialidad.

El hecho de que la victoria de un presidente electo por una mayoría electoral no se tradujera en una mayoría institucional en ambas cámaras, introduce una tensión ya conocida extensamente (Linz, 1994), reforzada aún más con la presencia de una segunda cámara cuya composición no tiene como base la población, sino el territorio o una base funcional corporativa.

Una mayor propensión a la divergencia entre ambas cámaras produce potencialmente un retardo en el proceso decisorio, al obligar a la negociación y poner en funcionamiento los mecanismos de solución de divergencias. El problema central que enfrentaron los presidentes que impulsaron, y que hoy impulsan, la abolición del bicameralismo es la existencia de una instancia adicional de freno y contrapeso al poder del Ejecutivo.

En Ecuador, una larga historia de cambios institucionales (veinte constituciones) que oscilaron entre formatos unicamerales y bicamerales, con sistemas electorales y bases de representación de diferentes tipos, no pudieron darle la estabilidad política buscada. Así, en 1978, cuando el país se redemocratizó, la decisión fue dotar al sistema político de un proceso de toma de decisión más ágil y derogar el poder de veto que los senadores funcionales tenían en el modelo constitucional previo. La existencia de senadores funcionales fue objeto de crítica, pero fue la demora y el bloqueo la razón central para no considerar de nuevo al bicameralismo el sistema bicameral dentro del menú de opciones institucionales.

En su oportunidad, con la llegada al poder del Ejército Sandinista de Liberación Nacional (ESLN), en Nicaragua, la implementación de un sistema unicameral era más coherente con los postulados centralistas del proceso revolucionario, y con el desprestigio que el Senado poseía al ser el refugio de los ex presidentes en forma vitalicia. De este modo, la existencia de dos cámaras que basan su existencia en la necesidad de establecer más y mejores “frenos y contrapesos” en el proceso de toma de decisión, no tenían cabida en el modelo constitucional sandinista.

4. Conclusión

Este trabajo ha prestado atención a la variación institucional existente en los sistemas bicamerales de América Latina. A diferencia de otros trabajos que sostienen que el bicameralismo latinoamericano basó su modelo en Estados Unidos, y que por ello constituye un subgrupo bastante homogéneo, se ha puesto el acento en destacar la amplia variedad existente en las diversas instituciones de los sistemas bicamerales, tanto actuales como en los abolidos. Las instituciones analizadas fueron la base de representación, la forma de elección, el tamaño de las cámaras, la duración de los mandatos, las formas

de renovación de las cámaras, los requisitos para ser elegido, las atribuciones de las cámaras y el proceso de revisión y decisión.

Cada una de estas instituciones ha permitido ofrecer hipótesis acerca de su impacto en el comportamiento de los miembros de las cámaras y en la interacción entre ambas. Se ha analizado y destacado, de este modo, que la combinación de estas variables introduce incentivos en dimensiones diferentes del proceso de toma de decisión no aditivas. En este sentido, se ha sugerido que variables que parecen apuntar en la misma dirección de refuerzo y equilibrio entre ambas cámaras, producirían en su interacción resultados contraintuitivos.

Por ello, sostengo que la categorización bidimensional propuesta por Lijphart permite clasificar los sistemas bicamerales, mas no entender sus dinámicas. La concepción aditiva de los estudios lijphartianos asume que todas las variables trabajan en la misma dirección. Como se sugiere a lo largo del artículo, esta presunción de unidimensionalidad no es necesaria, pues son reglas que introducen diferentes incentivos a diferentes niveles. Por estas razones, tampoco parece aconsejable la condensación de las variables en un índice. En el índice de congruencia-incongruencia, por ejemplo, el cambio en la forma de elección produce el mismo cambio numérico que el cambio en la duración del mandato, a pesar de que estas dos características introducirían incentivos con diferentes efectos.

Además, el estudio incorpora una nueva variable tenida parcialmente en cuenta por la literatura existente: el proceso de revisión y decisión. Se ofrece una primera aproximación a este aspecto, en el cual se argumenta y se justifica hipotéticamente que los mecanismos de resolución de diferencias tienen una potencial incidencia sobre el comportamiento estratégico de los legisladores y, por ende, sobre el proceso de toma de decisiones y los resultados que de éste derivan.

En este sentido, no puede prescindirse de este factor clave en el análisis de la especificidad del bicameralismo como sistema legislativo distinto al unicameralismo, y en el estudio de la diversidad institucional existente dentro del bicameralismo. La profundización de sus efectos y los mecanismos por los cuales opera serán motivo de una agenda promisorio de próximas investigaciones.

Apéndice

Tabla 1
Composición y sistema electoral en países bicamerales de América Latina

País	Cámara	Total de miembros	Número de distritos en los cuales se elijen a los miembros	Modo de selección de los miembros
Argentina (1994)	Diputados	257	24 distritos plurinominales (provincias) (de 2 a 35).	Lista proporcional método d'Hondt
	Senadores	72	24 distritos plurinominales (provincias) (3 por distrito)	Dos por mayoría y la primera minoría
Bolivia*	Diputados	130	65 distritos uninominales 9 distritos plurinominales (departamento)	Mixto (50%) Simple pluralidad y lista proporcional método d'Hondt
	Senadores	27	9 distritos plurinominales (3 senadores por departamento)	Dos por mayoría y uno por minoría (art. 63)
Brasil**	Diputados	513	27 distritos plurinominales (estados) (de 8 a 70) (art. 45 CN)	Lista proporcional método d'Hondt
	Senadores	81	27 distritos plurinominales (estados)	3 por estado y el Distrito Federal Simple pluralidad
Chile***	Diputados	120	60 distritos binominales (regiones)	Sistema de mayoría de lista de partido cerrado
	Senadores	46 (más ex presidentes)	19 regiones	2 senadores por circunscripciones senatoriales (renovación por mitades cada 4 años) 2 ex miembros de la Corte Suprema y ex contralor general (elegidos por la Corte Suprema) 4 militares (Ejército, FA, Armada, Carabineros, elegidos por Consejo de Seguridad Nacional) 1 ex rector de Universidad Nacional (elegido por el presidente) 1 ex ministro (elegido por el presidente) Los ex presidentes (vitalicios)

Tabla 1 (Continuación)

País	Cámara	Total de miembros	Número de distritos en los cuales se elijen a los miembros	Modo de selección de los miembros
Colombia****	Diputados	165	33 distritos plurinominales (departamentos) ^a	Lista proporcional método Hare ^b
	Senadores	102	1 distrito nacional 1 distrito especial (departamentos)	100 elegidos en circunscripción nacional Dos elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas Tres por circunscripción nacional especial por minorías políticas (art. 171 modificado por ley 796 de 2003) Método cifra repartidora (art. 25 de la Ley 001 de 2003 sobre la reforma política)
República Dominicana	Diputados	178	33 distritos plurinominales (Provincias)	Lista proporcional d'Hondt ^c
	Senadores	33	33 distritos uninominales (provincias)	1 por provincia 1 por el distrito nacional Simple pluralidad (art. 162 CE)
Haití	Diputados	82	82 distritos uninominales	Mayoría absoluta ^d
	Senadores	30	10 distritos plurinominales (3 por departamentos)	Mayoría absoluta (<i>ballotage</i>)
México	Diputados	500	300 distritos uninominales 5 plurinominales (M=40) y (estados)	Mixto (40 por ciento) Simple pluralidad y lista proporcional método Hare
	Senadores	128	32 distritos plurinominales (3 senadores por estado) 1 distrito nacional (M=32)	Dos por la mayoría y uno por la minoría Lista proporcional método Hare

Tabla 1 (Continuación)

País	Cámara	Total de miembros	Número de distritos en los cuales se elijen a los miembros	Modo de selección de los miembros
Paraguay	Diputados	80	17 distritos plurinominales (departamentos administrativos + Asunción)	Lista proporcional método d'Hondt ^c
	Senadores	45 (más ex presidentes)	1 distrito plurinomial nacional (departamento)	Lista completa método d'Hondt (art. 247 CE)
Uruguay	Diputados	99	19 distritos plurinominales (departamentos)	Lista proporcional método d'Hont
	Senadores	30	1 distrito nacional	Sistema de representación proporcional integral Lista de partidos (d'Hont)
Estados Unidos	Diputados	435	435 distritos uninominales	Simple pluralidad
	Senadores	100	50 distritos binominales (estados)	2 por cada estado Simple pluralidad

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones de cada país.

* En 2009, la reforma constitucional elevó a cuatro los senadores por departamento, con método de reparto proporcional d'Hont.

** Cuando se renuevan dos tercios, cada elector vota por dos candidatos; cuando se renueva un tercio, cada elector vota por un candidato (art. 46 CN).

*** En 2005, los senadores funcionales fueron eliminados.

**** Para asignación de curules en circunscripción nacional, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el 2 por ciento de los votos. Para las que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora (art. 263), tomando como base de cálculo el total de los votos (art. 171).

^a La Cámara de Representantes tiene dos representantes por cada circunscripción territorial (cada departamento o distrito) y uno más por cada 250 000 habitantes o fracción mayor de 125 000 que el departamento tenga en exceso sobre los primeros 250 000. Sumados dos en circunscripción especial de comunidades indígenas, dos de comunidades negras y uno en representación de los colombianos en el exterior (art. 176).

^b Cuatro representantes para las circunscripciones especiales: dos para las comunidades negras, uno para la comunidad indígena y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

^c Se elige un diputado por cada 50 000 habitantes o fracción superior a 25 000, con un mínimo de diputados por provincia.

^d Cada colectividad municipal constituye una circunscripción electoral y elige a un diputado. La ley fija al número de diputados al nivel de los grandes poblados, sin que este número exceda tres (art. 90).

^e Cada circunscripción debe escoger como mínimo a un diputado y el resto está establecido por criterios poblacionales.

Tabla 2
Requisitos para ser elegido diputado y senador en América Latina

País	Requisitos para ser elegido diputado	Requisitos para ser elegido senador
Argentina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella 2. 25 años 3. 4 años de ciudadanía en ejercicio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella 2. 30 años 3. 6 años como ciudadano de la nación 4. Disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente
Bolivia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres (inciso modificado por la ley núm. 2410 del 8 de agosto de 2002) 2. 25 años 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres 2. 35 años cumplidos
Brasil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad brasilera 2. Pleno ejercicio de los derechos políticos 3. Enrolamiento electoral 4. Domicilio electoral en la circunscripción 5. Afiliación partidaria 6. Edad mínima de 21 años 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad brasilera 2. Pleno ejercicio de los derechos políticos 3. Enrolamiento electoral 4. Domicilio electoral en la circunscripción 5. Afiliación partidaria 6. Edad mínima de 35 años
Colombia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano en ejercicio. 2. Tener más de 25 años 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano de nacimiento 2. Ciudadano en ejercicio 3. Tener más de 30 años
Chile	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano con derecho a sufragio, 2. 21 años 3. Haber cursado la enseñanza media o equivalente. 4. Tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contados hacia atrás desde el día de la elección. (art. 44) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano con derecho a sufragio 2. 40 años (35 años desde 2005) 3. Haber cursado la enseñanza media o equivalente 4. Dos años de residencia en la respectiva región
República Dominicana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural o 10 años de ciudadanía 2. 25 años 3. Ser nativo del distrito que lo elija 4. Residencia de cinco años en la provincia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural o 10 años de ciudadanía 2. 25 años 3. Ser nativo del distrito que lo elija 4. Residencia de cinco años en la provincia
Haití	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural 2. 25 años 3. Gozar de plenos derechos civiles y políticos 4. Residencia de dos años en el departamento 5. Propietario o profesional (art. 91) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural 2. 30 años 3. Gozar de plenos derechos civiles y políticos 4. Residencia de cuatro años en el departamento 5. Propietario o profesional (art. 96)

Tabla 2 (Continuación)

País	Requisitos para ser elegido diputado	Requisitos para ser elegido senador
México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento 2. 21 años 3. Ser originario del estado en que se haga la elección o con residencia efectiva de más de seis meses 4. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural 5. No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia. 6. No ser ministro de algún culto religioso. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento 2. 25 años 3. Ser originario del estado en que se haga la elección o con residencia efectiva de más de seis meses. 4. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural 5. No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia 6. No ser ministro de algún culto religioso.
Paraguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad paraguaya 2. 25 años 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natural de Paraguay 2. 35 años
Uruguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser natural en ejercicio, o legal con cinco años de ejercicio 2. 25 años 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio 2. 30 años.
Estados Unidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano con derecho a sufragio 2. 25 años 3. Siete años como ciudadano de la nación 4. Residencia en el estado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano con derecho a sufragio 2. 30 años 3. Nueve años como ciudadano de la nación 4. Residencia en el estado

Fuente: elaboración propia, con base en las constituciones de cada país.

Tabla 3

Atribuciones exclusivas de cada cámara en países bicamerales de América Latina

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Argentina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa (art. 53) 2. Iniciativa: leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga a los acusados por la Cámara de Diputados (art. 59) 2. Iniciativa: ley convenio (art. 75, inc. 2) 3. Autorización: al presidente de la nación para la declaración del Estado de sitio (art. 60)
Bolivia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa (art. 62). 2. Nombramientos: proposición de ternas (art. 62) 3. Autorización: de empréstitos y contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales (art. 59, inc. 5º) 4. Otros: considerar Estado de sitio por parte del Ejecutivo (art. 62) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga a los acusados por la Cámara de Diputados 2. Nombramientos: proponer ternas para la designación del contralor general de la república, superintendentes generales y superintendentes sectoriales establecidos por ley Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y ministros Plenipotenciarios (modificado por la ley núm. 2410 del 8 de agosto, 2002, inc. 6º fue modificado) (art. 66) 3. Otros: acepta o niega, ascensos a mandos superiores de las Fuerzas Armadas

Tabla 3 (Continuación)

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Brasil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: autoriza, por dos tercios de sus miembros (art. 51) 2. Nombramientos: miembros del Consejo de la República (art. 51) 3. Otros: proceder a la petición de cuentas del presidente de la república, cuando no fueran presentadas en el tiempo preestablecido (art. 51) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga 2. Iniciativa: el presidente o vicepresidente de la cámara puede promulgar una ley sancionada por el Congreso y que no ha sido promulgada por el presidente. 3. Nombramientos de: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Magistrados 3.2. Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión 3.3. Gobernador de Territorio 3.4. Presidente y directores del Banco Central 3.5. Procurador General de la República 3.6. Jefes de misión diplomática permanentes 3.7. Miembros del Consejo de la República <ol style="list-style-type: none"> 4. Autorización: aprobar la exoneración del procurador general de la república 5. Finanzas públicas: <ol style="list-style-type: none"> 5.1. Fijación de límites para el monto de la deuda consolidada de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios 5.2. Dispone sobre los límites y las condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios 5.3. Disponer sobre los límites y condiciones para la concesión de garantías de la Unión en operaciones de crédito externo e interno 5.4. Establecer límites globales y condiciones para el monto de la deuda mobiliaria de los estados, el Distrito federal y los municipios 6. Otros: suspender la ejecución, en el todo o en las partes, de leyes declaradas inconstitucionales por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal
Colombia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa 2. Nombramientos: elegir al Defensor del Pueblo 3. Finanzas públicas: examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el contralor general de la república 4. Otros: requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente (art. 178) (modificado por decreto 1500 de 2002) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio Político: conocer sobre las acusaciones que formule la Cámara de Representantes (art. 174). Juzga (art. 175) 2. Nombramientos: elegir a los magistrados de la corte y al procurador general de la nación (art. 173) 3. Autorización: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Autoriza al gobierno para declarar la guerra a otra nación 3.2. Admite o no las renuncias que hagan de sus empleos el presidente o vicepresidente 3.3. Concede licencia al presidente para separarse temporalmente de su cargo 3.4. Permite el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república 4. Otros: aprobar o desaprobar los ascensos militares que confiera el gobierno

Tabla 3 (Continuación)

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Chile	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa (art. 48) 2. Otros: fiscaliza los actos de gobierno 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga 2. Nombramientos: aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional (art. 49) 3. Autorización: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Autoriza al Presidente a ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su periodo 3.2. Admite o desecha la dimisión del presidente de la república de su cargo 3.3. Declara la inhabilidad del presidente de la república o del presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones
República Dominicana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa (art. 26) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga (art. 23) 2. Nombramientos: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Elegir al presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes 2.2. Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas 2.3. Aprobar o no los nombramientos de funcionarios diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo
Haití	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa (art. 93) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: N.A. 2. Nombramientos: proponer al Ejecutivo la lista de los jueces del Tribunal Supremo (art. 97)
México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa 2. Finanzas públicas: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación 3. Otros: coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga 2. Nombramientos: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Ratificar los nombramientos del procurador general de la república, ministros; agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales 2.2. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación 2.3. Nombra y remueve al jefe del Distrito Federal (art. 76) 3. Autorización: a que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria. 4. Relaciones exteriores: <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Analiza la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal 4.2. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión

Tabla 3 (Continuación)

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Paraguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa: de la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación departamental y a la municipal (art. 222) 2. Nombramientos: designa o propone a los magistrados y funcionarios. 3. Autorización: presta acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales (art. 222) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa: de la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales (art. 224) 2. Nombramientos: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Designa o propone a los magistrados y funcionarios. 2.2. Presta acuerdo para la designación del presidente y los directores de la banca central del Estado 2.3. Presta acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales 2.4. Presta acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios, y desde el de Comisario Principal para la Policía Nacional 2.5. Presta acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior (art. 224) 3. Autorización: del envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país (art. 224)
Uruguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Abre juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes 1.2. Juzga
Estados Unidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: acusa (segunda sección, inc. 5) 2. Iniciativa: en proyectos de ley que tengan por objeto la obtención de ingresos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Juicio político: juzga (tercera sección inc. 6)

Fuente: elaboración propia, con base en las constituciones políticas de cada país.

Tabla 4
Los congresos bicamerales abolidos

País	Cámara	Total de miembros	Número de distritos en los cuales se eligen a los miembros	Modo de selección de los miembros (especificidades)	Duración
Perú (1979-1992)	Baja	180 (art. 167)	25 distritos electorales	Lista proporcional método d'Hont. Toda circunscripción tiene, al menos, un diputado. (art. 167) ^a	5 años (total)
	Alta	60 (más senadores vitalicios) (art. 166)	11 distritos plurinominales (regiones) (art. 165)	Principio proporcional Senadores vitalicios: ex presidentes.	5 años (total)
Venezuela (1961-1999)	Baja	203	24 (22 estados, 1 distrito federal y Amazonas)	Lista proporcional método d'Hont. la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país En cada estado se elegirán por lo menos dos diputados En cada territorio federal se elegirá un diputado (art. 151) ^b	5 años (total)
	Alta	Más ex Presidentes	23 (22 estados y Distrito Federal)	2 senadores por estado y 2 por el Distrito Federal más los senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías (art. 148) Adjudicación por cociente (LOSPP 1997)	5 años (total)
Ecuador (1967-1978)	Baja	No lo establece la Constitución 70 en 1970. ^c	20 provincias y el Archipiélago de Colón	Las provincias eligen, en forma proporcional a su población, un diputado por cada ochenta mil habitantes, y otro si quedare un exceso de cuarenta mil y más. Ninguna provincia tiene menos de dos diputados. El Archipiélago de Colón elige uno (art. 120)	2 años (total) (art. 125)
	Alta	54	20 distritos	2 representantes por provincia y 1 por el Archipiélago de Colón electos por sufragio directo 15 senadores funcionales: 1 por la educación pública 1 por la educación particular	4 años (total)

Tabla 4 (Continuación)

País	Cámara	Total de miembros	Número de distritos en los cuales se eligen a los miembros	Modo de selección de los miembros (especificidades)	Duración
Nicaragua (1974-1980)	Baja	Más de 70 diputados (art. 127) ^d	Departamentos	1 por los medios de comunicación colectiva, las academias y sociedades científicas y culturales 2 por la agricultura 2 por el comercio 2 por la industria 4 por los trabajadores 1 por las Fuerzas Armadas 1 por la Policía Civil Nacional	6 años (total)
	Alta	31 senadores (más ex presidentes)	Distrito nacional único (art. 127)	Elección directa. Un diputado cada 30 000 habitantes o fracción mayor de 15 000, con un piso de un diputado por departamento (art. 127) Lista proporcional (art. 127) ^a Ex presidentes (vitalicios) El candidato que haya salido segundo en la elección presidencial sólo para ese periodo (art. 127) Cociente electoral	6 años (total)

Fuente: elaboración propia, con base en las constituciones de cada país.

^a Listas cerradas, no bloqueadas. A partir de 1985, voto preferencial, doble y opcional.

^b La base de población para elegir un (1) Diputado al Congreso de la República será igual al 0,55% de la población total del país. En cada estado y en el Distrito Federal, se elegirá el número de diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población. Si hecha la división anterior resultare un residuo superior a la mitad de la base de población, se elegirá un (1) diputado más. El estado cuya población no alcanzare para elegir tres (3) diputados elegirá, en todo caso, este número. Asimismo se elegirán diputados adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías, pero en ningún caso se atribuirán más de cinco (5) diputados adicionales a cada partido político o grupo nacional de electores.

^c Mejías Acosta (2008).

^d Número exacto no establecido por la Constitución, sino en función de la cantidad de habitantes.

Referencias

- Aguilar Rivera, José Antonio, 2000, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis, 2005, “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, *World Politics*, núm. 57, pp. 396-420.
- Balinski, Michel y H.P. Young, 1983, *Fair Representation: Meeting the Idea of One Man, One Vote*, New Haven, Yale University Press.
- Blom, Hans, 1996, “Bicameralism-History-Theory-Problems”, *Historia y comunicación social*, núm. 1, Universidad Complutense.
- Buchanan, James y Gordon Tullock, 1993, *El cálculo del consenso*, Barcelona, Planeta Agostini.
- Brenan, Geoffrey y Alan Hamlin, 2000, *Democratic Devices and Desires*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep, 2000, *Instituciones políticas comparadas*, Barcelona, Ariel, cap. 4.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto, 2003, “Gobernanza con poderes divididos”, *Política y gobierno*, vol. 10, núm. 1, pp. 13-61.
- Cox, Gary y Mathew Maccubbins, 2001, “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Haggard y McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Farrell, David, 2001, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Hampshire, Palgrave.
- Gargarella, Roberto, 2006, *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid, Siglo XXI.
- Gross, Donald, 1982, “Bicameralism and the Theory of Voting”, *The Western Political Quarterly*, vol. 35, núm. 4, pp. 511-526.
- Hamond, Thomas y Gary Miller, 1987, “The Core of the Constitution”, *American Political Science Review*, vol. 81, núm. 4, pp. 1155-1174.

- Immergut, Ellen, 1992, "Institutions, Veto Points, and Policy Results. A Comparative Analysis of Health Care", *Journal of Public Policy*, núm. 10, pp. 319-416.
- Linz, Juan, 1994, "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, pp. 25-143.
- Lijphart, Arend, 1999, *Pattern of Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (ed.), 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Llanos, Mariana, 2002, "El bicameralismo en América Latina", *Arbeitspapiere*, núm. 5, Institut für Iberoamerika-Kunde,
- Llanos, Mariana y Francisco Sánchez, 2006, "Council of Elders?: The Senate and Its Members in the Southern Cone", *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 1, pp. 133-152.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte, 2003, "Bicameralism in the Americas", *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, núm. 3, pp. 54-86.
- Mejías Acosta, Andrés, 2008, "Ecuador: una democracia ingobernable?", en <<http://www.nd.edu/~amejiaac/oldsite/Capitulo1.pdf>>, consultada en enero de 2008.
- Miller, Nicholas, 1984, "Bicameralism and the Theory of Voting: A Comment", *The Western Political Quarterly*, vol. 37, núm. 4, pp. 641-647.
- Moreira, Carlos, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (coords.), 2008, *La nueva política en América Latina. Continuidades y rupturas*, Montevideo, Flacso Uruguay/Universidad Nacional de Lanús/Universidad Arcis/Trilce.
- Moreno, Erika, Brian Crisp y Matthew Shugart, 2003, "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 79-131.
- Morgentern, Scott, 2002, "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgentern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 413-445.



Mueller, Dennis, 1996, "Bicameralism", en *Constitutional Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 192-208.

Nohlen, Dieter, 1998, "Presidencialismo *versus* palamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Dieter Nohlen y Mario Fernández, *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Nolte, Deltlef, 2002, "Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", *Arbeitspapiere*, núm. 4, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.

Ordeshook, Peter, 1992, *A Political Theory Primer*, Nueva York, Routledge.

Patterson, Samuel y Anthony Mughan (eds.), 1999, *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Ohio State University Press.

Rasmusen, Eric, 1996, *Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*, México, FCE.

Riker, William, 1964, *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Boston, Little, Brown and Company.

Rogers, James, 1998, "Bicameral Sequence: Theory and State Evidence", *American Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 4, pp. 1025-1060.

Sánchez, Francisco, 2004, "Cámaras diferentes, partidos iguales: los partidos políticos en bicameralismos latinoamericanos", *América Latina Hoy*, núm. 38 (Instituto de estudios de Iberoamérica, Universidad de Salamanca), pp. 77-100.

Sartori, Giovanni, 1994, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, pp. 97-156.

Schiavon, Jorge, 2004, "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina", *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1, pp. 126-149.

Shugart, Matthew y Stephan Haggard, 2001, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 64-102.

Shugart, Matthew y Scott Mainwaring, 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.



- Shugart, Matthew y John Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred, 1999, "Federalism and Democracy: Beyond de US model", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, pp. 19-33.
- Tsebelis, George, 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Russell Sage Foundation.
- Tsebelis, George y Jeannette Money, 1997, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Uhr, John, 2006, "Bicameralism", en Rhodes, Binder y Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, pp. 474-494.

Constituciones consultadas

- Constitución de la Nación Argentina (1994).
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988).
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917 y las reformas sucesivas).
- Constitución de la República de Paraguay (1992).
- Constitución de la República Dominicana (2002).
- Constitución Política del Estado de Bolivia (2009).
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967, con reformas hasta 2004).
- Constitución Política de Colombia (1991, con reformas hasta 2005).
- Constitución de la República de Haití (1987).
- Constitución Política de Chile (1980, con reformas hasta 2005).
- Constitución Política del Perú (1993).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- Constitución Política de Nicaragua (1974).
- Constitución de Ecuador (1967).

Recibido el 12 de agosto de 2009.
Aceptado el 20 de septiembre de 2009.