

**Sánchez, Francisco; Nolte, Detlef,
y Llanos, Mariana:**

***Bicameralismo, Senado y Senadores
en el cono Sur Latinoamericano***

Publicacions del Parlament de Catalunya
Institut de Ciències Polítiques y Socials,
adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona,
Barcelona, 2005, 192 p.

El libro que aquí traemos a recensión es la plasmación escrita de una sesión de trabajo que tuvo lugar en el *Parlament de Catalunya* el 30 de enero de 2004, a la que el comentarista tuvo el placer de asistir, y se encuadra en el ámbito de la política comparada en sentido amplio, como rama complementaria del Derecho constitucional comparado, que al análisis meramente jurídico y normativo de las instituciones políticas añade el empírico del funcionamiento *real* de las mismas, contribuyendo, de ese modo, a enriquecer el conocimiento que tenemos de ellas.

A tenor de lo que en su momento anunció la página web del *Parlament*, cuya transcripción conservo, éstos eran los objetivos de la jornada o *Workshop*, cuya culminación ha sido cumplidamente realizada con la obra ahora publicada: presentar y discutir el tema del bicameralismo y los Senados desde una perspectiva integral, teórica y empírica; examinar los bicameralismos latinoamericanos desde la diversidad de formas con que cumplen las funciones que les son propias; analizar el rol del Senado como Cámara de representación territorial en los países federales y unitarios de la región; explorar el efecto que tiene la *idiosincrasia* del Senado —menos miembros, más edad, experiencia y trayectoria políticas, etc.— en el ejercicio de sus funciones; presentar las diversas percepciones que tienen los Senadores sobre su institución y su trabajo; y, por último, pero no por ello menos relevante, establecer elementos comparativos entre los presidencialismos latinoamericanos y los parlamentarismos europeos, especialmente el español y el alemán.

* Letrado-Director de Informática y Tecnología de la Asamblea de Madrid.

Los autores del estudio, investigadores integrados en el *Institut für Iberoamerika-Kunde* de Hamburgo (IIK), aunque formalmente el mismo se adscriba a la Universidad Autónoma de Barcelona, y, dentro de ésta, al *Institut de Ciències Polítiques y Socials*, lo enmarcan dentro del proyecto «Funciones y funcionamiento de los Senados del Cono Sur», realizado en el citado Instituto entre septiembre de 2001 y octubre de 2004¹.

A diferencia de lo que sucedió en el transcurso del seminario, la estructura formal de la obra permite una lectura más reposada, al dividirse en dos partes, la investigación o estudio en sentido estricto y los coloquios habidos entre los asistentes después de cada parte, en los que las intervenciones se reproducen en la lengua empleada por el autor de cada una de ellas, no obstante lo cual el libro no ofrece ninguna dificultad al lector, dados «el texto y el contexto», como bien se encarga de recordar en el *Liminar* el Letrado del *Parlament* y coordinador de la sesión de trabajo, D. Ismael E. PITARCH. A ello se une un anexo con todos los datos que conforman el estudio, además de la abundante bibliografía que subsigue a éste.

El mismo tiene por finalidad poner de relieve la importancia de los problemas planteados en América Latina en torno a las segundas Cámaras o Cámaras Altas, cuestión ésta no privativa del constitucionalismo del otro lado del Atlántico: las funciones y competencias de los Senados, y, por ende, cuestiones capitales anexas, como su composición, las relaciones con las Cámaras Bajas y su función integradora de los territorios en que se descentraliza un Estado, se agrupan en uno de los temas recurrentes de la llamada *crisis de los Parlamentos*.

Dos manifestaciones de este particular e intenso debate, político a la vez que jurídico y académico, son el rechazo de la reforma de la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947, referéndum tras el resultado del celebrado el 25 y 26 de junio de 2006, y que incorporaba un Senado de vocación *federalizante*²; y la variedad de las propuestas que, en torno a la reforma del Senado español, ha manejado nuestra doctrina desde hace años, y que se reflejan de modo palmario en el **Informe sobre modificaciones de la Constitución Española**, aprobado por el Consejo de Estado en Pleno con fecha 16 de febrero de 2006. De igual modo, la reforma del sistema federal alemán, que implica tanto a las competencias de los *Länder* como al rol y funcionamiento del *Bundesrat*, situándose en el primer plano

¹ Muy conectado con el mismo, incluso en el enfoque, y parcialmente coincidente en la autoría, es el proyecto sobre el papel del Legislativo en el conjunto de los sistemas políticos latinoamericanos, del que trae causa el libro de ALCÁNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO y SÁNCHEZ LÓPEZ (comps.), *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005. Es un completo repertorio normativo dividido en cinco partes: aspectos generales, representación, legislación, control y Legislativo como organización; en relación con el mismo, puede visitarse el sitio web <http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos/>

² Por no hablar de las elecciones del 9 y 10 de abril de 2006, con el sorprendente resultado arrojado por la vuelta al sistema proporcional, auspiciada por la Ley Calderoli, aprobada tras la modificación operada por la Ley Constitucional 1/2001, de 23 de enero, por la que se reformaron los artículos 56 y 57 de la Constitución en lo concerniente al número de Diputados y Senadores en representación de los italianos en el extranjero.

de la agenda del Gobierno de *Grosse-Koalition* presidido por la Canciller Merkel, se ubica en este mismo terreno, aunque en un sentido claramente *revisor* de la dinámica adquirida hasta ahora por dicho sistema³.

Pero la investigación que nos ocupa, insistimos, se sale de este plano para traernos, a juristas, parlamentarios y Letrados, una perspectiva *de campo* basada en la toma de datos mediante los instrumentos comúnmente admitidos en la sociología política: encuestas y cuestionarios con indicadores homogéneos y su interpretación por los investigadores, partiendo de referentes teóricos e históricos, hasta llegar a unas conclusiones que invitan a la reflexión y la comparación con la situación de los Senados en otros Estados; en definitiva, a su extensión a ámbitos similares en los que puedan buscarse respuestas a las cuestiones aquí tratadas.

La primera parte, que lleva por título **[Bicameralismo y Senados: un estudio desde las percepciones de los senadores del Cono Sur latinoamericano]**, comienza por destacar el interés periodístico, más que propiamente científico, que la cuestión ha despertado en los países objeto de examen: la mayoría de los análisis han abordado cuestiones solamente conexas con el papel que corresponde a los Senados en los sistemas políticos latinoamericanos. Tal falta de atención al fenómeno y consecuencias del bicameralismo puede tener su raíz, según los autores, en la percepción pública negativa de los Legislativos, y de las segundas Cámaras en particular, en aquellos países, a pesar de que la ola democratizadora iniciada allá en las dos últimas décadas del s. XX pudiera apuntar a lo contrario. Así, se destacan tanto la supresión del Senado en las Constituciones del Perú, de 1 de julio de 1993, y de la República Bolivariana de Venezuela, de 30 de diciembre de 1999, como las numerosas propuestas de reducción de las dimensiones del Legislativo en su conjunto, o de abolición pura y simple de las Cámaras Altas; sin contar con la reciente reforma de la Constitución chilena, plasmada en el texto refundido de 17 de septiembre de 2005 y afectante igualmente al Senado⁴.

El estudio se centra en las cuatro siguientes Repúblicas: Brasil, Chile, Argentina y el Uruguay⁵, señalándose la crisis de los sistemas de partidos como causa genérica de tal descrédito, pero también el mal diseño del equilibrio de poderes en países que cuentan con una forma de gobierno presidencial, con predominio del Ejecutivo. Sobre ese panorama, el trabajo se presenta como *exploratorio* de las Cámaras Altas, abriendo las siguientes áreas de interés: particularidades del bicameralismo, funciones y utilidad de los Senados y lo que podríamos denominar, convencionalmente, *rendimiento real y efec-*

³ Véase la recensión de la obra de Thomas DARNSTÄDT *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005, publicada en esta misma Revista por Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (*Asamblea*, núm. 13, diciembre de 2005, pp. 527-532).

⁴ Las reformas constitucionales de los Estados de América Latina pueden consultarse con regularidad en la Revista *Foro Constitucional Iberoamericano*, de la Universidad Carlos III de Madrid, que se encuentra en el sitio web <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-00portada.htm>

⁵ Es de imprescindible consulta ALCÁNTARA SÁEZ, *Sistemas políticos de América Latina*, vol. I, *América del Sur*, 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 2003.

tivo de la institución senatorial en los países indicados. Todo ello partiendo de la propia percepción de los Senadores encuestados, previa advertencia de la subjetividad que ello puede aportar; y dentro de un proyecto investigador más amplio ⁶, precaviéndonos igualmente los autores de que, de los cuatro Estados, dos presentan una estructura territorial federal y dos unitaria, teniendo todos en común un *bicameralismo perfecto*, por lo que pueden salvarse, en parte, las diferencias *nacionales* que guardan entre sí.

Tras analizar las características generales del bicameralismo y las justificaciones de la existencia de las Cámaras Altas, se ubican los casos estudiados dentro de las categorías expuestas en la obra de Arend LIJPHART ⁷, señalándose sus características institucionales, que parten de dos rasgos comunes: la legitimación democrática directa de dichas Cámaras y, según se acaba de consignar, el establecimiento de poderes constitucionales casi equivalentes a los de las otras Cámaras, las Bajas, con las que componen los Legislativos.

A partir de ahí, son numerosas las variaciones, que afectan a dos dimensiones, simetría e incongruencia, así como a los fines de la segunda Cámara en el sistema de representación, dando lugar a bicameralismos *fuertes* y *débiles* en función de aquellas variables. Igualmente, abundan las diferencias con las respectivas Cámaras Bajas, lo que los investigadores llaman *dispositivos institucionales*, situándose en el segundo de esos ejes: los requisitos de elección, incluyendo la edad; la renovación, parcial en tres de los supuestos y con diferentes fórmulas, a semejanza, en algún caso, del común patrón del Senado de los EEUU, yendo ello unido a un mandato más largo; y el tamaño de la Cámara, siendo así que el número de Senadores suele ser entre tres y seis veces inferior al de Diputados.

Asimismo, se matizan las similitudes en el primer eje, por cuanto que en tres de los casos la Cámara Baja conserva cierta primacía como órgano legislativo de origen; por los diferentes métodos de resolución de conflictos o de sacuerdos intercamerales; y por las funciones de control parlamentario. Por tanto, de ello puede extraerse una variedad en el diseño de los poderes de los Senados del Cono Sur en las Constituciones de los cuatro países de referencia, mayor que la que cabría imaginar en principio.

Inmediatamente, los autores advierten de las posibles disonancias entre la letra de los textos constitucionales y la práctica política, algo que está en la naturaleza de la teoría de la Constitución y de la interpretación de las normas que contiene, dando lugar, como sabemos, no sólo a peculiares métodos hermenéuticos que difieren parcialmente de los habitualmente utilizados en Derecho, sino también a institutos que la doctrina ha ido catalogando en la propia dinámica político-constitucional y *adosando* a la teoría de la reforma de la Constitución, como es la *mutación* de la misma a través de su desarrollo y aplicación.

Ello les sirve de pretexto para entrar en la percepción que los Senadores de los Estados examinados tienen del bicameralismo, las funciones y el fun-

⁶ Puede consultarse el sitio web: <http://www.duei.de/iik/show.php/es/content/invest/senados.html>

⁷ *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000. *Vid.* la recensión de Mariángela PETRIZZO en *Quórum, Revista de Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, primavera de 2001, pp. 278-280.

cionamiento de las Cámaras de las que son miembros, buscando de ese modo la posible existencia o no de una *identidad institucional* que permita diferenciarlas de las primeras Cámaras. Se llega a varias conclusiones generales: un mejor funcionamiento de los Senados por comparación con las mismas, si bien con una visión clara de la división de funciones entre unas y otros, así como de las diferencias en su origen y composición, plasmándose aquél, no obstante, en la mayor propensión de las Cámaras Altas al acuerdo y en algunos tópicos que también se han constatado, según coincide la doctrina en destacar, en el Senado español, como pueden ser su papel *reflexivo* en el procedimiento legislativo, contribuyendo a la calidad de las leyes, o su carácter de instancia *revisora*⁸ o de *enfriamiento* de la tensión política, con las repercusiones de toda índole. Además, es ocioso recordar la idea, resaltada asimismo por los Senadores argentinos y brasileños, del carácter de representación territorial federal que ostenta su Cámara; a diferencia del Senado uruguayo, más vinculado a los partidos que a los intereses locales.

Punto capital de la encuesta es el relativo a las funciones de las Cámaras Altas, en el que vuelven a destacarse las diferencias entre Senados de Estados federales y no federales, ya que en estos últimos sobresale más su papel en el procedimiento legislativo, en tanto que en los otros ocurre lo propio con la citada representación de Provincias y Estados federados, sin menoscabo de la función legislativa por la simetría bicameral existente.

En cuanto a la diferencia de *intereses* como justificadora de lo que el Senado encarna dentro de la función legitimadora que le corresponde cumplir como Cámara parlamentaria, bien se trate de territorios federados, de élites sociales o de grupos lingüísticos o étnicos, recogiendo una idea avanzada de representación de las minorías⁹, tal representación territorial suele basarse en un sistema electoral mayoritario corregido, con un resultado de igualdad de cada Estado, Provincia o circunscripción, dando lugar a sistemas senatoriales multipartidistas, con diferentes avatares históricos en cada caso. Partiendo de que los Senados han mantenido casi íntegro su poder con independencia de las reformas constitucionales y de la evolución de los sistemas políticos, la idea territorial es la que prevalece en los Senadores, con relativa primacía sobre la representación partidaria, sobre todo en Argentina¹⁰ y Chile.

⁸ Función ésta expresamente reconocida para el Senado brasileño, en el que, por diferentes motivos, existe una mayor percepción de la mejora en la calidad de las leyes.

⁹ Serían los casos de los Senados belga, canadiense o colombiano, por citar tres de áreas geográficas, políticas y culturales diferentes, que mencionan los autores del estudio. Con respecto a las minorías y pueblos indígenas y a las *políticas de reconocimiento* como fuente de una nueva concepción de la representación, *vid.* CRESPO MARTÍNEZ y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, «La calidad de la democracia en América Latina», en CRESPO MARTÍNEZ y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ (eds.), *Política y Gobierno en América Latina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005. La elección de Evo Morales como Presidente de la República de Bolivia, en diciembre de 2005, nos exonera de cualquier ejemplo o aclaración sobre este particular.

¹⁰ Para una correcta comprensión no ya del sistema de partidos, sino de todo el sistema constitucional argentino, es necesario tener presente la actual Constitución de 22 de agosto de 1994, fruto del llamado «Pacto de los Olivos» entre la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. Puede consultarse, aparte de la bibliografía citada en estas notas al pie, el enlace http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_de_Olivos.

En lo que concierne a la función legislativa, en porcentajes muy altos, los Senadores de los cuatro Estados coinciden en las bondades del sistema bicameral, ya mencionadas: mejora en la calidad técnica de las leyes; aumento del grado de consenso ¹¹; ampliación de la diversidad de los intereses sociales presentes —lo que, sin duda, puede ligarse a la representación de los territorios en los sistemas federales—; y, aunque en esto la opinión no sea ni mucho menos unánime, una demora en la tramitación de las iniciativas, proyectos o proposiciones, que se considera perjudicial, sobre todo en los dos Senados de países de estructura territorial unitaria: Chile y el Uruguay. En general, insistimos, en comparación con los Legislativos estatales y provinciales, pero, sobre todo, con la Cámara de Diputados, el funcionamiento del Senado es percibido como más eficaz, sobre todo por las peculiaridades de su composición y su tamaño más reducido, entre otros factores.

En punto al control parlamentario, se estudian tres de los casos, dada la ausencia de atribuciones de fiscalización del Senado chileno, con resultados muy dispares sobre la valoración del papel y los resultados de las Comisiones de Investigación. También forman parte de la encuesta las preguntas sobre dos atribuciones de las Cámaras Altas, que tienen con carácter privativo y que las diferencian netamente de las Cámaras Bajas, acercándolas, nuevamente, al modelo norteamericano: el juicio político ¹² y la autorización de nombramientos de funcionarios del Ejecutivo. En cuanto a la primera de estas competencias, a pesar de lo que los autores extraen como conclusión, no es tan alta como señalan la vinculación del voto de los Senadores a la posición del partido al que pertenecen, dándose un predominio de la respuesta según la cual, antes de decidir, escuchan las alegaciones del acusado y de quienes le acusan. Por lo que respecta a la segunda, se observa una preeminencia de criterios profesionales en las designaciones de altos cargos del Poder Judicial, sin menoscabo de los de índole política.

Pasando a continuación al detalle sobre el funcionamiento de los Senados, si en anteriores apartados los autores hicieron referencias a la teoría del bicameralismo y su relación con los sistemas federales, en éste dibujan previamente, con carácter más amplio, los caracteres de la forma de gobierno presidencial, resumidos en la existencia de tres actores con capacidad de veto, lo que trae causa tanto del carácter *perfecto* o *simétrico* del sistema bicameral como de un Ejecutivo con poderes *fuertes* a la vez que nítidamente separados de los del Legislativo.

Partiendo de un índice de poderes parlamentarios en estos sistemas, tras puesto a los cuatro Estados objeto de estudio, los Senadores de éstos ven como preferible e ideal un mayor poder del Legislativo, en comparación con el estado de cosas que aprecian en la realidad de sus países, dándose una ten-

¹¹ En menor medida en el Senado uruguayo, donde la minoría no compartía esta percepción.

¹² Sobre los problemas generados por el enjuiciamiento de Magistrados de la Corte Suprema argentina, entre otros, puede leerse a Néstor Pedro SAGÜÉS, «Desafíos de la jurisdicción constitucional en América Latina», *Foro Constitucional Iberoamericano*, núm. 8, octubre-diciembre de 2004, publicado en la dirección URL <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/FCINNPS.pdf>

dencia general hacia un presidencialismo atenuado. Igualmente, sobre los datos así expuestos se proyecta no sólo la ubicación ideológica de los Senadores según la habitual escala izquierda-derecha, sino también el influjo del sistema de partidos en la conformación de los poderes del Estado, como, por lo demás, corresponde a una investigación en la que, como indicábamos *supra*, no se trata tanto de comparar la regulación normativa de las Cámaras Altas como de escrutar su dinámica política.

Aquí aflora de nuevo la búsqueda, por los autores, de la existencia de una *identidad colectiva* de los Senados, al medir el grado de estima y confianza de sus miembros en la Cámara de la que forman parte, pero también en los demás poderes del Estado, con resultados disímiles por países, en razón del diferente panorama político e institucional que se delinea en cada uno de ellos. En este sentido, resulta también esencial el contexto en que se realizó la encuesta en cada Estado, con una clara incidencia tanto de momentos o situaciones de eventual descrédito de las instituciones como de procesos políticos que estaban teniendo lugar al tiempo de efectuarse el estudio entre los Senadores.

Además de todo lo anterior, la extensión de la idea de la *colaboración* entre poderes viene a desmentir parcialmente la constitucionalización de su separación, siendo nuevamente un dato relevante la pertenencia a coaliciones de partidos o bloques políticos homogéneos, que vendría a atenuar la rigidez de esa separación al establecer puntos de conexión insoslayables entre Legislativo y Ejecutivo. La fuerza de los partidos aproxima estas Cámaras a sus homólogas europeas, dada la influencia de las bancadas en el proceso de toma de decisiones de los Senadores no sólo en cuanto legisladores, sino en todas las funciones que ejercen.

Así, un interesante punto del análisis funcional, relacionado pero distinto del puramente competencial, de los Senados del Cono Sur, es el referido a su estructura interna y organización. Se estudia lo que los autores llaman *estructuras de privilegio*, que no son sino las Comisiones, los Grupos Parlamentarios y los denominados *puestos jerárquicos de autoridad*; y *estructuras de apoyo*, a saber, la organización administrativa interna, lo que en Europa llamaríamos Secretaría General o Administración parlamentaria, servicios que suelen ser comunes a ambas Cámaras en los países examinados, como sucede con respecto al personal al servicio de las Cortes Generales. En general, la valoración que de ellos hacen los Senadores es positiva, muy en particular en el caso brasileño, y se centra en los propios de este ámbito: asistencia técnico-legislativa y parlamentaria, estudios y documentación, Biblioteca, Comisiones, servicios informáticos e infraestructura y equipos; además, el Senado chileno cuenta con apoyo externo, formado por fundaciones e institutos de estudio cuya eficiencia es enjuiciada positivamente.

En cuanto a las Comisiones, se pregunta a los Senadores por los criterios para determinar su composición, siendo factores influyentes al efecto el territorial en Argentina, los de partido en Brasil y el Uruguay y los meramente individuales, reveladores de una posición personal reforzada, en el Senado chileno. Tales criterios, valorados por orden de importancia, serían: el grado de interés o especialización del Senador en los temas objeto de la Comisión;

su formación profesional o técnica; las normas que establece el Reglamento de la Cámara y, por Estados, los ya citados.

La valoración del funcionamiento de las Comisiones es también positiva salvo en el supuesto argentino, lo que acaso augura larga vida a este central órgano funcional de las Cámaras, conclusión que se extrae a partir de tres elementos de juicio: su eficacia en el trabajo legislativo, el número de las mismas y la participación activa de los Senadores como acicate para aumentar su utilidad y prestigio. Sin embargo, no casa ese dato con la visión negativa que, en algunos casos, merecen los servicios adscritos a las Comisiones, más *profesionalizados* en el Senado brasileño y, en los demás, con una combinación de personal funcionario y de confianza, estando vinculada la figura del asesor, en muchos Legislativos latinoamericanos, al Diputado o Senador *uti singuli*, más que guardar una relación estatutaria con la Cámara y sus órganos.

En lo que respecta a las bancadas o Grupos Parlamentarios, en este epígrafe vuelve a destacarse la importancia de los partidos políticos, incluso en los sistemas donde sus intereses específicos se combinan con los individuales de los Senadores, percibiéndose una interacción entre ambos; ello crea una identidad colectiva diferenciada y, a la vez, superpuesta a la que representa la respectiva institución parlamentaria. Otro dato que surge de la encuesta, añadido a la colaboración entre poderes, es el de la cooperación entre partidos y bloques políticos dentro de las Cámaras, lo que vendría a confirmar no sólo la posición de poder que ostentan, sino lo esencial de su papel en el Parlamento y, por extensión, en el conjunto del sistema, como han resaltado prácticamente todos los teóricos y estudiosos de la representación política y según expresa la conocida y feliz metáfora de RADBRUCH sobre las *calles adyacentes*, cuando hacía referencia al origen fáctico y normativo de los partidos, en las elecciones y en las Asambleas y, por qué no decirlo, al aire que insuflan a los sistemas constitucionales contemporáneos.

Sin embargo, al desglosar la encuesta por países, todos los indicadores reflejan un sistema de partidos más robusto en Argentina, Brasil y, sobre todo, el Uruguay, frente a una posición de independencia más destacada de los Senadores chilenos. Las preguntas formuladas para llegar a estas conclusiones fueron las relativas a disciplina del voto; consecuencias políticas del abandono, por un Senador, del partido por cuyas listas fue elegido; influencia de los líderes del partido en las decisiones políticas; e importancia de órganos internos, sin entender por esto los órganos rectores del Senado, sino más bien los líderes de las bancadas.

El último punto de esta primera parte, conexo con lo inmediatamente anterior, versa sobre los postulados y perfil ideológico de los Senadores en el proceso de establecimiento de las políticas públicas, siendo el pluralismo la base del principio de libre competencia por el poder en los Estados democráticos; el propósito de los autores es aquí indagar en la identificación de *familias* programáticas similares entre los Senadores. En primer lugar, casi la totalidad de ellos se situaron en el eje ideológico izquierda-derecha, lo que para el estudio desmiente la influencia del populismo en estos países, de

manera que éste no habría borrado ni anulado las diferencias en las concepciones del Estado, la sociedad y la economía, ni en las decisiones derivadas de las mismas. Ahora bien, los propios autores señalan las diferencias entre los respectivos sistemas de partidos de los países del Cono Sur y entre el conjunto de éstos y otras democracias¹³. De este modo, aparece una mayor polarización izquierda-derecha en Brasil, Chile y el Uruguay que en Argentina, quedando el centro político prácticamente vacío en la colocación de los partidos; no así en las posiciones que los Senadores se atribuían a sí mismos en la escala, muy parecidas a las que imputaban a sus propios partidos, situando a los demás hacia los extremos.

En lo que se refiere a la supervisión del Estado sobre la actividad económica, ítem muy relevante en Estados cuyas decisiones en dicho ámbito dependen en gran medida de su relación con las instituciones financieras internacionales, y que han sido lugar preferente de aplicación del llamado *Consenso de Washington*, la posición global de los Senadores se manifestó a favor de que el Estado tuviera una fuerte potestad reguladora de los mercados, salvo la clara posición diferenciada de los Senadores chilenos en razón de su filiación política.

Esto se hace extensivo a las otras tres Repúblicas al enunciarse diversas preguntas sobre esta materia, así como sobre el rol del Estado en la reducción de las desigualdades sociales, con la excepción de los Senadores de la fuerza actualmente gobernante en Brasil, el Partido de los Trabajadores del Presidente *Luiz Inácio Lula da Silva*, lo que se explica por las singulares circunstancias históricas de este país, que los autores detallan, muy en especial una experiencia dictatorial hasta cierto punto similar, y parcialmente coetánea, al salazarismo y caetanismo portugueses. En este concepto se preguntó a los encuestados tanto por la amplitud como por la intensidad de la intervención estatal, propugnándose una mayor subsidiariedad, lo que acaso puede contradecir otros indicadores; también se les inquirió por la influencia de grupos empresariales y sindicatos en la toma de decisiones, siendo más relevante la de los segundos en el Uruguay y en Chile, y la de los primeros en Brasil y Argentina.

Otro punto ideológico y programático, muy importante en América Latina, es la toma en consideración de la opinión de la Iglesia católica y demás confesiones religiosas a la hora de la adopción de decisiones políticas¹⁴, observándose muy diversos resultados a ambas orillas del Río de La Plata: a la alta

¹³ Con todo, los tres países del Cono Sur de habla hispana, aun habiendo tenido precedentes muy recientes de dictaduras y regímenes de Junta Militar, son, a nuestro modesto entender y con las matizaciones que se quieran para el caso de Argentina, los que tienen sistemas de partidos más asimilables a los de los Estados europeos, con una tendencia cada vez mayor a un bipartidismo modulado o un pluripartidismo corregido, siendo la presencia de *plataformas* electorales el mayor elemento diferencial, pero también un factor de simplificación de los sistemas y de reducción de las fuerzas en liza. En cambio, el grado de fragmentación partidaria es considerablemente superior en Brasil. Vid. ALCÁNTARA SÁEZ y F. FREIDENBERG, *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, 1.ª ed., Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, diciembre de 2001.

¹⁴ Vid. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, 6.ª ed., 3.ª reimpr., Ariel, Barcelona, 1984, pp. 626-628.

influencia de las iglesias en Argentina se opone una acendrada tradición laica del lado oriental, además de darse un fuerte peso de la democracia cristiana en Chile y una llamativa pluralidad, por la presencia de iglesias evangélicas, en el Brasil, lo que no se ha traducido en mayor peso, pese a la ocupación de cargos públicos por pastores o fieles. La variedad de las respuestas aportadas, con todo, no permite llegar a conclusiones comunes o válidas para todos los países.

De igual modo, se pregunta a los Senadores por el papel de las Fuerzas Armadas en la política¹⁵, un aspecto esencial en países que sólo recientemente han visto consolidadas sus democracias con la sujeción del Ejército al poder civil democrático, y en los que la memoria de las víctimas de los regímenes autoritarios sigue siendo objeto de dolorosa controversia. Los Senadores argentinos y uruguayos hicieron una valoración bastante más negativa que sus homólogos de Chile y Brasil; una vez más, la particular trayectoria histórica y particular de cada sociedad explica los resultados respectivos, más que el auto-posicionamiento ideológico de los encuestados, aunque éste sí incide en la relación actual de confianza hacia el Ejército, ítem distinto de la opinión que merece su papel en el pasado y en el futuro. Sobre este último concepto, las opciones preferidas sobre las funciones de las Fuerzas Armadas siguen más un canon tradicional, al destacarse la defensa del territorio nacional y la intervención en casos de catástrofes o desastres naturales, que actual, ya que apenas se valora la participación de efectivos en misiones de paz en el extranjero, esencial para entender el rol contemporáneo de los Ejércitos y la orientación de las políticas de defensa.

La segunda parte de la obra está formada por el *Coloquio* o, por mejor decir, los coloquios que en la jornada de trabajo sucedieron a cada una de las partes en que se dividió la exposición de la investigación, los cuales se han agrupado para facilitar la lectura, si bien pueden buscarse las correspondencias entre cada parte o sección del estudio y cada coloquio o fragmento del mismo.

Aquí debe anotarse que el Presidente del *Parlament*, el *Molt Honorable* Sr. Ernest BENACH, tuvo la amabilidad de acudir a saludar a los participantes en el coloquio al comienzo de la sesión de tarde, a pesar de las peculiares circunstancias políticas que se daban aquel día en la sede parlamentaria, con una intensísima actividad de la Diputación Permanente.

En su presentación, Ismael E. PITARCH justifica por qué se centraban el estudio y la sesión de trabajo en el Senado, basando la respuesta en la necesidad de considerar su utilidad y legitimación funcional o de ejercicio; por qué Hispanoamérica, alineándose con los investigadores en despojar de elementos de excesiva abstracción a su trabajo, al indagar en el funcionamiento *real* de los Senados; y por qué el Parlamento, «casa del diálogo, puente entre culturas, punto en el que todas las personas, toda la ciudadanía, ha de encontrarse para analizar la realidad y después, si puede, transformarla».

¹⁵ En torno a este aspecto, y para una breve explicación sociopolítica y constitucional de los regímenes militares inspirados en la doctrina de la Seguridad Nacional, *vid.* DUVERGER, *op. cit.*, pp. 595-596, 600-603 y 624-626.

Por estas líneas, y por las suscitadas por la investigación, discurrió el debate: se discutió sobre el papel de las segundas Cámaras en general, sobre la exigencia de dotarles de funciones diferenciadas de las Cámaras Bajas, en especial en el procedimiento legislativo, con especial mención de la calidad técnica de las normas aprobadas; amén de las cuestiones que plantean para la teoría de la representación política, en especial en aquellos Estados, latinoamericanos o no, que no son federales, y donde la concepción de la soberanía nacional ha conducido a una tradición unicameral. En suma, se llegó a la conclusión de que sólo una profundización en esa distinción funcional puede proporcionar esa legitimidad de ejercicio por la que todos nos preguntamos *ab initio*; de igual modo, se trató el diferente papel de los Senados en razón de la forma de gobierno, presidencial o parlamentaria, en la que se insertan, tema anclado en su legitimidad de origen. El caso del Senado español¹⁶, como puede verse y en consonancia con el último de los objetivos del *Workshop* que hemos enumerado *supra*, salió reiteradamente a escena al compararlo con los de los países objeto de estudio; también, por poner otro ejemplo enunciado en esos objetivos, la discusión sobre la operatividad del *Bundesrat* alemán.

Siguiendo con la representación política, se debatió sobre la configuración de la misma con criterios étnicos, señalándose, como elemento principal, la falta de reconocimiento específico de los mismos, salvo excepciones testimoniales, por el *tabú* que supone aún el factor indígena en algunas sociedades, destacándose las dificultades que encuentra su presencia en las instituciones, además de la pervivencia de algunas propias de estos pueblos; así como por los problemas técnicos que podría llegar a acarrear el establecimiento de cuotas de representación, incluyendo las que implican preferencia de la mujer¹⁷. En el caso del Senado argentino, los autores comentaron la incidencia de una mayor presencia de Senadoras en el contenido de las Leyes, sin perjuicio de que siguieran estrictamente la disciplina de su Grupo Parlamentario; este factor, además, incide en el objetivo primordial de los autores del estudio, al constatar que esa novedad redunda en una *identidad institucional* menos marcada de ese concreto Senado.

Igualmente, otra de las conclusiones relevantes fue el papel *secundario* al que se destina a los Senadores indígenas en las Comisiones de las Cámaras, siendo usualmente relegados dentro de sus Grupos políticos a cuestiones específicamente relacionadas con su etnia o pueblo. Ello entronca, indirecta-

¹⁶ D. Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO, Letrado de las Cortes Generales, lanzó una interesante idea, que en la doctrina española ha tenido en el Prof. ARAGÓN REYES a su principal valor: la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 69.2 de la CE para regular la elección al Senado no tiene por qué identificarse con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, además de que el tenor literal de dicho precepto no obliga a que la circunscripción electoral para la Cámara Alta sea la Provincia. Éste es uno de los aspectos más discutidos de las numerosas propuestas doctrinales de la reforma del Senado.

¹⁷ Sin ánimo de adelantar acontecimientos, parece que la más importante reforma del régimen electoral español, en punto a las candidaturas, incluirá este requisito, dentro del desarrollo legislativo del principio-valor constitucional de igualdad actualmente en trance de iniciarse. De hecho, una de las intervinientes en el coloquio, la Letrada de las Cortes Valencianas D.^a Julia SEVILLA MERINO, hizo hincapié en las reformas de las Constituciones de Portugal, Francia, Bélgica e Italia, para consolidar la igualdad de sexos en la representación política más allá de sus parámetros *tradicionales*.

mente, con los problemas de algunos Estados latinoamericanos en su organización territorial: además de cuestiones como la de Chiapas en Méjico, conviene recordar, por ejemplo, las reivindicaciones autonomistas de la Provincia de Santa Cruz, en Bolivia, por citar dos Estados donde recientes reformas constitucionales han abordado los derechos de los indígenas.

Una reflexión aportada por la Prof. Mariana LLANOS en el coloquio fue la necesidad de aportar criterios representativos diferentes de los *clásicos* en las Cámaras Altas, incluyendo los relativos a los indígenas, precisamente por la necesidad de dotarles de una legitimidad democrática diferenciada, respecto de las primeras Cámaras: aquí aflora nuevamente su función de integración de los territorios en el conjunto del Estado, ya mencionada, si bien no cabe duda de que la presencia de las minorías en los Senados, por otra parte de dimensión más reducida, con el designio de facilitar los acuerdos políticos, modula esa reflexión y esta finalidad, como lo hace igualmente la repercusión de los intereses estatales y/o provinciales en estas Cámaras.

En cuanto a los sistemas de partidos, así como en temas como la corrupción o la visión general que los Senadores tenían de sus Cámaras por comparación con otras instituciones, de acuerdo con la metodología empleada en la encuesta, se incidió en los mismos aspectos que en el estudio: en el primer aspecto, se insistió en la fortaleza de las formaciones o bloques políticos, así como de los Grupos parlamentarios, planteándose la eventual necesidad de Grupos territoriales en las segundas Cámaras; en cuanto a la corrupción, los autores de la investigación manifestaron, en el coloquio, que habían contrastado los datos obtenidos en la misma con los de entidades como *Transparency International*, dando a conocer un modo de proceder por otra parte generalizado no sólo en todos los temas tratados en la investigación, sino entre los sociólogos y politólogos en este tipo de encuestas.

Volviendo más tarde al auto-posicionamiento ideológico de los Senadores, a la pregunta sobre si su identificación en bloques opuestos podía suponer una mayor inestabilidad de la institución senatorial en estos países, o mayor enfrentamiento con el Ejecutivo¹⁸, los autores de la investigación contestaron que esa posición debe diferenciarse claramente de la calidad del trabajo parlamentario, teniendo en cuenta los tópicos sobre los Senados, antes apuntados y, en un contexto general, los efectos benéficos de los procesos democratizadores experimentados por los Estados estudiados. Con todo, los propios autores relativizan aquella dimensión, señalando que es necesario combinarla con lo que llaman la *variable «país»*, basado en la experiencia de cada Estado, lo que no impidió que los Senadores accedieran a ese auto-posicionamiento. Por lo

¹⁸ Nuevamente debe aludirse al caso argentino, en el que el Senado ha estado casi siempre dominado por el Partido Justicialista, en no siempre fácil *cohabitación* con Presidentes de la República pertenecientes a la Unión Cívica Radical o al Frepaso (Frente País Solidario). El caso brasileño parece, según los autores, más proclive a coaliciones auspiciadas desde el Gobierno en ambas Cámaras, lo que ha hecho que el sistema tendiera a una *parlamentarización*, como por otra parte puede predicarse, en abstracto, de las Constituciones que parten de una forma de gobierno presidencial. El sistema de partidos de Méjico no entra dentro del estudio, pero no por ello deja de ser también interesante, y de hecho se mencionó en el coloquio.

demás, se debatió, al final, sobre la particularidad de cada concreto sistema nacional de partidos y la posibilidad de buscar correspondencias entre las formaciones de cada país, así como aquellos puntos de diferencia, más móviles que fijos, que marcan la escala izquierda-derecha, lo que en inglés se conoce como *cleavage*, y que no tiene una traducción nítida en castellano.

La tercera parte es un *Anexo estadístico* con las percepciones de los Senadores, y a ella se incorporan los datos técnicos del estudio, además de las preguntas de la encuesta, divididas en los siguientes trece conjuntos, la mayoría de las cuales fueron desarrolladas en las conclusiones de la investigación y comentadas en los coloquios, teniéndose en cuenta que algunas sólo fueron pasadas en tres de los países por las singularidades del cuarto —así, las de contenido eminentemente territorial no lo fueron en el Uruguay—:

- *Legislativos y opinión pública*, inquiriéndose a los Senadores sobre las posibles causas de la percepción negativa de la labor del Poder Legislativo: críticas de los medios de comunicación, corrupción de algunos de sus miembros, incompreensión de los ciudadanos, predominio del Ejecutivo, crisis de los partidos políticos, escasa difusión de la labor del Legislativo.
- *Comparación* entre el funcionamiento del Senado y el de la Cámara de Diputados.
- *Efectos del bicameralismo* sobre la tramitación de los proyectos de ley: mejora de la calidad técnica de la ley, aumento del grado de consenso, ampliación de la diversidad de los intereses sociales representados, demora en el trámite.
- *Confianza en grupos e instituciones*: Iglesia católica, Fuerzas Armadas, Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidente de la República, organizaciones de empresarios, medios de comunicación, Policía, sindicatos, partidos políticos, Administración Pública, Cámara de Diputados y el propio Senado.
- *Representación por partidos y por territorios*, con preguntas relativas a la importancia de la disciplina de Grupo en las distintas votaciones que tienen lugar en la Cámara, solicitándose opinión sobre dicha disciplina y las eventuales consecuencias de su ruptura por un Senador; así como a la posible colisión entre la posición de un partido y los intereses de un Estado o Provincia; y a las causas por las que el Senador cree que ha sido elegido, esto es: arrastre electoral del líder de su partido, programa y campaña electoral, simpatía personal, ideología política del partido, etc.
- *Grado de importancia de las funciones del Senado*: representar a la Nación, elaborar las leyes, controlar la actuación del Gobierno, discutir y aprobar los Presupuestos del Estado, representar los intereses territoriales, defender los intereses del partido al que pertenece el Senador.
- *Opinión de grupos y personas en la toma de decisiones de los Senadores*: líderes del partido, opinión pública, medios de comunicación, votantes del partido, Presidente de la República, Ministros, ciudadanos y Gobierno de la Provincia, Estado o Región, grupos empresariales,

asociaciones ciudadanas y ONG's, sindicatos, Colegios profesionales, Iglesia católica y otras iglesias.

- *Asesoría, servicios e instancias del Senado y su importancia*: refiriéndose a los asesores personales del Senador, se valoraba el llevar la agenda de trabajo, elaborar iniciativas legislativas, intermediar en su relación con los distintos grupos de interés y en la relación con otros Senadores, facilitar información y documentación para el trabajo del Senador y asistir en tareas de técnica legislativa. Se incluía aquí la valoración de los distintos servicios del Senado y del Poder Legislativo, y la evaluación del grado de importancia de la Presidencia del Senado, las Comisiones bicamerales, la Mesa directiva de la Cámara, los *bloques* parlamentarios y sus líderes y las Comisiones del Senado.
- *Comisiones del Senado*: se preguntaba por la importancia de una serie de criterios en la integración de tales órganos, que iban desde las normas que establece el Reglamento de la Cámara hasta la formación profesional y técnica de los Senadores, pasando por el grado de interés del Senado en los temas de la Comisión, las disposiciones del partido o los intereses territoriales. Asimismo, se pidió la valoración de los servicios de apoyo administrativo y asesoría de las Comisiones, y de ciertos enunciados o afirmaciones sobre el funcionamiento de éstas.
- *Comisiones en general*: se expusieron diversos enunciados sobre el papel de las Comisiones de control del Senado, pidiéndose que fueran valorados.
- *Funcionamiento interno y externo del Senado*: se solicitó una valoración general de los proyectos de ley en cuya tramitación hubiesen participado los Senadores, para que los puntuasen atendiendo a su calidad y su respeto a la técnica legislativa; se preguntó sobre la preeminencia de criterios políticos o profesionales en la ratificación senatorial de nombramientos en el Poder Judicial; se pidió a los Senadores que valorasen el rendimiento global de los Poderes Ejecutivo y Judicial, el propio Senado y la Cámara de Diputados, así como las relaciones entre los Senadores de diferentes Grupos parlamentarios, del Senado con la Cámara de Diputados y del Senado con el Poder Ejecutivo. Por último, se preguntó por la frecuencia de la falta de quórum de asistencia en la Cámara.
- *Posiciones ideológicas y programáticas*: son las preguntas acerca del que hemos llamado auto-posicionamiento izquierda-derecha de los Senadores y el lugar, en esa escala, en que se sitúan a los partidos y coaliciones de su país. Se incluye aquí la valoración de las afirmaciones sobre el papel del Estado en la vida socioeconómica y su intervención en campos concretos, así como sobre la iniciativa privada, las reglas del mercado y el papel supervisor del Estado. Aquí se daba cabida, también, a las cuestiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas y los principios éticos o religiosos en la política; y sobre la fuerza *real* y la *ideal* de los poderes del Estado.
- *Posición socioeconómica de los Senadores*: se preguntó a los Senadores sobre su dedicación exclusiva o combinada con otras actividades

remuneradas, y se les pidió que valorasen sus ingresos y situación económica anteriores al mandato parlamentario.

Al final del libro aparece la relación de asistentes a la sesión de trabajo. Para elogio de la organización, debe añadirse que se nos proporcionó un valioso material de trabajo formado por diversos *papers* del *Institut für Iberoamerika-Kunde* de Hamburgo (IIK) ¹⁹, oportunamente numerados y que ahora conforman un relevante complemento de la obra aquí comentada:

- En primer lugar, un artículo del Prof. Detlef NOLTE, con el título «Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado».
- A continuación, otro de la Prof. Mariana LLANOS, «El bicameralismo en América Latina».
- De la misma Profesora, «Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta».
- Del Prof. Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ, «Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002».
- De nuevo, del Prof. Detlef NOLTE, en colaboración con los Profs. Ruth FUCHS y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ, «Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002».
- Finalmente, en otro folleto encuadernado se incluyó otro *paper*, de los Profs. Ruth FUCHS y Mirjam HÄGELE, «El bicameralismo en las Constituciones de América Latina», junto con una tabla descriptiva de las variables de las dimensiones o factores de incongruencia y simetría bicameral.

Por último, por nuestra parte, aportamos los siguientes enlaces, de cada uno de los Senados objeto de análisis en el estudio:

<http://www.senado.gov.br/sf/>

<http://www.senado.cl>

<http://www.senado.gov.ar/principal.php>

<http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1024.htm>

Como colofón, no queda sino el agradecimiento a los organizadores de la sesión de trabajo y a los editores de la obra, fruto, una y otra, de la necesaria y siempre fructífera colaboración entre el Parlamento y la Universidad o los centros e institutos de investigación, una experiencia siempre llamada a intensificarse por los mutuos beneficios que reporta, de un lado, a la institución que encarna la democracia representativa y, de otro, al lugar donde reside el saber y la ciencia, y donde la curiosidad intelectual e investigadora encuentra siempre sus mejores realizaciones.

¹⁹ El listado de éstos y de otros puede consultarse en la siguiente página, ya citada, de la que pueden descargarse estos documentos: <http://www.duei.de/iik/show.php/es/content/invest/senados.html>