

norma tanto a nivel nacional como cantonal en Suiza, pero *unos* pocos cantones más bien pequeños usan métodos mayoritarios. Las otras federaciones son aún mucho más isomórficas en relación con sus sistemas electorales: Canadá y la India están fuertemente vinculadas a la regla de la mayoría relativa y Alemania, Austria, Bélgica y Venezuela a la RP. El mismo isomorfismo es visible en relación con la elección de sistemas presidencialista y parlamentario, como ya se ha comentado para el caso estadounidense. Las únicas excepciones leves se pueden encontrar en Suiza y Alemania. Todos los *Länder* alemanes tienen sistemas parlamentarios, pero en Baviera el primer ministro no puede ser destituido por un voto de no confianza. En Suiza, los cantones se desvían en un aspecto del sistema híbrido parlamentario-presidencial a nivel federal —sus ejecutivos colegiados son elegidos popularmente—, pero son similares entre sí en este aspecto. Es sintomático que los autores de la constitución del nuevo cantón del Jura, que se formó en 1979, consideraran los ejemplos británico y alemán de sistema parlamentario, pero al final se atuvieron a «las normas suizas aceptadas» (Tschaeni, 1982, 116).

CAPÍTULO 11

PARLAMENTOS Y CONGRESOS: CONCENTRACIÓN FRENTE A DIVISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

El segundo componente de la dimensión federal-unitaria es la distribución, concentración frente a división, del poder en el legislativo. El modelo mayoritario puro comporta la concentración del poder legislativo en una sola cámara. El modelo consensual puro se caracteriza por un legislativo bicameral en el que el poder se halla dividido a partes iguales en dos cámaras constituidas de forma distinta. En la práctica encontramos una diversidad de disposiciones intermedias. En los capítulos 2 y 3 vimos que el parlamento neozelandés (posterior a 1950) y el parlamento suizo son, en lo que a esto se refiere, prototipos perfectos de las democracias mayoritaria y consensual, respectivamente, pero que los otros tres ejemplos principales se desvían hasta cierto punto de los modelos puros. El parlamento británico es bicameral, pero lo podemos describir como un parlamento bicameral asimétrico en virtud del poco poder del que dispone la Cámara de los Lores. Se puede aplicar la misma descripción al legislativo de Barbados, puesto que su Senado dispone de poder para retrasar, pero no para vetar. El parlamento bicameral prefederal belga se caracterizaba por un equilibrio de poder entre las dos cámaras, pero prácticamente la diferencia en la composición de estas dos cámaras era inexistente. El nuevo legislativo federal, elegido por primera vez en 1995, sigue ofreciendo diferencias mínimas entre la composición del Senado y la composición de la Cámara de Representantes y, además, el primero ha perdido algunos de sus antiguos poderes.

El primer tema que planteo en este capítulo es la simple clasificación dicotoma de los parlamentos en bicamerales o unicamerales. A continuación abordo las diferencias entre las dos cámaras de los legislativos bicamerales, refiriéndome en particular a sus poderes y composiciones respectivos. En base a estas dos diferencias clave desarrollo un

índice cuantitativo de bicameralismo. Finalmente investigo la relación entre la fuerza del bicameralismo, medida por este índice, y el grado de federalismo y descentralización tratado en el capítulo anterior.

Es necesario hacer dos comentarios introductorios adicionales. En primer lugar, las cámaras legislativas tienen una gran variedad de nombres propios (Cámara de los Comunes, Cámara de Representantes, Cámara de Diputados, Bundestag y Senado), por lo que, para evitar confusiones, emplearé los siguientes términos genéricos en la discusión de los parlamentos bicamerales: primera cámara (cámara baja) y segunda cámara (cámara alta). La primera cámara es siempre la más importante o, tratándose de sistemas federales, la cámara elegida sobre la base de la población.¹ En segundo lugar, la totalidad del legislativo bicameral se denomina normalmente Congreso en los sistemas presidenciales —con la evidente excepción de Francia por ser el país en el que se acuñó el término «parlamento»— y Parlamento en los sistemas parlamentarios de gobierno. No obstante, puesto que a menudo se utiliza el término «parlamento» de forma genérica como sinónimo de «legislativo», aquí seguiré este uso convencional.

Unicameralismo y bicameralismo

A pesar de la aparente simplicidad de una clasificación dicotoma de los parlamentos en unicameral y bicameral existen dos legislativos que no encajan en ninguna de las dos categorías: Noruega y, hasta 1991, Islandia. Los legisladores noruegos son elegidos como un solo cuerpo, pero se dividen en dos cámaras mediante la elección indirecta de una cuarta parte de sus miembros para constituir una segunda cámara una vez celebradas las elecciones. Sin embargo, estas dos cámaras comparten comités legislativos y los desacuerdos entre las cámaras se resuelven en una sesión plenaria de todos los miembros que componen el legislativo. *Grosso modo*, la misma descripción puede aplicarse al caso de Islandia, con la excepción de que la segunda cámara de este país se forma con una tercera parte de los legisladores electos. Por lo tanto, estas legislaturas tienen algunas características propias del unicameralismo y otras del bicameralismo. La discusión de desacuerdos mediante una sesión conjunta no indica necesariamente unicameralismo, dado que no se trata de un método inusual en legislativo

vos claramente bicamerales. De tener que hacerse una distinción puramente dicotómica, probablemente estos legislativos deberían considerarse más próximos al unicameralismo que al bicameralismo. Sin embargo, no es preciso llevar a cabo una decisión tan difícil, pues la clasificación de todos los legislativos presentados a continuación se limita a incluir estos dos casos en la categoría de una cámara y media.

En su amplio estudio comparativo del bicameralismo, George Tsebelis y Jeanette Money (1997, 1) observan que alrededor de una tercera parte de los países del mundo cuentan con legislativos bicamerales, mientras que los de las dos terceras partes restantes son unicamerales. La proporción en nuestras treinta y seis democracias es bastante diferente: el bicameralismo es mucho más común que el unicameralismo. En 1996, solamente trece de las treinta y seis democracias, un poco más de la tercera parte, tenían parlamentos unicamerales. Cuatro países cambiaron al sistema unicameral durante el período objeto de estudio: Nueva Zelanda en 1950, Dinamarca en 1953, Suecia en 1970 e Islandia en 1991 (Longley y Olson, 1991). Al principio del período observado para cada una de las treinta y seis democracias, solamente nueve, exactamente la cuarta parte, contaban con legislativos unicamerales: Costa Rica, Finlandia, Grecia, Israel, Luxemburgo, Malta, Mauricio, Papúa-Nueva Guinea y Portugal. No hubo ningún cambio en sentido contrario, es decir, de un parlamento unicameral a uno bicameral.

Los trece países con parlamentos unicamerales previamente listados tienden a ser los países más pequeños; Grecia, con una población de un poco más de diez millones, es el más grande. Una característica aún más destacada es que ninguno de ellos tiene un sistema federal. En otras palabras, los nueve países con sistemas federales formales dentro de las treinta y seis democracias tienen legislativos bicamerales, mientras que, desde 1996, los veintisiete países con sistemas unitarios formales (incluyendo los semifederales del capítulo anterior) se encuentran perfectamente divididos en unicameralismo y bicameralismo, de manera que trece cuentan con legislativos unicamerales, trece con bicamerales y Noruega con el sistema de una cámara y media. Esto ya constituye un importante indicador de la relación existente entre la estructura cameral y la distinción federal-unitaria. Esta relación se analiza de forma más detallada al final de este capítulo, después de referirme a las distintas formas que puede tomar el bicameralismo.

Variedades de bicameralismo

Las dos cámaras con legislativos bicamerales difieren una de otra de varias maneras. Originalmente, la función más importante de las

1. La única dificultad potencial que esta terminología entraña es que el nombre formal de la primera cámara del parlamento holandés es la Segunda Cámara, y se denomina a la segunda cámara la Primera Cámara. De igual forma, antes de 1970, la primera y segunda cámaras del legislativo bicameral de Suecia se llamaron Segunda y Primera Cámara, respectivamente.

segundas cámaras o cámaras «altas», elegidas por sufragio era la de servir de freno conservador respecto a las cámaras elegidas de forma más democrática. Con la adopción del sufragio universal en todas las elecciones de nuestro conjunto de regímenes, plenamente democráticos, esta función ha quedado obsoleta. En todo caso, la Cámara de los Lores británica y la Cámara de los Lords botswuana presentan ambigüedades. Incluso en la actualidad, la tenencia a la Cámara de los Lores se basa, en la mayoría de los casos, en principios hereditarios y, pese a estar ahora sujetos a elecciones, en la práctica los jefes de Botsuana siguen usando la herencia. Como resultado, estas dos entidades presentan una perspectiva comúnmente conservadora. La Cámara de los Lores, por ejemplo, cuenta con una mayoría conservadora permanente. De las seis diferencias relevantes entre la primera y la segunda cámaras, tres son especialmente importantes en tanto que determinan el grado de importancia de las instituciones bicamerales. En primer lugar nos fijaremos brevemente en las tres diferencias menos significativas.

Para empezar, las segundas cámaras suelen ser más pequeñas que las primeras. De hecho, esto constituiría una ley absoluta para los legislativos bicamerales en nuestro conjunto de democracias, de no ser por la Cámara de los Lores británica, la cual consta de aproximadamente 1.200 miembros, casi el doble de los 659 miembros de la Cámara de los Comunes tras las elecciones de 1997. No obstante, la excepción resulta más aparente que real: excluyendo los miembros que nunca asisten, como la nobleza hereditaria en particular, el número se ve reducido a unos 300. Entre todas las segundas cámaras que son más pequeñas que las primeras prevalece aún una gran diversidad al determinar cuánto más pequeñas son. De estas cámaras, unas pocas están relativamente próximas en tamaño a sus respectivas primeras cámaras. Por ejemplo, en Trinidad los números son 31 y 36, respectivamente, y en España 257 y 350. En el otro extremo, Alemania posee la primera cámara democrática más grande del mundo con 672 miembros tras las elecciones de 1994 (de acuerdo con una decisión judicial mentaria de principios de 1998 se reducirá a unos 600 en las futuras elecciones que tendrán lugar en el año 2002) y una de las segundas cámaras más pequeñas, con solamente 69 miembros.

En segundo lugar, los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas cámaras que en las primeras. Los mandatos en las primeras cámaras oscilan entre los dos y los cinco años, a diferencia de los cuatro a nueve de las segundas cámaras (y en Gran Bretaña y Canadá son, respectivamente, miembros vitalicios y miembros hasta la jubilación). Suiza es la única, y relativamente poco importante, excepción, puesto que, de entre los miembros de su segunda cámara

unos pocos son elegidos para un mandato más corto que el período de cuatro años de la primera cámara. En los restantes legislativos bicamerales, los miembros de las segundas cámaras ostentan mandatos superiores o iguales a los de los miembros de las primeras cámaras.² En tercer lugar, la elección escalonada es una característica fundamental de las segundas cámaras. La mitad de los miembros de las segundas cámaras de Australia y Japón se renuevan cada tres años. La tercera parte de las segundas cámaras de Estados Unidos y la India se elige de forma bianual, y la tercera parte de la segunda cámara francesa se renueva cada tres años. Asimismo, los miembros de las cámaras federales austríaca, alemana y suiza son seleccionados de forma escalonada, aunque a intervalos irregulares.

Estas tres diferencias afectan al funcionamiento de las dos cámaras de las diferentes legislaturas. En particular, las segundas cámaras más pequeñas pueden llevar a cabo sus asuntos de una manera más informal y relajada que las primeras cámaras, que normalmente son más grandes. Sin embargo, aparte de una excepción a la que en breve se hará referencia, no afectan a la cuestión de si el bicameralismo de un país es realmente una institución fuerte y significativa.

Bicameralismo fuerte frente a bicameralismo débil

Existen tres características de los parlamentos bicamerales que determinan la fortaleza o la debilidad del bicameralismo. El primer aspecto importante es el de los poderes formales constitucionales de que disponen las dos cámaras. La pauta general es que las segundas cámaras están subordinadas a las primeras. Por ejemplo, las primeras cámaras a menudo pueden revocar los votos negativos emitidos por las segundas cámaras en relación a la legislación propuesta y, en la mayoría de sistemas parlamentarios, el gabinete es responsable sólo ante la primera cámara. En dos países los desacuerdos entre las dos cámaras se resuelven en una sesión conjunta: India y Venezuela. Aquí, los tamaños relativos de las dos cámaras afectan a la fuerza del bicameralismo. La segunda cámara de la India es prácticamente la mitad de la primera, mientras que el senado venezolano cuenta con menos de la cuarta

2. La Cámara de Representantes de Estados Unidos es una excepción, ya que tiene un mandato corto de solamente dos años. La cámara baja de Australia y la legislatura unicameral de Nueva Zelanda son elegidas para tres años. En Suecia el mandato era de cuatro años antes de 1970, cuando se adoptó el unicameralismo y los mandatos de tres años; sin embargo, se restablecieron los mandatos de cuatro años a partir de 1994. En todos los demás países, los miembros de las primeras o únicas cámaras pueden seguir formando parte de las mismas hasta cuatro o cinco años, pese a que en la mayoría de los sistemas parlamentarios una disolución prematura podría acortar estos períodos máximos.

parte de los miembros de la cámara baja. Los únicos ejemplos de legislaturas bicamerales con poderes formalmente iguales en nuestro grupo de democracias los constituyen los legislativos de Colombia, Italia, Suiza y Estados Unidos. Anteriormente, tres países tenían cámaras formalmente iguales, a saber, Bélgica, Dinamarca y Suecia; no obstante, el poder del Senado belga disminuyó drásticamente tras ser elegido en su nueva forma federal en 1995, y Dinamarca y Suecia abolieron sus segundas cámaras en 1953 y 1970, respectivamente.

En segundo lugar, la verdadera importancia política de las segundas cámaras radica no solamente en sus poderes formales, sino en el método utilizado para su selección. Todas las primeras cámaras son directamente elegidas por los votantes, mientras que los miembros de la mayoría de las segundas cámaras son elegidos de forma indirecta (normalmente por legislativos de niveles inferiores a los del gobierno nacional, como por ejemplo en la India, Países Bajos y, hasta 1970, Suecia) o, lo que es más frecuente, nombrados (como por ejemplo en Canadá y los cuatro países caribeños de la Commonwealth, algunos de los senadores irlandeses y los pares vitalicios en la Cámara de los Lores británica). Las segundas cámaras que no se eligen directamente carecen de la legitimidad democrática y, por consiguiente, de la influencia política real que otorgan unas elecciones populares. En contraste con esto, la elección directa de una segunda cámara puede com- pensar hasta cierto la limitación de su poder.

En virtud de los citados criterios —los poderes formales relativos de las dos cámaras y la legitimidad democrática de las segundas cámaras—, los legislativos bicamerales pueden clasificarse en *simétricos* o *asimétricos*. Las cámaras simétricas son aquellas que disfrutan de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y de legitimidad democrática. Las cámaras asimétricas son sumamente desiguales en estos aspectos. La categoría simétrica incluye las siete legislaturas arriba mencionadas que tienen, o han tenido, cámaras con poderes formalmente iguales. Tres de estas legislaturas, Colombia, Italia y Estados Unidos, cuentan también con segundas cámaras directamente elegidas y la mayoría de los miembros de las segundas cámaras suiza y belga es elegida mediante voto popular. Además, las cámaras de cuatro de las legislaturas bicamerales no son completamente iguales, pero aun así se las pueden clasificar como simétricas según la definición anterior: las de Alemania, Australia, Japón y Países Bajos. Todos los parlamentos de Australia y Japón son elegidos directamente. El parlamento holandés pertenece a esta categoría, a pesar de la elección indirecta de la segunda cámara por las legislaturas provinciales, puesto que esta cámara tiene poder absoluto de veto sobre cualquier legislación que la primera cámara no puede anular.

La segunda cámara alemana no debe su fuerza al proceso de elección popular ni al veto legislativo absoluto, sino al hecho de que es una cámara federal singular, compuesta por representantes de los *ejecutivos* de los *Länder*. Por eso se la puede describir como «una de las segundas cámaras más fuertes del mundo» (Edinger, 1986, 16). La relación de poder entre las dos cámaras de los demás parlamentos bicamerales es asimétrica.

La tercera diferencia crucial entre las dos cámaras de los legislativos bicamerales es que las segundas cámaras pueden ser elegidas siguiendo distintos métodos o diseñadas de forma que sobrerrepresenten a ciertas minorías. De ser éste el caso, las dos tienen composiciones diferentes y se las puede denominar *incongruentes*. Los ejemplos más claros son la mayoría de las segundas cámaras que sirven de cámaras federales y que sobrerrepresentan las unidades más pequeñas que componen la federación. El mayor grado de sobrerrepresentación tiene lugar cuando existe una igualdad de representación estatal o cantonal, independientemente del tamaño de las poblaciones de los estados o cantones. Esta paridad puede encontrarse en las cámaras federales de Suiza, Estados Unidos, Venezuela (dos representantes por estado o cantón) y Australia (doce por cada estado).³ El Bundesrat alemán y el Senado canadiense son ejemplos de cámaras federales en las que las unidades componentes no se hallan igualmente representadas, sino que las unidades más pequeñas están sobrerrepresentadas y las más grandes están infrarrepresentadas. El Bundesrat austriaco constituye una excepción, ya que el número de sus miembros es aproximadamente proporcional a la población de los *Länder*, en lugar de dar representación especial a los *Länder* pequeños. De forma similar, el nuevo Senado belga proporciona solamente una ligera sobrerrepresentación a las minorías lingüísticas de habla francesa y alemana. La India es un caso intermedio.

La tabla 11.1 presenta con mayor precisión el grado de sobrerrepresentación de las unidades más pequeñas en las nueve federaciones, en base al grado de desigualdad de representación que se origina por el hecho de favorecer a las unidades pequeñas. Muestra el porcentaje de miembros de la cámara federal que representa al 10, 20, 30 y 50 % de la población mejor representados. La población que goza de mejor representación es la de las unidades más pequeñas de la

3. Existen excepciones parciales a la paridad en los medio-cantones de Suiza, los cuales tienen solamente un representante en la cámara federal, y los territorios de la capital y nortño de Australia, los cuales tienen dos senadores cada uno. En Venezuela, los antiguos presidentes también son miembros del Senado.

TABLA 11.1. Desigualdad de representación en nueve cámaras federales (1996)

	Escaños asignados a porcentajes de los votantes más favorablemente representados			Índice Gini de desigualdad
	10 %	20 %	30 %	
EE.UU.	39,7	55,0	67,7	83,8
Suiza	38,4	53,2	64,7	80,6
Venezuela	31,6	47,2	60,0	77,5
Australia	28,7	47,8	58,7	74,0
Canadá	33,4	46,3	55,6	71,3
Alemania	24,0	41,7	54,3	72,6
India	15,4	26,9	37,4	56,8
Austria	11,9	22,5	32,8	52,6
Bélgica	10,8	20,9	31,0	50,9

FUENTE: basada en datos del Stepan-Sweden Federal Databank, All Souls College, Universidad de Oxford.

federación. El siguiente ejemplo es una muestra de cómo se calculan estos porcentajes. Suponiendo que el estado más pequeño y mejor representado de una federación contenga el 6 % de la población y diez de los cien escaños en la cámara federal, y que el segundo estado más pequeño y mejor representado contenga el 8 % de la población y también diez de los cien escaños en la cámara federal, entonces el 10 % de la población mejor representada es el 6 % del estado más pequeño más la mitad de la población en el segundo estado más pequeño. Conjuntamente, este 10 % de la población posee el 15 % de los escaños en la cámara federal.

La desigualdad en el ejemplo es menor que las desigualdades que encontramos en la mayoría de las cámaras federales. Estados Unidos es el ejemplo más extremo: el 10 % de la población mejor representada y que vive en los estados más pequeños tiene casi el 40 % de la representación en el Senado; el 20 % de los votantes mejor representados tienen una mayoría cómoda del 55 % y exactamente la mitad de ellos elige una mayoría arrolladora de casi ochenta y cuatro senadores. Los porcentajes en Suiza son parecidos a los de Estados Unidos, por lo que podemos decir que el Consejo de los Estados Suizo está casi tan «mal repartido» como el Senado estadounidense. En Venezuela, Australia, Canadá y Alemania, las desigualdades son menos extremas pero aún así sustanciales. El 20 % de los votantes mejor representados no llegan a elegir las mayorías en las cámaras superiores, pero el 30 % sí lo hace. El Bundesrat austríaco y el Senado belga son las únicas cámaras federales en las cuales el grado de sobrerepresentación es tan pequeño que casi se las puede considerar cámaras proporcionalmente repartidas y,

por lo tanto, deberían ser clasificadas como congruentes con sus pimeras cámaras. La composición de las cámaras federales de la India parece estar más cercana a los modelos austríaco y belga que a los modelos de los otros seis sistemas federales; no obstante, puesto que la segunda cámara de la India se elige también mediante un método distinto —la forma STV de representación proporcional, en lugar de la de la mayoría relativa utilizada para las elecciones de las cámaras bajas— debería ser clasificada como incongruente.

El índice Gini de desigualdad mostrado en la tabla 11.1 es una medida global del grado de desigualdad. Puede variar desde cero cuando existe igualdad completa —el índice belga de 0,01 se sitúa cerca de este punto— hasta un máximo teórico de casi 1,00 cuando la unidad más favorablemente representada ostenta todos los escaños en la cámara federal y los otros no tienen ninguno. El índice Gini de 0,49 para Estados Unidos queda aproximadamente a medio camino entre estos extremos, mientras que el índice suizo de 0,46 se le acerca mucho.

Varias segundas cámaras no federales deben ser clasificadas también como incongruentes. El Senado francés es elegido por un colegio electoral en el cual las comunidades pequeñas, con menos de un tercio de la población, poseen más de la mitad de los votos. En atención a esta sobrerepresentación de pueblos pequeños y zonas rurales, Maurice Duverger llegó a caracterizar al Senado como la «Cámara de Agricultura» (citado en Ambler, 1971, 165). El Senado español es incongruente debido a tres motivos: las provincias de la Península (pero no las islas, ni Comunidades Autónomas norteafricanas) están igualmente representadas. La mayoría de los senadores son elegidos mediante el sistema semiproporcional de voto limitado (en contraste con el método de representación proporcional utilizado en las elecciones de la primera cámara), y casi una quinta parte es elegida por los legisladores autónomos regionales. En el pasado, las dos cámaras del Congreso colombiano eran elegidas mediante métodos similares —representación proporcional en distritos de magnitud relativamente baja—, pero en 1991 el Senado se convirtió en incongruente porque su sistema electoral fue sustituido por la representación proporcional en un distrito grande a escala nacional, haciendo mucho más fácil la elección de partidos y candidatos minoritarios.

Muchas de las otras legislaturas bicamerales son elegidas mediante métodos similares: RP de lista en Italia (hasta 1992), Países Bajos y Bélgica prefederal; MMP en Italia desde 1994; SNTV en Japón hasta 1996 (aunque parcialmente RP de lista para las elecciones de la cámara alta desde 1983). En las Bahamas, Barbados y Jamaica, las cámaras altas son nombradas por el gobernador general y en Trinidad, por el presidente, según distintos criterios, pero siempre de forma que el pri-

mer ministro nombre a la mayoría; de este modo, el partido con mayoría en la primera cámara también se convierte en el partido mayoritario en la segunda cámara. El Senado de Irlanda es incongruente porque hay que elegir un gran número de senadores entre candidatos que han sido nombrados por grupos de interés vocacional y cultural, pero en el colegio electoral, compuesto por legisladores nacionales y locales, la política de partido predomina. Por lo tanto, «el Senado irlandés se compone en gran medida de políticos no muy distintos de sus colegas en la [primera cámara] y, en el caso de muchos de ellos, solamente con débiles vínculos con los intereses que fingen representar» (Chubb, 1982, 212).

La estructura cameral de las treinta y seis legislaturas democráticas

La tabla 11.2 presenta las distinciones entre bicameralismo y unicameralismo, entre bicameralismo simétrico y asimétrico, y entre bicameralismo congruente e incongruente, para construir una clasificación de las estructuras camerales de treinta y seis democracias, así como un índice de bicameralismo que oscila entre 4,0 y 1,0 puntos. Existen cuatro categorías principales: bicameralismo fuerte, semifuerte, débil, y unicameralismo. El bicameralismo fuerte se caracteriza tanto por la simetría como por la incongruencia. En el bicameralismo semifuerte falta uno de estos dos elementos. Esta categoría se divide en dos subcategorías distintas según sea el elemento que falte (simetría o incongruencia), pese a que ambos elementos tienen la misma importancia y el mismo índice de bicameralismo (3,0 puntos). La tercera categoría es el bicameralismo débil en el cual las cámaras son asimétricas y congruentes. Y la cuarta categoría es la de las cámaras unicamerales. Se puede elaborar un argumento convincente para la fusión de las últimas dos categorías: ¿existe una diferencia significativa entre una legislatura bicameral con dos o más cámaras idénticas y una cámara mucho más poderosa que la otra, y un cuerpo legislativo unicameral? Tsebelis y Money (1997, 211) enfatizan la respuesta positiva a esta pregunta: todas las segundas cámaras ejercen influencia, incluso en el caso de ser consideradas débiles o insignificantes.⁴

4. Esta conclusión también recibe un fuerte apoyo en los resultados de William B. Heller (1997). En *Democracies* utilicé las etiquetas «fuerte», «débil» e «insignificante» en lugar de fuerte, semifuerte y débil (Lijphart, 1984, 99-100). Tanto los argumentos de Tsebelis y Money como los de Heller me han convencido de que bicameralismo «insignificante» es un término que se presta a confusión y que, por lo tanto, hay que evitar.

TABLA 11.2. Estructura cameral de las legislaturas en treinta y seis democracias (1945-1996)

<i>Bicameralismo fuerte: cámaras simétricas e incongruentes [4,0]</i>		
Australia	Suiza	(Colombia a partir de 1991)
Alemania	Estados Unidos	
<i>Bicameralismo semifuerte: cámaras simétricas y congruentes [3,0]</i>		
Bélgica	Japón	Colombia [3,1]
Italia	Países Bajos	(Colombia antes de 1991)
		(Dinamarca antes de 1953)
		(Suecia antes de 1970)
<i>Bicameralismo semifuerte: cámaras asimétricas e incongruentes [3,0]</i>		
Canadá	España	
Francia	Venezuela	
India		
<i>Entre bicameralismo semifuerte y bicameralismo débil [2,5]</i>		
Botswana	Reino Unido	
<i>Bicameralismo débil: cámaras asimétricas y congruentes [2,0]</i>		
Austria	Irlanda	Suecia [2,0]
Bahamas	Jamaica	(Nueva Zelanda antes de 1950)
Barbados	Trinidad	
<i>«Una-y-media» cámaras [1,5]</i>		
Noruega		Islandia [1,4]
		(Islandia antes de 1991)
<i>Unicameralismo [1,0]</i>		
Costa Rica	Malta	Dinamarca [1,3]
Finlandia	Mauricio	Nueva Zelanda [1,1]
Grecia	Papúa-N. Guinea	(Dinamarca a partir de 1953)
Israel	Portugal	(Islandia a partir de 1991)
Luxemburgo		(Nueva Zelanda a partir de 1950)
		(Suecia a partir de 1970)

Nota: los índices de bicameralismo están entre corchetes.

Así que, para medir la división del poder legislativo, el bicameralismo sigue representando un grado de división, mientras que el unicameralismo constituye una concentración completa de poder.

Al igual que la tabla 10.1 del capítulo anterior, que mostraba los grados de federalismo y descentralización, la tabla 11.2 sitúa varios países en puestos intermedios entre las cuatro categorías principales. Esto es necesario, en primer lugar porque varios países cambiaron su

estructura cameral durante el período objeto de estudio, por lo que se muestra tanto el tipo de estructura cameral en cada período como el promedio de sus puntuaciones.⁵ En segundo lugar, el bicameralismo británico y botswaniano, aunque técnicamente incongruente, se encuentra «degradado» en medio punto, ya que las cámaras altas constituyen reliquias de una época predominante. En tercer lugar y tal como se mencionó anteriormente, las legislaturas intermedias de Islandia (hasta 1991) y Noruega deben clasificarse como cameralismo «una-y-medio» y se les debe asignar el índice correspondiente de 1,5 puntos. El índice promedio de los treinta y seis países es de 2,2 puntos con una media de 2,0 puntos, ambos bastante por debajo del punto medio teórico de 2,5 puntos entre el bicameralismo fuerte, por un lado, y el unicameralismo, por otro.

Estructura cameral y grados de federalismo y descentralización

Tal como se indicó anteriormente, existe una fuerte relación empírica entre las dicotomías bicameral-unicameral y federal-unitario. Todos los sistemas formalmente federales cuentan con legislativos bicamerales, mientras que algunos de los sistemas no federales tienen parlamentos bicamerales y otros unicamerales. El mismo vínculo fuerte aparece al correlacionarse los dos índices de federalismo y bicameralismo, tal como se muestra en la figura 11.1. A medida que se incrementa el grado de federalismo y descentralización, en primer lugar hay un desplazamiento del unicameralismo hacia el bicameralismo y posteriormente se incrementa la fuerza del bicameralismo. El coeficiente de correlación es de 0,64 (significante nivel del 1 %).

Como quizá cabía esperar, la Austria federal es uno de los casos anómalos, como consecuencia de su legislatura débilmente bicameral. Los tres países nórdicos que se clasificaron como unitarios y descentralizados —Finlandia, Dinamarca y Noruega— tienen puntuaciones bicamerales bajas que son más típicas de sistemas unitarios y centralizados. De manera parecida, Israel y Papúa-Nueva Guinea tienen parlamentos unicamerales que no concuerdan con sus clasificaciones como sistemas semifederales. Al otro lado de la línea de regresión exis-

5. De forma algo confusa, el promedio de la puntuación de Suecia la coloca en la categoría asimétrica y congruente, aunque en realidad nunca tuvo este tipo de parlamento. La explicación es que la cifra 2,0 representa el promedio de dos períodos aproximadamente iguales de cámaras simétricas y congruentes (3,0 puntos) y unicameralismo (1,0 punto). El paso de bicameralismo semifuerte a bicameralismo débil que Bélgica experimentó tuvo lugar al final del período —no se eligió el nuevo Senado federal hasta el 1995— y, por lo tanto, no está incluido en esta tabla.

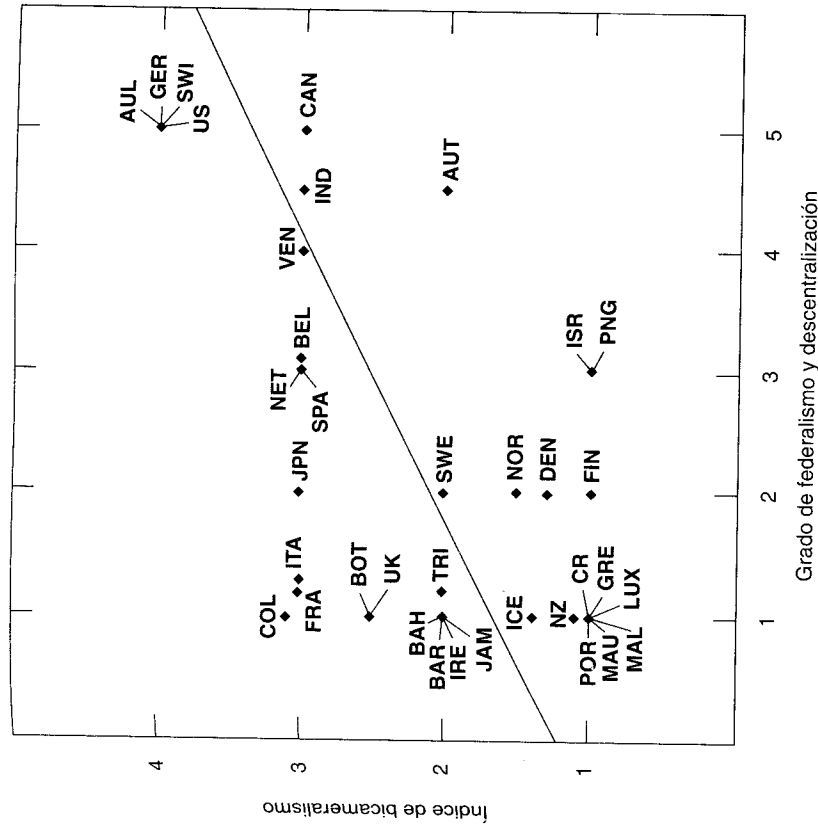


Fig. 11.1. La relación entre el federalismo-descentralización y la estructura cameral en treinta y seis democracias (1945-1996).

te una agrupación de tres sistemas unitarios y, en gran parte, centralizados: Colombia, Francia e Italia, que tienen un bicameralismo mucho más fuerte de lo que podríamos esperar. Parece que el tamaño de la población es una de las explicaciones para estos casos anómalos. Los países más pequeños —Austria (el segundo más pequeño de los nueve sistemas federales), Israel, Papúa-Nueva Guinea y los países nórdicos— suelen tener legislaturas unicamerales o débilmente bicamerales, a pesar de sus condiciones federales, semifederales o descentralizadas. En cambio, países grandes como Colombia, Francia e Italia tienen un bicameralismo relativamente fuerte, a pesar de sus sistemas unitarios y centralizados. Obsérvese en el capítulo anterior que el tamaño de la población también se relaciona con el federalismo: el sistema

federal suele existir en los países más grandes. Evidentemente, la correlación entre las tres variables está muy lejos de la perfección. No obstante, en el capítulo 14 muestro que existe un estrecho vínculo entre el tamaño de la población y la dimensión federal-unitaria global de la cual los índices de federalismo y bicameralismo son dos de los cinco componentes.

CAPÍTULO 12

CONSTITUCIONES: PROCEDIMIENTOS DE ENMIENDA Y REVISIÓN JUDICIAL

En este capítulo trato dos variables, pertenecientes ambas a la dimensión federal-unitaria, que se relacionan con la presencia o la ausencia de restricciones explícitas al poder legislativo de las mayorías parlamentarias. ¿Existe una constitución que actúa de «ley superior» obligatoria para los parlamentos y que no puede ser modificada por una mayoría parlamentaria normal, o es el parlamento —la mayoría parlamentaria— el organismo legislador supremo y soberano? La primera variable es la facilidad o dificultad de introducir enmiendas a la constitución. La distinción convencional se establece entre las constituciones *flexibles*, que pueden ser cambiadas por mayorías normales, y las constituciones rígidas, que requieren de mayorías calificadas para la introducción de enmiendas. La segunda variable trata de la presencia o ausencia de revisión judicial. En caso de existir un conflicto entre la constitución y la ley común, el propio parlamento —esto es, la mayoría parlamentaria— u organismos tales como el tribunal o un consejo constitucional especial externo e independiente del parlamento son los que interpretan la constitución. En el modelo consensual puro, la constitución es rígida y está protegida por la revisión judicial. El modelo mayoritario puro se caracteriza por una constitución flexible y la ausencia de revisión judicial.

En la práctica, sin embargo, ambas diferencias no son dicotómicas puesto que las constituciones disponen de grados de flexibilidad o rigidez y, cuando existe revisión judicial, ésta es usada activamente en distintos grados. En este capítulo propongo escalas de cuatro puntos para medir tanto la rigidez constitucional como la revisión judicial. Además, analizo la relación entre las dos variables concluyendo que las constituciones rígidas suelen tener una mayor protección de la