



# Fundamentos en torno al unicameralismo y bicameralismo

Realidad en países OCDE y de América Latina

## Autores

Juan Pablo Jarufe Bader  
Email: [jjarufe@bcn.cl](mailto:jjarufe@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3173  
(56) 22 270 1850

## Resumen

Los parlamentos a nivel mundial ofrecen dos grandes tipos de estructura asociada a su funcionamiento, cuales son la unicameral y bicameral. Al respecto, los países han optado por una u otra fórmula, atendiendo a una serie de razones de distinto corte, entre las que se cuentan la configuración del estado, que puede ser unitaria o federal; el funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos; y la tradición política o los factores de raigambre histórico-cultural.

De acuerdo a autores como Nolte, los bicameralismos tendrían ventajas como la opción de representar diversos intereses en cada cámara; el aporte al mecanismo de pesos y contrapesos; la contribución a una mayor calidad de la producción legislativa; y la generación de resultados legislativos más consistentes en el tiempo.

Nº SUP: 125896

A su vez, las ventajas asociadas a los unicameralismos, se vincularían, a juicio de Obrador, con una mayor facilidad de expresar la voluntad general de la ciudadanía, mediante un solo esquema de representatividad; la generación de ahorro en materia de tiempo legislativo y recursos económicos; la maximización de recursos investigativos en los temas de la tabla legislativa; y una mayor fortaleza frente al Poder Ejecutivo.

En el caso de los estados de la OCDE que han adoptado un esquema parlamentario bicameral, las cámaras altas suelen reflejar subdivisiones políticas, como en el caso del Senado estadounidense y el *Bundesrat* alemán.

En cuanto a los países unicamerales, estos suelen presentarse de preferencia en países centralizados, pequeños, con una estructura territorial unitaria y características homogéneas, como en los casos de Portugal, Hungría, Islandia, Suecia y Nueva Zelanda.

En cuanto a los sistemas bicamerales en la región latinoamericana, México, Brasil y Argentina responden a la regla de sistemas federales; mientras en Uruguay, Paraguay y Colombia, las cámaras bajas tienen una tendencia a representar intereses locales o regionales.

Finalmente, respecto a los unicameralismos, si bien autores como Lijphart han sugerido que son más frecuentes en países unitarios y de menor tamaño, la evidencia demuestra que esta premisa no siempre se cumple, pues un país como Perú, de más de 30 millones de habitantes, posee una sola cámara; mientras Uruguay, con menos de cuatro millones, exhibe una configuración dual.

## Introducción

El presente informe da cuenta de las razones que motivarían a los estados a decantarse por un esquema legislativo unicameral o bicameral.

El documento se enfoca en la realidad de algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de Latinoamérica.

El presente trabajo recoge información del informe "Sistemas unicamerales y bicamerales en América Latina" (Hernández, Rafael. [2015, agosto 18]. BCN. Disponible en: <http://bcn.cl/2emyh>).

## I. Debate en torno a la estructura de los parlamentos

Los parlamentos a nivel mundial ofrecen dos grandes tipos de estructura asociada a su funcionamiento, cuales son la unicameral y bicameral.

Al respecto, los países han optado por una u otra fórmula, atendiendo a una serie de razones de distinto corte, entre las que se cuentan:

- La configuración del estado, que puede ser unitaria o federal;
- El funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos; y
- La tradición política o los factores de raigambre histórico-cultural.

No obstante, a nivel empírico no se aprecian reglas o condicionantes que aseguren que un país con ciertas características, deba necesariamente tender hacia determinado modelo. Así, por ejemplo, la República Popular China, que cuenta con una población de casi 1.400 millones de habitantes, exhibe un sistema unicameral; en tanto que un país insular como Santa Lucía, que tiene menos de 200 mil personas, se ha decantado por un esquema legislativo bicameral.

En términos estadísticos, de acuerdo a la Unión Interparlamentaria, en la actualidad existirían 114 países con parlamentos unicamerales, versus 79 con un esquema bicameral (IPU, 2020).

Con todo, para evaluar la conveniencia de uno u otro modelo, es necesario considerar un conjunto de elementos, tal cual lo expone Detlef Nolte, según quien (Nolte, 2007: 24-25):

*“(…) los senados, como instituciones políticas, forman parte de un régimen institucional, lo que quiere decir que su impacto en el proceso político depende de las inferencias con otras instituciones políticas. Cuando el Parlamento en su conjunto funciona mal, es poco probable que una segunda cámara sea percibida como factor positivo y es más difícil defender su existencia. Para sobrevivir en el tiempo, las segundas cámaras necesitan una legitimidad reconocida y una percepción generalizada de que son útiles, de que les corresponde «una relevancia funcional». Solamente cuando la ciudadanía percibe alguna plusvalía extra, acepta la existencia de una segunda cámara y los senados pueden sobrevivir en el tiempo”.*

Este mismo autor menciona cuatro argumentos para avalar la viabilidad de una segunda cámara, a saber (Nolte, 2007: 29):

- La representación de diversos intereses en cada cámara;
- El aporte al mecanismo de pesos y contrapesos;

- La contribución a una mayor calidad de la producción legislativa; y
- La generación de resultados legislativos más consistentes en el tiempo.

En relación al primer punto, autores como Alexander Hamilton han consignado que en la génesis del constitucionalismo estadounidense, estuvo la intención de representar de manera análoga los intereses de las entidades federadas que conforman la Unión del país.

Asimismo, esta fórmula habría sido replicada por la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos (Hamilton *et al*, 2001: 62).

De todos modos, si en los albores del bicameralismo, llámese la Grecia Clásica, la Antigua Roma, o los comienzos del parlamentarismo británico, este modelo se relacionaba con la idea de una representación diferenciada por clases sociales (Tsebelis y Money, 1997); hoy responde más bien a criterios territoriales, conforme a los intereses de niveles de gobiernos provinciales, regionales o estatales, según el caso (Russell, 2001).

El bicameralismo también ha sido elogiado por permitir salvaguardar la libertad y los derechos individuales, mediante la duplicación de controles legislativos en torno a las decisiones del Ejecutivo, actuando como contrapeso (Sánchez *et al*, 2005: 19).

Llanos y Nolte igualmente han relevado la importancia de una segunda cámara como impulso a la calidad técnica legislativa, pues a mayor cantidad de parlamentarios, comisiones y asesores, se incrementaría la experiencia político-profesional del Congreso” (Tsebelis y Money, 1997).

En contrapartida, las principales críticas al bicameralismo apuntan a (Nolte, 2002: 16):

- El riesgo de inmovilismo político, al existir mayorías no-congruentes en ambas cámaras, fenómeno también conocido como *deadlock* o *gridlock*;
- El retraso, ineficiencia y duplicidad en el proceso legislativo, sobre todo en épocas de emergencia política;
- El costo económico de sostener dos cámaras; y
- La existencia de dificultades de representación democrática de los líderes políticos, a raíz de la difuminación de la responsabilidad política en contextos de mayorías no congruentes.

A su vez, las ventajas asociadas a los unicameralismos, se vincularían, a juicio de Obrador, con (Obrador, R., 2006):

- Una mayor facilidad de expresar la voluntad general de la ciudadanía, mediante un solo esquema de representatividad;
- La generación de ahorro en materia de tiempo legislativo y recursos económicos;
- La maximización de recursos investigativos en los temas de la tabla legislativa;
- El mayor sentido de responsabilidad que se suscitaría en el cuerpo único, al no existir una segunda entidad que pueda enmendar posibles errores; y
- Una mayor fortaleza frente al Poder Ejecutivo.

## II. Situación en los países de la OCDE

En el caso de los estados de la OCDE que han adoptado un esquema parlamentario bicameral, las cámaras altas suelen reflejar subdivisiones políticas, como en el caso del Senado estadounidense y el *Bundesrat* alemán.

Estos sistemas suelen proliferar con mayor frecuencia en estados federales, con la Cámara Alta representando los intereses estatales o regionales en la legislatura nacional.

Con todo, el balance de poder entre los dos niveles de gobierno, varía de país en país. Así, por ejemplo, Estados Unidos (EE.UU.), Alemania y Canadá representan sistemas federales fuertes, en los que el estado o gobierno local tiene la potestad de fijarse sus propios ingresos.

A su vez, en países con un bicameralismo más debilitado, la Cámara Alta suele tener solo poderes consultivos, como ocurre, por ejemplo, con la Cámara de los Lores británica, que ofrece un marcado contraste con la Cámara de los Comunes, que se ha erigido en el tiempo en un referente legislativo superior en materia decisoria (United Nations, 2013).

Respecto al peso político de una y otra cámara, en EE.UU. el Senado y la Cámara de Representantes poseen igual estatura y las leyes deben ser aprobadas por ambos; mientras la Cámara de los Comunes canadiense posee una preeminencia sobre el Senado, si bien este último puede enmendar leyes e iniciar investigaciones sobre materias de interés público.

En Alemania, en tanto, que posee un sistema federal, los intereses estatales están representados en la Cámara Alta, o *Bundesrat*, cuyos miembros son nombrados por los respectivos gobiernos estatales. Y aunque no posee la misma cantidad de atribuciones que el *Bundestag*, el *Bundesrat* tiene la palabra final sobre disputas entre estados y en eventuales contenciosos entre los gobiernos locales y el gobierno federal.

Por otra parte, en algunos países unitarios con sistemas bicamerales, las cámaras altas son reservadas para la representación de ciertos intereses de grupos de la sociedad o como contrapeso a las cámaras bajas. Es el caso esloveno, por ejemplo, país en que la Constitución garantiza un número de escaños legislativos a minorías étnicas en la Asamblea Nacional, o Cámara Baja; en tanto que el Consejo Nacional, erigido como Cámara Alta, tiene el poder para vetar cualquier ley, en un plazo de hasta siete días desde su aprobación en la Asamblea Nacional (United Nations, 2013).

Un caso particular lo encarna el sistema parlamentario australiano, en el cual si el Senado rechaza una iniciativa de la Cámara de Representantes, o bien la aprueba con enmiendas contrarias al sentir de la mayoría de la Cámara Baja, esta última puede intentar tramitar otra vez la propuesta, luego de un período de tres meses. Si aun así el Senado vuelve a rechazar el proyecto, entonces el Gobernador General del país puede disolver ambas cámaras simultáneamente.

En general, los miembros de los parlamentos bicamerales pueden ser electos por (United Nations, 2013):

- Elecciones directas, en las que los electores votan por un candidato o partido específico, como en el caso estadounidense;
- Elecciones indirectas, en las que los votantes eligen gobiernos locales o provinciales, que a su vez seleccionan a los representantes de la Cámara Alta, situación que existe en Austria y Alemania;
- Elecciones indirectas, en las que la Cámara Baja selecciona a la Cámara Alta;
- Designación por parte del Jefe de Estado, como ocurre en Canadá; o
- Herencia, como en el paradigma británico de la Cámara de los Lores.

Entre las ventajas del sistema bicameral, se citan su capacidad para representar diversos distritos electorales de corte regional, social o étnico; así como su tendencia a impedir la aprobación de leyes defectuosas, a partir de la revisión que una cámara puede hacer del trabajo de la otra, situación que a su vez refuerza la vigilancia sobre los actos del Ejecutivo.

En cuanto a los países unicamerales, estos suelen presentarse de preferencia en países centralizados, pequeños, con una estructura territorial unitaria y características homogéneas, como en los casos de Portugal, Hungría, Islandia, Suecia y Nueva Zelandia (United Nations, 2013).

### III. Experiencia latinoamericana

En cuanto a los sistemas bicamerales en la región latinoamericana, Nolte sostiene que (Nolte, 2007: 17-18):

- En los casos de México, Brasil y Argentina, se cumple la regla de sistemas federales con un Parlamento bicameral.
- Respecto a Chile, Bolivia y República Dominicana, el Senado encarna un elemento de representación territorial.
- En Uruguay, Paraguay y Colombia, los senadores son elegidos por lista nacional; en tanto las cámaras de diputados los son por distritos más pequeños, con una tendencia a representar intereses locales o regionales.

Conforme a Llanos, no hay evidencia de ejemplos en que la unidad territorial sea similar para diputados y senadores, si bien en estados como Colombia, Paraguay y Uruguay, los miembros de la Cámara Alta son electos en una circunscripción única nacional.

En Bolivia, a su vez, existe una circunscripción indígena para la Cámara Baja, mientras en Colombia ocurre algo similar para los escaños en la Cámara Alta.

Respecto a los unicameralismos, en tanto, si bien autores como Lijphart han sugerido que son más frecuentes en países unitarios y de menor tamaño (Lijphart, 2000), la evidencia demuestra que esta premisa no siempre se cumple, pues un país como Perú, de más de 30 millones de habitantes, posee una sola cámara; mientras Uruguay, con menos de cuatro millones, exhibe una configuración dual.

Además, como ya se remarcó en el capítulo anterior, la representación diferenciada de ambas cámaras conduce a distritajes o sistemas electorales diferentes, que a su vez determinan la configuración de mayorías dispares entre una entidad y otra, conspirando contra una mayor celeridad en la tramitación de las iniciativas presidenciales.

Al respecto, Nolte cita los casos de Venezuela y Perú, que en momentos específicos de su historia buscaron precisamente romper esta tendencia (Reynoso, 2010: 127):

*“La abolición de los senados en Venezuela y Perú, respondió a la combinación de un factor coyuntural -el especial interés de los entonces mandatarios Alberto Fujimori y Hugo Chávez, respectivamente, por concentrar el poder- y un factor estructural, como lo es el hecho de que el componente de representación territorial no estuviera suficientemente articulado”.*

Además, agrega que, a raíz del control ejercido por los partidos políticos, las dos cámaras se distinguen muy poco en su composición y actuación.

En efecto, la transición peruana hacia el unicameralismo, se explicaría por “la velocidad de acción retardada en relación al funcionamiento del Poder Ejecutivo” (CIP, 2005: 6), si bien la legislatura del vecino país sigue contando con un ente denominado Comisión Permanente, que heredó atribuciones del antiguo Senado, como la ratificación de altos cargos públicos. Este hecho hace que Perú sea considerado un paradigma de unicameralismo imperfecto.

Asimismo, el fin de la segunda cámara venezolana tuvo como fundamento la necesidad de contar con una legislatura más sensible a las necesidades del país, si bien en la práctica autores como Wilpert sostienen que la

nueva Asamblea Nacional unicameral no ha sido más rápida en el despacho de iniciativas legales, respecto a lo que sucedía en el antiguo esquema legislativo (Wilpert, 2003).

En el caso ecuatoriano, en tanto, tras una serie de regímenes autoritarios, en 1978 los líderes políticos decidieron dotar al país con un mecanismo más ágil de toma de decisiones, abrogando de paso el poder de veto con que contaban los senadores funcionales en el modelo constitucional anterior.

Reynoso, finalmente, se refiere a los paradigmas de Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela, todos países que han transitado en las últimas décadas hacia un régimen unicameral, para afirmar que el debate en torno a este tema radica en la figura del Senado, con su especial función de freno y revisión, lo mismo que su composición, que “no reflejaba las preferencias del electorado como un todo” (Reynoso, 2010: 127).

## Referencias

Álvarez, Gonzalo. (2012) Sistemas unicamerales y bicamerales: ventajas y desventajas. BCN. Disponible en: <http://bcn.cl/2eqem>.

CIP. (2005). Unicameralidad y Bicameralidad. Ayuda memoria para el debate de la agenda legislativa del pleno. Disponible en: <http://bcn.cl/1s1qg>.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2001). El Federalista. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

IPU. (2020, julio 4). *National Parliaments*. Disponible en: <http://bcn.cl/2emyi>.

Lijphart, A. (2000). Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel.

Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 3(1).

Llanos, M., Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. Revista de Ciencia Política, 47.

Nolte, D. (2007). ¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina: Serie Reflexiones de Política Democrática N° 5. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.

Obrador, Rodrigo. Bicameralismo/unicameralismo: ¿una alternativa para Chile? Serie Estudios / Biblioteca del Congreso Nacional. (Santiago, Chile). No. 6 (2006).

Reynoso, D. (2010). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 35.

Russell, M. (2001). *What are second chambers for? Parliamentary Affairs*, 54.

Tsebelis, G. (2006). Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas. México D.F: Fondo del Cultura Económica.

Tsebelis, G., Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations. (2013, mayo 31). *Legislative Chambers: Unicameral or Bicameral?* Disponible en: <http://bcn.cl/2em2s>.

Wilpert, G. (2003). *Venezuela's New Constitution*. *Venezuelanalysis.com*. Disponible en: <http://bcn.cl/1s1qh>.