

INTERESES SUBESTATALES EN LEGISLATIVOS BICAMERALES: SOBRE LA COOPERACIÓN INTERINSTITU- CIONAL EN ENTORNOS DESCENTRALIZADOS

*Sub-state interests in bi-cameral legislatures:
inter-institutional cooperation in decentralised government*

Marc NAVARRO

Instituto Internacional de Gobernabilidad

✉ marc.navarro@iigov.org

BIBLID [1130-2887 (2004) 38, 57-76]

Fecha de recepción: abril del 2004

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2004

RESUMEN: Este artículo busca sistematizar el papel de la segunda Cámara legislativa en la coordinación de intereses de forma vertical entre el nivel central y los subestatales. En primer lugar, se señalan las variables que deben analizarse para medir los incentivos y restricciones que ofrece la gobernanza legislativa de los países bicamerales en favor de la coordinación interinstitucional vertical, con la consecuente profundización de la descentralización política. En segundo lugar, las variables –simetría, congruencia y particularismo político de las Cámaras Altas– son desglosadas y dotadas de puntuación para, a continuación, testarlas empíricamente para los nueve países latinoamericanos que disponen de un Legislativo compuesto por dos Cámaras. Por último, con los resultados obtenidos, se elabora un índice de bicameralismo que mide la capacidad de las segundas Cámaras para incorporar las demandas subestatales en el Legislativo central y, por tanto, en el fomento de las relaciones verticales entre instituciones.

Palabras clave: bicameralismo, descentralización política, sistema electoral, partidos políticos, particularismo político.

ABSTRACT: The aim of this article is to study the role of the second chamber in the vertical coordination of interests between national and subnational levels. Firstly, we specify the legislative governance variables which must be analyzed in bicameral countries in order to measure incentives and restrictions to strengthen vertical inter-institutional coordination, deepening political decentralization. Secondly, these variables –symmetry, congruence and political particularism– are broken down and ranked to be tested empirically in the nine bicameral countries existing in Latin America. Finally, with the results obtained, we are in a position to develop a bicameralism index that measures the role of second chambers as the institutional space where subnational interests are taken into the national Legislative body, encouraging vertical relations among institutions.

Key words: bicameralism, political decentralization, electoral system, political parties, political particularism.

I. INTRODUCCIÓN¹

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

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

A pesar de ello, son varios los cambios institucionales que se han desarrollado en diversos países y que han dado lugar a la implantación o supresión de una segunda Cámara, por lo que parece ser que el debate sobre la pertinencia de dicho arreglo institucional sigue estando abierto. En este sentido, observamos cómo un apreciable número de países de la tercera ola de la democratización optó por sistemas bicamerales. Por el contrario, en las últimas décadas también se han dado casos de involuciones hacia legislativos unicamerales, como en Suecia (en 1971), Islandia (en 1991), Perú (1994) o, más recientemente, Venezuela (1999). En cuanto a América Latina, el bicameralismo se configura en nueve sistemas políticos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia², México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), mientras que el unicameralismo

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

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

se constituye en diez (Costa Rica, Cuba³, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela). Por último, los países del Caribe que fueron colonia británica disponen de sistemas bicamerales con la Cámara Alta nombrada por el jefe de gobierno o por el gobernador general.

En muchos países, y muy especialmente en América Latina, la segunda Cámara raramente se ha concebido como un espacio institucional donde conjugar intereses nacionales y subestatales. No se atiende a la segunda Cámara como una institución acompañante de la descentralización, que ayude a mejorar la coordinación y a dirimir el conflicto entre instituciones nacionales y subestatales. No obstante, existe una gran diversidad en el diseño institucional de las segundas Cámaras en América Latina, por lo que se observan importantes diferencias en cómo es concebida la segunda Cámara. Una aproximación a las diferencias en los diseños institucionales de las Cámaras Altas latinoamericanas nos ayudará a discernir cuáles de éstos son más propensos a gestionar la conflictividad o la cooperación vertical entre instituciones.

El objetivo de este artículo es analizar cómo la introducción de una segunda Cámara legislativa con una base territorial puede constituirse en una importante estructura institucional que fomente la cooperación entre el gobierno central y los gobiernos subestatales, como elemento de mayor profundización en el proceso de descentralización política. Para ello, nuestro trabajo se estructurará en dos apartados. En primer lugar, se definirá cuáles son los diseños institucionales que deben tenerse en consideración para valorar la participación de los actores subestatales de las segundas Cámaras. En segundo lugar, se analizarán los casos de los bicameralismos en América Latina para observar cuáles son más propensos a desempeñar el papel anteriormente señalado, realizándose un índice del bicameralismo desde esa óptica.

II. DISEÑOS INSTITUCIONALES DEL BICAMERALISMO

A continuación, analizaremos la forma en que la configuración institucional del sistema así como su estructura partidaria hacen más o menos relevante la existencia del bicameralismo como un elemento de profundización en el proceso de descentralización. Para ello, utilizaremos el análisis de los puntos de veto y los jugadores con veto (Tsebelis, 1995; Cox y McCubbins, 1999; Tsebelis, 2002). Los puntos de veto son los espacios institucionales a través de los cuales una propuesta de ley debe pasar para convertirse en ley. Dicho concepto se refiere al potencial de bloqueo que se define en un diseño institucional para que una ley pueda ser aprobada. Desde esta perspectiva, la existencia de una segunda Cámara puede aumentar los incentivos para buscar compromisos políticos al ampliar los participantes dentro del proceso de toma de decisiones. Tal y como señala Nolte (2002), con la aplicación del concepto de punto de veto a las segundas Cámaras se pretende subrayar el hecho de que éstas constituyen un espacio importante para las negociaciones políticas.

3. Cuba adoptó un sistema unicameral después de la Revolución de 1959. Hasta entonces había dispuesto de un Legislativo bicameral.

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

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

II.1. Incongruencia entre Cámaras

La primera característica que debemos señalar es la incongruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos Cámaras. Este aspecto es de especial importancia en cuanto a la funcionalidad de la que disfrutará la segunda Cámara, ya que si no existe una clara diferenciación entre ambas no parece tener sentido una duplicidad cameral. En tal caso, no se llevaría a cabo una función destinada a las segundas Cámaras como es la diferenciación de los principios representativos⁴. De hecho, el bicameralismo busca mejorar la representatividad en el Legislativo al dar cabida a sectores poblacionales (especialmente por regiones o estados federados, en el caso de los federalismos) que no tienen cabida en la Cámara Baja. Para analizar las diferencias entre los diversos mecanismos electorales es necesario que nos fijemos en los aspectos básicos determinados por el sistema electoral utilizado para elegir a sus componentes.

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

Mientras que el sistema electoral en la Cámara Baja suele utilizar una asignación de escaños más o menos proporcional a la población, en las Cámaras Altas suele haber una representación más focalizada en una representación igualitaria de las diversas regiones que configuran al Estado, independientemente de la población que éstas tengan. De esta manera, cuando las dos Cámaras se constituyen bajo diferentes sistemas electorales, es cuando hablamos de un bicameralismo con Cámaras incongruentes (Lijphart, 2000). En este caso, es cuando realmente cobra importancia la segunda Cámara como representante de regiones o minorías que no consiguen «entrar» en la Cámara Baja. La incongruencia entre las dos Cámaras hace que las divergencias ideológicas entre ambas sean más pronunciadas, lo que impulsará una mayor negociación en el cuerpo legislativo de un Estado, otorgando una mayor eficiencia social.

Para llegar a la situación de incongruencia cameral, no sólo debemos fijarnos en la fórmula electoral utilizada para la distribución de los escaños, sino que hay otros mecanismos institucionales que deben ser observados. Ligado a lo anteriormente señalado se encuentra el distrito electoral. Dado que, en la mayor parte de los países bicamerales, la Cámara Alta justifica su existencia en la representación de unidades territoriales determinadas como elemento de mayor profundización en el proceso de descentralización, es importante que exista un distrito electoral para cada uno de los diferentes estados federados o unidades territoriales que se quieran representar en dicha Cámara.

La no concurrencia electoral entre las dos Cámaras es otro elemento que debemos señalar a la hora de procurar la incongruencia cameral. La coincidencia de elecciones hace reducir la diversidad de resultados electorales, dado que el elector tiende a votar a la misma agrupación política en ambas Cámaras, reproduciéndose en muchos casos la misma configuración política. Tal y como demuestra Colomer (2001: 187-189) la no concurrencia de elecciones es un factor esencial para garantizar que varios partidos políticos ostenten el poder en distintas instituciones. De esta manera, se facilita el denominado gobierno dividido, sea éste horizontal (el partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea) o vertical (el partido del gobierno central no controla la mayoría de los gobiernos regionales o locales).

Por último, podemos fijarnos en otras tres características menos significativas (Lijphart, 2000) pero que también pautan cierto grado de diferencia entre ambas Cámaras: (a) las segundas Cámaras suelen ser más pequeñas que las primeras, (b) los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas Cámaras que en las primeras, y (c) las segundas Cámaras suelen tener una elección escalonada, a diferencia de las primeras, que se renuevan en su totalidad en las mismas elecciones. Estas diferencias no son determinantes, pero muestran ciertas disimilitudes entre las Cámaras que afectan a su funcionamiento.

Para medir el grado de incongruencia legislativa dentro de los sistemas bicamerales utilizaremos el esquema analítico propuesto por Llanos y Nolte (2003), dado que nos parece que es el más completo de los realizados hasta ahora. En él, los autores establecen cinco grupos que deben ser tratados para analizar la incongruencia; a saber, (a) el sistema electoral, donde hemos de fijarnos en las circunscripciones y la fórmula

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

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

TABLA 1
 PUNTUACIONES PARA LA INCONGRUENCIA LEGISLATIVA

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

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

II.2. *Simetría entre Cámaras*

La segunda Cámara, para que sea un actor decisivo, no sólo necesita de una mayoría política diferenciada, también requiere de unos poderes legislativos determinados. Esta segunda característica es la que vamos a desarrollar a continuación. Para ello, nos fijaremos en la capacidad de iniciativa legislativa de la segunda Cámara, en cómo está determinado el proceso legislativo bicameral y, por último, en los mecanismos de resolución estipulados en caso de conflicto entre ambas Cámaras.

En este segundo bloque destinado a medir el grado de simetría/asimetría del que goza el bicameralismo en los países debemos ver si la segunda Cámara dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa. Este elemento dota de la capacidad para introducir propuestas de ley en el Legislativo a los grupos no representados en la primera Cámara, así como a intereses particulares de determinadas regiones, lo que no se da en los sistemas en que la iniciativa legislativa es exclusiva de la Cámara Baja, como en el caso de Austria o Noruega. Por otro lado, resulta también interesante fijarnos en cuál es la Cámara que tiene la decisión última en caso de desacuerdo cameral, dado que otorga un poder a dicha Cámara que, en caso de ser la baja (como suele ocurrir), reduce considerablemente el poder de disponer de iniciativa legislativa. Éste es el caso de Austria, Francia, Irlanda o España.

No obstante, los derechos legislativos de las segundas Cámaras pueden valorarse más claramente si nos fijamos en la legislación presupuestaria. En este aspecto, hemos de fijarnos tanto en la capacidad de iniciativa legislativa en este tema como en la prioridad de la decisión de una Cámara; esto es, si la decisión de una Cámara prevalece sobre la de la otra. En este aspecto, resulta curioso el caso de México, donde los temas de gasto son una prerrogativa de la Cámara de Senadores (Cámara Alta), mientras que los temas de ingreso lo son de la Cámara de Diputados (Brown, 2000). El tema de la legislación presupuestaria es especialmente crítico dada la multitud de excepciones y características que se dan entre los diversos países.

Resulta llamativo que en varios sistemas bicamerales existe una simetría en cuanto a la iniciativa legislativa o en la potestad de tener la decisión final en caso de desacuerdo entre ambas Cámaras, pero cuando se analizan las potestades en legislación presupuestaria las cosas cambian. Podemos encontrar ejemplos de países que varían la normativa en lo concerniente a temas presupuestarios, ya sea en cuanto a que la Cámara Baja es la única que dispone de iniciativa legislativa para dichos temas (tales como Francia, Japón, México, Holanda, España o el Reino Unido), o en cuanto al proceso utilizado para llegar a un acuerdo en caso de divergencia entre las Cámaras (tales como España, México o Austria).

La fórmula institucionalizada de solucionar los posibles desacuerdos entre las dos Cámaras en el proceso legislativo nos aportará una información valiosa sobre la subordinación de una Cámara a la otra o la existencia de un bicameralismo asimétrico. Existen muchos métodos para alcanzar un acuerdo cuando el disenso persiste después de haber realizado diversas rondas y una ley «viaje» de una Cámara a otra hasta solucionar la discrepancia. Entre ellos, existe la celebración de un comité con las dos Cámaras

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

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

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

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

estas potestades. Por último, debemos también observar el papel de las Cámaras Altas dentro de los juicios políticos lanzados al Ejecutivo.

Del mismo modo que hicimos para medir la incongruencia de las Cámaras legislativas, para valorar las simetrías de éstas vamos a adoptar el modelo analítico diseñado por Llanos y Nolte (2003). Éste sigue el mismo esquema que para el caso de la congruencia, otorgando unos valores a diversas variables que miden la simetría de las Cámaras (ver Tabla II). Éstos se sitúan entre 24 (máxima simetría) y 0 (asimetría).

TABLA II
 PUNTUACIONES PARA LA SIMETRÍA LEGISLATIVA

VARIABLES DE SIMETRÍA LEGISLATIVA	VALORES MÁXIMOS: MÁXIMA SIMETRÍA	VALORES INTERMEDIOS: SIMETRÍA MODERADA	VALORES MÍNIMOS: ASIMETRÍA
1. Atribuciones legislativas de las Cámaras Altas	4: El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de ley en cualquier área temática	2: Los poderes legislativos del Senado (presentar, modificar, rechazar proyectos de ley) están restringidos	0: El Senado sólo demora el pasaje de la legislación. Sus decisiones pueden ser revocadas por la Cámara Baja
2. Origen de los proyectos de ley	4: Origen indistinto en ambas Cámaras o ambas Cámaras son origen exclusivo de ciertos temas	2: La Cámara Baja es origen exclusivo de algunos temas	0: Todos los proyectos de ley ingresan por la Cámara Baja
3. Resolución de desacuerdos sobre legislación	4: En caso de desacuerdos, el sistema mantiene la simetría entre ambas Cámaras	—	0: En caso de desacuerdos, el sistema favorece la decisión de la Cámara Baja
4. Instrumentos de control del Poder Ejecutivo	4: Ambas Cámaras gozan de los mismos instrumentos de control del Ejecutivo	2: La Cámara Baja cuenta con más mecanismo de control	0: La Cámara Baja cuenta con todos los mecanismos de control
5. Participación del Senado en nombramiento de funcionarios	4: El Senado participa en el nombramiento de más de cuatro categorías de cargos	2: El Senado participa en el nombramiento de menos de cuatro categorías de cargos	0: El Senado no participa en nombramientos
6. División bicameral de tareas para el juicio político	4: La Cámara Alta es jurado de sentencia en el juicio político	—	0: La Cámara Alta no tiene atribuciones en el juicio político
Puntuación total	24	8	0

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

II.3. Particularismo político en la Cámara Alta

El particularismo político es un fenómeno tratado desde diversas perspectivas dentro de la Ciencia Política, especialmente en sus relaciones con los resultados económicos que éste comporta al país. Desde nuestra perspectiva, nos interesa cómo el tercer elemento a tener en cuenta para medir el bicameralismo puede reforzar el proceso de descentralización. El particularismo, esto es, el grado en que los políticos pueden ver más atractivo para sus carreras actuar de forma individual –según la influencia de su

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

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

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

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

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

partido de las listas electorales, la carrera política está en las manos del partido, alentando una actuación de los elegidos más en concordancia con las directrices del partido o de la élite que lo ha elegido. Y viceversa, si resulta relativamente fácil la introducción de candidatos independientes que no dependen tanto del partido, éstos, al ser elegidos, sienten una mayor corresponsabilidad con su electorado, fomentando las actuaciones particularistas.

La codificación que se realiza para esta variable sigue esta pauta. El valor cero significa que los votantes pueden únicamente elegir un partido y no pueden demostrar sus preferencias de forma individual. Los sistemas electorales con lista cerrada, donde los partidos presentan una lista de candidatos prefijada a ser votada como un todo, son los modelos más comunes de esta categoría. Los candidatos tienen fuertes incentivos para satisfacer al partido antes que a sus votantes con el objetivo de ser elegidos y puestos en un lugar cerca de lo más alto de la lista. El valor uno significa que los votantes pueden elegir entre una lista limitada de candidatos. Aquí entrarían los sistemas donde hay unas altas barreras formales e informales para el éxito electoral de los candidatos independientes. Los políticos deben contrarrestar sus esfuerzos para complacer al partido con sus esfuerzos para atraer el apoyo del electorado. Por último, el valor dos significa que los votantes pueden elegir de una lista de candidatos sin restricción. En este grupo se encuentran los sistemas donde las candidaturas independientes pueden participar y ganar escaños. Los candidatos de este grupo se centran exclusivamente en ganar el apoyo dentro de su electorado.

La segunda variable de las que se compone el particularismo político es *pool*. Ésta mide la perspectiva de un candidato a un cargo nacional de beneficiarse del apoyo electoral de otros candidatos de su partido en otros distritos. El valor cero significa que los votos son repartidos a través de todo el partido para determinar la distribución de los escaños, el valor uno que los votos son compartidos por un grupo determinado del partido y, por último, el valor dos significa que los votos cosechados por un candidato únicamente contribuyen al éxito electoral del propio candidato. Así, a modo de ejemplo, el valor dos correspondería a un sistema electoral con distritos uninominales. Esta variable descansa sobre la presunción de que los candidatos que no reciben externalidades de otros candidatos tenderán a crear unas bases de apoyo personal. En otras palabras, un valor elevado de *pool* significa que el éxito electoral de un candidato no produce ninguna externalidad a otro candidato del mismo partido. Simultáneamente, un valor bajo significa que existen grandes externalidades. El valor dos de esta variable corresponde a sistemas electorales con distritos uninominales donde los candidatos no reciben apoyo electoral si los candidatos de su partido tienen éxito en otro distrito.

La tercera variable, «voto», mide las limitaciones en el número de votantes que pueden apoyar a un candidato. El legislador tendrá un mayor incentivo para complacer a sus votantes cuando éstos sean pocos y únicamente deba convencer a los votantes de que lo elijan a él. Por tanto, siguiendo con esta aproximación, el valor cero de esta variable corresponde a los sistemas electorales donde los electores votan a un partido; el valor uno corresponde a sistemas con múltiples votos entre candidatos, quienes pueden ser

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

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

III. LAS SEGUNDAS CÁMARAS EN AMÉRICA LATINA

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

TABLA III
 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS CÁMARAS ALTAS EN AMÉRICA LATINA

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

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

En primer lugar, vamos a señalar la incongruencia en la configuración de las Cámaras en América Latina. Como podemos observar en las Tablas III y IV existen múltiples fórmulas para la elección de los representantes de las Cámaras Altas en la región. Se observa cómo en los nueve países de nuestro estudio existe una gran diversidad tanto en el sistema electoral utilizado como en el periodo de años de ocupación del cargo, que puede llegar a doblarse. Especialmente llamativo es la magnitud promedio de los distritos, que puede llegar a ocupar casi la totalidad del territorio, como en el caso de Colombia, o constituirse en pequeños espacios de electores, como ocurre en Brasil, México, la República Dominicana o Argentina. Esto nos da un ejemplo de la diversidad y riqueza institucional bajo la que se centra este trabajo.

TABLA IV
 MODO DE ELECCIÓN DE LAS CÁMARAS ALTAS

PAÍS	ELECCIÓN
Argentina	Cada provincia y la capital eligen tres senadores (dos por el partido mayoritario y uno por la segunda fuerza).
Bolivia	Cada departamento elige tres senadores (dos por el partido mayoritario y uno por la segunda fuerza).
Brasil	Cada estado federado elige tres senadores por mayoría simple.
Colombia	Elección de 100 senadores mediante un sistema proporcional de cociente electoral en base a una circunscripción nacional. Dos curules se eligen en circunscripciones especiales para comunidades indígenas, asignados mediante sistema de cociente electoral.
Chile	Cada región constituye una circunscripción, excepto las seis más pobladas que constituyen dos. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores mediante el sistema de mayoría relativa. 9 senadores son designados ⁵ y 1 es vitalicio ⁶ .
México	Cada estado federado y el Distrito Federal elige tres senadores (dos por el partido mayoritario y uno por la segunda fuerza). 32 senadores son elegidos en una lista nacional mediante sistema proporcional.
Paraguay	Elección mediante sistema proporcional, en base a una lista nacional.
Rep. Dom.	Cada provincia y el Distrito Nacional elige un senador, de acuerdo con un sistema de mayoría simple.
Uruguay	Elección mediante sistema proporcional, en base a una lista nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación nacional correspondiente.

En nuestros casos de estudio todos los métodos de elección de los integrantes de las Cámaras alta y baja son diferentes, por lo que estamos ante casos de bicameralismos incongruentes, en mayor o menor grado. Del total de los nueve casos, cuatro Cámaras Altas realizan la representación por provincia, estado o departamento. Éstos

5. Estos cargos se componen de (artículo 45 de la Constitución): a) dos ex ministros de la Corte, elegidos por ésta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo al menos por dos años continuos; b) un ex contralor general de la República Suprema que haya desempeñado su cargo al menos dos años continuos, elegidos por la Corte Suprema; c) un ex comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex general director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo al menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; d) un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un periodo no inferior a dos años continuos, designado por el presidente de la República, y e) un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en periodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado por el presidente de la República.

6. Los ex presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua serán senadores por derecho propio y carácter vitalicio (artículo 45 de la Constitución).

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

TABLA V
 INCONGRUENCIA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA

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

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

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

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

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

TABLA VI
 SIMETRÍA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA

VARIABLE	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PARAGUAY	REP. DOM.	URUGUAY
1	4	4	4	4	4	4	4	4	4
2	2	2	2	2	4	2	4	4	4
3	4	0	4	4	4	4	4	4	0
4	4	4	4	0	4	4	4	4	2
5	4	4	4	4	2	4	4	2	4
6	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Total	22	18	22	18	22	22	24	22	18

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

Las capacidades legislativas de las Cámaras Altas latinoamericanas muestran las mayores diferencias en sus mecanismos de resolución de conflictos. Así, en los casos de Argentina, México, Paraguay y República Dominicana se emplea un sistema *navette* más fuerte. En Argentina el proyecto de ley puede tener hasta tres lecturas con un predominio final de la Cámara que ha originado el proyecto de ley. Similar sistema es utilizado en Paraguay o México, con un número mayor de lecturas. La República Dominicana limita las lecturas a dos. A pesar del número de lecturas de que dispone cada sistema, es importantes remarcar que en los cuatro casos no se da prioridad a una Cámara sobre la otra, sino que es la opinión de la Cámara de origen la que acaba predominando. Chile y Colombia utilizan un mecanismo de comisión mixta para la resolución de sus divergencias, aunque la decisión final se acaba tomando en las Cámaras, de forma separada, utilizando distintos métodos⁷. Los casos de Bolivia, Brasil⁸ y Uruguay optan por una solución de carácter unicameral de los conflictos.

Aun cuando se observan otras diferencias remarcables dentro de las variables que componen el grado de simetría de los bicameralismos, se constata la importancia del sistema de resolución de conflictos como el elemento que pauta la mayor diferencia entre los Senados latinoamericanos. Tal es así que, de los cuatro países que muestran un grado más alto de simetría –Paraguay (24), República Dominicana (22), Argentina (22), Colombia (22) y Brasil (22)– tres de ellos disponen del sistema *navette* más equitativo que el de los casos analizados, no superponiendo ninguna Cámara sobre la otra. En contraposición, los países con menor simetría entre las Cámaras –Uruguay, Bolivia y Chile– son los que muestran una tendencia de superioridad hacia la Cámara Baja en caso de conflicto entre ambas.

7. Para la descripción detallada de los mecanismos de resolución de conflictos, así como mayores detalles sobre las otras variables de simetría e incongruencia en los bicameralismos latinoamericanos, ver R. FUCHS y M. HÄGELE (2002).

8. M. LLANOS (2002) sugiere que en el caso de Brasil, aun cuando la resolución de conflictos se realiza en sesiones conjuntas, éstas no rompen la simetría bicameral porque, si bien las deliberaciones son conjuntas, los votos se recogen por separado. Por ello, recibe una puntuación de 4 en vez de 0, como en los casos de Uruguay y Bolivia. El caso opuesto es el de Uruguay, donde se realiza una sesión conjunta que requiere dos tercios de los votos para su resolución; pero, debido al menor tamaño de la Cámara Alta y a que no existe una representación proporcional de las Cámaras en dicha sesión conjunta, la resolución se podría tomar únicamente con los votos de la Cámara Baja.

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

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

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

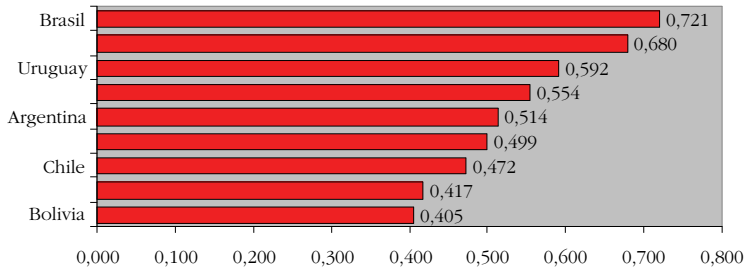
Fuente: Base de datos sobre particularismo político.

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

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

Como se puede observar en el Gráfico 1, el valor más alto para el índice de bicameralismo lo encontramos en Brasil, seguido de México y Uruguay. Por tanto, nos encontramos que estos países son los que muestran un diseño institucional en la segunda Cámara que favorece más en la profundización de la dinámica de descentralización. Hemos de señalar la posición que ocupa Argentina que, aun siendo un país federal y con una Cámara Alta fuerte, ofrece un valor en nuestro índice bastante bajo. Esto se debe especialmente al valor obtenido en la variable de particularismo político. Tal y como

GRÁFICO I
ÍNDICE DE BICAMERALISMO EN AMÉRICA LATINA



han señalado algunos analistas, existe una disciplina partidista muy alta en el Congreso de los Diputados en Argentina (Jones, 2002), dado que se rige bajo un sistema electoral focalizado en los partidos políticos, donde los líderes provinciales del partido tienen un férreo control sobre los legisladores en el cargo al tener el control de la configuración de las listas electorales (Jones *et al.*, 2002, 2001; Luca *et al.*, 2002).

Los índices más bajos se encuentran en Paraguay, Bolivia y Chile, que no parecen disponer de una Cámara Baja muy propensa a la incorporación de voces de los espacios subestatales en las deliberaciones legislativas estatales. En el caso de Bolivia, resulta obvio dado los bajos valores mostrados en las tres variables que componen el índice de bicameralismo. Un caso similar se da en Paraguay que, aun cuando obtiene el mayor valor en la medición de su simetría legislativa, no ocurre lo mismo con el resto de variables, especialmente en la correspondiente al particularismo político. Chile mantiene unos valores intermedios-altos en cuanto a la simetría de sus Cámaras, pero, al igual que el caso paraguayo, su particularismo político señala un valor muy bajo, hecho que condiciona el valor en el índice de bicameralismo.

IV. CONCLUSIONES TENTATIVAS

El bicameralismo reúne algunos efectos de la división de poderes tanto horizontal –entre los dos cuerpos legislativos estatales– como horizontal –entre el gobierno central y los subestatales–. Este documento es un primer esfuerzo por sistematizar el papel de la segunda Cámara legislativa en la coordinación de intereses de forma vertical en la toma de decisiones políticas. Para ello, se han señalado las variables que, a nuestro parecer, deben ser tomadas en cuenta para medir qué incentivos y restricciones ofrece la gobernanza legislativa de los países bicamerales para que se dé una coordinación interinstitucional vertical en la elaboración de políticas públicas en el nivel central. No obstante, en este primer ensayo nos hemos centrado exclusivamente en el diseño institucional de las Cámaras Altas. Posteriormente, tal y como sugieren Malamud y Constanzo (2003), la introducción de elementos extraparlamentarios tales como el

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

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

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

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

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

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

bicameralismo desde otra óptica a la que se había realizado hasta ahora puede ofrecer futuros estudios de investigación que exploren las conexiones entre el bicameralismo y otras variables determinantes para el análisis de la descentralización en cualquiera de sus dimensiones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BROWN, Trevor L. *An Examination of Bicameralism vs. Unicameralism in Federal and Unitary States*. Mimeo, The School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, USA, 2000.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 1995, vol. 14, n.º 4, pp. 417-439.
- COLOMER, Josep M. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- COX, Gary y McCUBBINS, Matthew. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. Ponencia presentada en *The 3rd Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*. Washington, D.C., USA, 16-18 septiembre de 1999.
- DIERMIER, Daniel; ERASLAN, Hülya y MERLO, Antonio. *Bicameralism and Government Formation*. Mimeo, School of Arts and Sciences, University of Pennsylvania, USA, 2002.
- FUCHS, Ruth y HÄGELE, Mirjam. *El bicameralismo en las constituciones de América Latina*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier, 2002, n.º 7.
- GANGHOF, Steffen. Veto Points and Veto Players: A Skeptical View. Ponencia presentada en *The consequences of political institutions in democracy*. Department of Political Science, Duke University, USA, 5-7 abril de 2002.
- GAVERIA, Alejandro; PANIZZA, Ugo; SEDDON, Jessica y STEIN, Ernesto. *Political Institutions and Growth Collapses*. Inter-American Development Bank, Research Department, Working Paper 419, 2000.
- JONES, Mark. Explaining the High Level Party Discipline in the Argentine Congress. En MORGENTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 147-184.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastián; SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*, 2002, vol. 46, n.º 3, pp. 656-669.
- Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators. Ponencia presentada en *The Annual Meeting of the American Political Science Association*. San Francisco, USA, 30 agosto-2 septiembre de 2001.
- LEVMORE, Saul. Bicameralism: When are Two Decisions Better than One? *International Review of Law and Economics*, 1992, vol. 12, pp. 145-162.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LLANOS, Mariana. *El bicameralismo en América Latina*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier, 2002, n.º 5.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *Journal of Legislative Studies*, 2002, vol. 9, n.º 3.
- LUCA, Miguel de; JONES, Mark y TULA, María. Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 2002, vol. 35, n.º 4, pp. 413-436.

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