



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

CRÍTICA A LA JUSTIFICACIÓN DEL BICAMERALISMO EN ESTADOS UNITARIOS

Memoria para optar al grado académico de
Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

CLAUDIA IRURETA HENRÍQUEZ

PROFESOR GUÍA:
FRANCISO SOTO BARRIENTOS

SANTIAGO DE CHILE
2017

Resumen

El fenómeno de la crisis de las cámaras altas europeas durante el siglo XX y su oposición a las cámaras altas de los Estados federales generó un intenso debate acerca de los mecanismos de justificación y del rol del Senado. Esta crisis del bicameralismo, sumado al escenario político chileno de redefinición institucional (mediante una eventual reforma constitucional) vuelve imperativa una discusión y una reflexión acerca de las vías de justificación del bicameralismo en los Estados unitarios. Este trabajo ofrece un análisis sistemático de los criterios intrínsecos e instrumentales de los criterios de justificación del sistema bicameral en la actualidad. Asimismo, se revisarán críticamente los criterios de justificación del bicameralismo chileno en el proceso de redacción de la Constitución de 1980 y las razones para su mantención en la reforma constitucional de 2005.

Índice

I.	Introducción	1
II.	Criterios de justificación del bicameralismo	5
1.	Justificación del bicameralismo Estados federados	7
1.1	Consideraciones históricas	7
1.2	La relación entre el principio federalista y el bicameralismo en la actualidad	10
2.	Criterios de justificación en Estados unitarios	11
2.1	Criterios intrínsecos	11
a)	Representación de intereses privilegiados	12
b)	Personas honoríficas	20
i.	La integración mixta del Senado en la Constitución de 1980	24
c)	Minorías permanentes: Comunidades Autónomas	28
d)	Representación de intereses especiales y minoritarios	35
i.	Teoría de la representación funcional	37
ii.	Teoría de la representación pluralista	42
2.2	Criterios instrumentales	46
a)	Mejoramiento de la legislación	46
i.	Alcance del argumento del mejoramiento de la calidad de la legislación	47
b)	Estabilidad y rol moderador del bicameralismo	50
i.	La teoría de la democracia de Riker	50

ii. La crítica de Riker al unicameralismo	53
iii. El concepto de estabilidad	58
c) Corrupción y agenda setter	62
i. Estructura parlamentaria como elemento neutralizado de la corrupción o de la influencia del lobby dentro del Parlamento	63
ii. Agenda setter (injerencia del ejecutivo en el proceso parlamentario)	65
III. Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile	69
1. Visión tradicional-histórica	69
2. La discusión sobre el sistema parlamentario en la Comisión Ortúzar	71
2.1 Contexto	71
2.2 Discusión sobre la integración del Congreso Nacional	72
2.3 Determinación de las funciones del Senado	73
a) Cámara revisora	74
b) Freno	75
c) Moderador	76
d) La función conservadora del Senado	76
3. ¿El Senado chileno como cámara de representación territorial?	78
4. Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile	79
IV. Conclusiones	80
V. Bibliografía	81

I. Introducción

La evolución institucional del Congreso Nacional chileno se encuentra indudablemente vinculada a su carácter bicameral. Aunque siempre bajo un intenso debate acerca de sus diferentes formas de composición, atribuciones y competencias específicas, el Congreso Nacional, ya sea bajo la vigencia de la Constitución de 1833, bajo la del 1925 o bajo la actual Constitución de 1980, siempre ha estado compuesto por dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados.

Paradójicamente, sin embargo, la pregunta acerca de la justificación de carácter bicameral del Congreso, aun contra el aparente consenso que parece haber al respecto, sigue planteándose todavía con mayor intensidad. La necesidad de analizar críticamente las posibles vías de justificación del bicameralismo se plantea, en el actual contexto de redefinición institucional, como imperativa.

La figura del Senado se encuentra bajo un intenso escrutinio¹ y una fuerte presión para su reforma. Si bien en algunos Estados la figura del Senado se ha solidificado² como institución, en diversos Estados el bicameralismo ha sido objeto de un proceso reflexivo en torno a sus fundamentos y utilidad en sus respectivos sistemas constitucionales.

En muchos casos se ha concluido la necesidad de un nuevo diseño institucional mediante la configuración de un Congreso compuesto por una única Cámara. Estados de América Latina como Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá cuentan con un Parlamento unicameral. Más recientemente, Venezuela (a pesar de tratarse de un Estado federal), Perú y Puerto Rico han adoptado el unicameralismo (siendo éste último el primer país en adoptarlo por medio de un plebiscito). En Europa, cuentan con un Parlamento

¹ PATTERSON, Samuel C., MUGHAN, Anthony. "Senates and the theory of bicameralism". En *Senates. Bicameralism in the contemporary world.*, 1–31. Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press, 1999. p. 18.

² Loc. cit. Patterson sostiene que en Estados Unidos, o en Inglaterra, donde la Cámara de los Lores ha aportado gran "profesionalismo y eficiencia" al proceso legislativo o el *Bundesrat* alemán, que ha se ha constituido como la cámara federal por excelencia.

unicameral, recientemente, Hungría, Eslovaquia, Lituania, Bulgaria, Bielorrusia y Portugal; siguiendo con esta nueva configuración del Parlamento la experiencia de los estables modelos adoptados por Noruega, Finlandia y Suecia a mediados del siglo XX.

Aparentemente la composición bicameral del Parlamento chileno encuentra justificación únicamente en la evolución histórica y política del Congreso. Diversas críticas se han planteado en torno a la existencia de una segunda cámara, arribándose, en muchos casos, a la conclusión crítica de que no existirían razones suficientes que justifiquen esta composición. Los críticos sostienen que un Parlamento bicameral solo retarda innecesariamente las decisiones legislativas, lo que volvería ineficiente el procedimiento legislativo y terminaría por socavar la confianza de la opinión pública en las instituciones democráticas. El Senado, conforme a esta línea crítica, ejercería las mismas funciones legislativas que la cámara baja, por lo que su existencia sólo se justificaría como un poder de veto de las decisiones ya alcanzadas por una mayoría, dilatando innecesaria e ilegítimamente la producción legislativa. En Chile esta preocupación se ha manifestado materialmente en la presentación de tres proyectos de reforma constitucional que buscan establecer un Congreso Nacional unicameral. Ya en 1971, en su primer discurso ante el Congreso Pleno, Salvador Allende planteó la necesidad de modificar el sistema bicameral por uno unicameral, con el objeto, en sus términos, de adecuar las instituciones a la nueva realidad política de un régimen socialista³. Más recientemente, el año 2008, los entonces diputados Carlos Montes y Jorge Burgos presentaron un proyecto de reforma constitucional con el objeto de reemplazar la estructura bicameral del Congreso por un Parlamento compuesto por una única cámara, elegida por votación directa. En palabras de Montes, esta reforma sería necesaria porque

³ Discurso pronunciado por Salvador Allende ante Congreso pleno el 21 de marzo de 1971. [en línea] <<http://www.socialismo-chileno.org/sag/Discursos/1971/Discursos%20de%20Salvador%20Allende%201971%20.pdf>>

“no hay razones para seguir manteniendo esta estructura bicameral. Es necesario revisar la institucionalidad porque necesitamos dinamizar la estructura legislativa (...), un Parlamento unicameral podría ser un aporte para resolver estas dificultades”⁴.

En el mismo sentido se pronunció Burgos, al sostener que

“lo que busca la ciudadanía es un Parlamento que actúe con rapidez. [E]l juicio de reproche hoy por hoy no es si somos lo suficientemente reflexivos, [sino] que todo se hace con demasiada lentitud. La actual estructura de doble cámara está provocando complicaciones, como por ejemplo distorsionar las atribuciones de cada una de ellas”⁵.

En agosto de 2014, y en el contexto de la discusión acerca de la reforma al sistema electoral binominal, el diputado René Manuel García propuso suprimir el Senado, con el fin de profundizar el proceso de democratización del país. En el mismo sentido se pronunció el diputado Silber, quien señaló que “nuestra sociedad está madura para tener una cámara, los tiempos de la política deben ser los tiempos del país”⁶. Por su parte, el diputado Farías basó su crítica en que las facultades legislativas de ambas cámaras son idénticas, lo que implicaría que el procedimiento legislativo bicameral terminaría por ser redundante⁷; mientras el diputado Farcas sostuvo que esta reforma significaría un ahorro sustantivo de tiempo y de recursos⁸. Como puede apreciarse, la constante crítica a la justificación del bicameralismo hace que la necesidad de estudiar sus fundamentos se intensifique.

⁴ MONTES, Carlos, 2008. “Burgos y Montes proponen modelo unicameral para Congreso” [en línea] La Tercera en Internet. 25 de septiembre de 2008. <http://www.latercera.com/noticia/burgos-y-montes-proponen-modelo-unicameral-para-congreso/>.

⁵ Ídem.

⁶ GARCÍA, René. Diputados promueven reforma que suprime el Senado. [en línea] La Tercera en Internet. 25 de agosto de 2014. <http://www.latercera.com/noticia/diputados-promueven-reforma-que-suprime-el-senado/>

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

La obiedad histórica de la estructura bicameral del Congreso Nacional no parece descansar, actualmente, en una adecuada reflexión acerca de las razones que justifican su existencia. Este déficit se vuelve particularmente problemático en el presente contexto de rediseño institucional y constitucional. El interés por reformar la estructura del Parlamento ha sido planteado en más de una oportunidad por los propios miembros del parlamento. Dada la relevancia del rol del Congreso, y el interés mostrado por los propios parlamentarios en una reforma tendiente al unicameralismo, es que resulta de vital importancia reflexionar acerca de sus fundamentos.

La presente investigación se justifica, en consecuencia, en la necesidad de reflexionar críticamente en torno a la justificación teórica actual del bicameralismo, considerando especialmente su utilidad en el proceso de rediseño institucional y de modernización del Estado chileno. Aquí se busca explorar críticamente las posibles vías de justificación del bicameralismo, con especial atención a los fundamentos específicos que se derivan de su introducción en un Estado unitario. Asimismo, este trabajo pretende desarrollar críticamente las posturas que justifican un sistema bicameral. Sin embargo, esto no significa que la insuficiencia de los criterios de justificación del bicameralismo suponga una defensa del sistema unicameral; del mismo modo que las críticas al sistema unicameral no son un argumento suficiente para justificar un sistema bicameral.

II. Criterios de justificación del bicameralismo

De acuerdo al estudio de Lijphart, existe una estrecha relación entre los Estados federales y el sistema bicameral, por una parte, y entre los estados unitarios y el unicameralismo, por la otra. Estas relaciones sin embargo no son absolutas. Lijphart muestra que mientras todos los Estados federados (considerados en su estudio) tienen un Parlamento bicameral⁹; no todos los estados unitarios tienen parlamentos unicamerales¹⁰. En el caso de los estados unitarios que cuentan con un Parlamento bicameral, es posible sostener que existe una relación directa entre el grado de (des)centralización del Estado y las características del sistema bicameral. Los estados unitarios descentralizados cuentan con un sistema bicameral fuerte, mientras que los Estados unitarios centralizados cuentan con un bicameralismo débil¹¹. Mediante la abstracción de estas observaciones iniciales, Lijphart propone una clasificación de los sistemas bicamerales, conforme a dos criterios: (i) las reglas de integración de las cámaras y (ii) las competencias constitucionales de cada cámara. Conforme al criterio de la integración se distingue entre bicameralismo congruente, esto es, aquel en que ambas cámaras cuentan con un mismo mecanismo de integración, y bicameralismo incongruente, esto es, aquel en el que las cámaras tienen mecanismos o reglas de integración diferentes¹². En cuanto a sus funciones, Lijphart distingue entre bicameralismo simétrico, cuando ambas cámaras cuentan con las mismas funciones (o la diferencia entre las funciones es moderada) y bicameralismos asimétricos, en los casos en que las cámaras cuentan con funciones distintas¹³. La combinación de estos elementos permite establecer tres tipos de bicameralismo:

⁹ La única excepción es el caso de Venezuela. A pesar de ser un Estado federado, a partir del año 2000, cuenta con un Parlamento unicameral.

¹⁰ LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, 2ª. ed. New Haven: Yale University Press, 2012. p. 213.

¹¹ *Ibid.* pp. 214-215.

¹² *Ibid.* p. 194.

¹³ *Ibid.* p. 193.

(i) fuerte (bicameralismo incongruente y simétrico), (ii) moderado (simétrico y congruente o asimétrico e incongruente) y (iii) débil (congruente y asimétrico)¹⁴.

Estas relaciones permiten distinguir la justificación del bicameralismo necesaria para los Estados unitarios de la justificación relevante para los Estados federales. En abstracto, los criterios de justificación para cada caso pueden sistematizarse, siguiendo a Fritz Scharpf, en razones intrínsecas y razones instrumentales. De acuerdo a la teoría de la democracia de Scharpf existirían dos mecanismos de justificación institucional: desde el punto de vista del *input*, las instituciones democráticas se justifican en la medida en que articulan adecuadamente los diferentes intereses colectivos; desde el punto de vista del *output*, las instituciones democráticas se justifican en atención a los resultados de las decisiones colectivas de carácter vinculante¹⁵. Las vías de justificación orientadas hacia el *output* se ocupan de establecer las estructuras políticas y el diseño institucional que son necesarias para alcanzar el rendimiento o resultados que es positivamente valorado. Los criterios orientados hacia el *input* no se ocupan de los resultados o el rendimiento del sistema político, sino más bien de la forma en que los procedimientos de decisión política permite la articulación de diversos intereses colectivos¹⁶.

Siguiendo las categorías de Scharpf, el análisis de las vías de justificación del bicameralismo se sistematizará en criterios intrínsecos (*input*) y criterios instrumentales (*output*)¹⁷. Como criterio intrínseco, se revisará el criterio de representación de intereses: cómo y por qué el sistema bicameral es una institución que podría ser justificada debido a su capacidad de representar y articular diversas clases de intereses. Los criterios de justificación

¹⁴ Ibid p. 198.

¹⁵ SCHARPF, Fritz W. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. 2ª ed. Konstanz: Univ.-Verl., 1972. p. 21.

¹⁶ Ibid. pp. 25 y ss.

¹⁷ La propuesta sistemática de Scharpf sirve en este trabajo sólo como estructura argumentativa. Aquí no se discute su corrección. Sin embargo, Luther sostiene que una argumentación sólida de los criterios intrínsecos (*input*), es la única vía que permitiría evitar objeciones que apelen al carácter "aristócrata o paternalista" del bicameralismo. Véase LUTHER, Jörg. "The search for a constitutional geography and historiography of Second Chambers". En *A World of Second Chambers*, 3–32. Milan: Dott. A. Giuffrè, 2006. p. 22.

instrumentales son aquellos que encuentran la justificación del bicameralismo en los resultados positivos que dicha institución produce o asegura. Así, en los criterios instrumentales se analizarán (i) el mejoramiento de la calidad de la legislación, (ii) la estabilidad o el rol moderador y (iii) la capacidad de evitar o disminuir la corrupción.

1. Justificación del bicameralismo Estados federados

1.1 Consideraciones históricas

Estados Unidos fue el primer Estado en adoptar un sistema parlamentario bicameral fuera del contexto político del sistema monárquico europeo, cuya función y fundamento hasta ese momento era la de actuar como cámaras aristocráticas. La revisión de la historia parlamentaria norteamericana es relevante en tanto las razones invocadas para la instauración de un Parlamento bicameral difieren esencialmente de los fundamentos del sistema parlamentario bicameral europeo, dando lugar a un nuevo paradigma de justificación del sistema bicameral y marcando el origen de un nuevo sistema parlamentario.

En el sistema europeo el fundamento de los sistemas bicamerales era la representación de los intereses de las élites en el Parlamento¹⁸. Sin embargo, a diferencia de Inglaterra, el nuevo Estado americano no tenía una clase social aristócrata¹⁹. Que en Estados Unidos no existiría una aristocracia es, de acuerdo a Shell, el hecho determinante y distintivo en el desarrollo del argumento a favor de un Parlamento bicameral en Estados Unidos. El proceso de independencia estadounidense estuvo fuertemente influenciado por las ideas ilustradas de

¹⁸ Véase *Infra* 2.1.a)

¹⁹ SHELL, Donald R. "The History of Bicameralism". *The Journal of Legislative Studies* 7, nº 1 (1 de marzo de 2001): 5–18. p. 9.

la Revolución Francesa, el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, la proscripción de los estamentos sociales y las diferencias jurídicas entre las personas que pertenecían a estamentos diferentes. Mientras en el período post revolucionario en Francia se optó por un sistema parlamentario unicameral²⁰, en Estados Unidos la discusión acerca sobre el sistema parlamentario, aunque de momento no zanjada, tendía hacia la adopción de un sistema bicameral. La discusión estuvo dirigida principalmente por Madison, Jefferson y Hamilton, quienes sostuvieron sus argumentos a favor del sistema bicameral en un conjunto de artículos de opinión compilados en "*The Federalist Papers*".

En el proceso de la redacción de la Constitución norteamericana, la posición federalista, sostuvo la necesidad de crear un Estado federado, compuesto de unidades territoriales independientes que, manteniendo su soberanía, fuesen regidos por una Constitución federal común y un gobierno federal. Los partidarios del federalismo proponían un gobierno federal que fuese común a todos los Estados (federados)²¹. El sistema bicameral era el sistema parlamentario que mejor servía a los propósitos de un Estado federal, pues permitía mantener la soberanía y la independencia de cada Estado (federado) entregando a la vez un espacio de deliberación común²². Un Parlamento con dos cámaras permitía la representación del pueblo en la cámara baja y la representación de los Estados en la cámara alta. De este modo, ninguna ley podría ser aprobada sin la aprobación del pueblo en primera instancia y la ratificación de los Estados en una segunda²³. En el Parlamento primaría el principio de igualdad ante la ley, garantizada a través de la igualdad de voto, y la representación proporcional del los Estados en el Senado²⁴, como garantía y reconocimiento de la soberanía de cada Estado federado²⁵.

²⁰ VON BEYME, Klaus. Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München, Piper, 1970.

²¹ MADISON, James. The Federalist N^o. 62. The Senate. En: THE FEDERALIST PAPERS. Mineola, New York: Dover Publications Inc. 2014. pp. 303 y ss.

²² MADISON, Op. cit. p. 303.

²³ Idem.

²⁴ Madison aboga por un sistema proporcional. Véase Madison Idem.

²⁵ Idem.

Si bien el criterio de representación territorial de los Estados fue el criterio primario y determinante en la discusión estadounidense, en el texto de “*The Federalist Papers*” se hace referencia reiteradamente a la importancia instrumental del Senado. Es especialmente Madison quien destaca al Senado como un cuerpo moderado, que favorece la calidad legislativa, en tanto actúa como cámara revisora y hace más difícil aprobar leyes²⁶, conformado por personas honoríficas²⁷, que favorece mejores relaciones internacionales y promueve la confianza de otros Estados²⁸. Sin embargo, éstas razones instrumentales para justificar el bicameralismo son accesorias a la razón intrínseca, por sí misma suficiente, para justificar un sistema bicameral (en Estados Unidos): la representación de los intereses (o la voluntad) de las unidades territoriales (Estados federados) que conforman el Estado federal.

La adopción de un sistema federal con un Parlamento bicameral en Estados Unidos, influyó profundamente la creación de nuevos Estados durante el siglo XIX y el siglo XX. En el caso de Alemania, la discusión durante el proceso de unificación tuvo como mecanismo de solución del debate el ejemplo estadounidense. El conflicto entre Bismarck, quien era partidario de establecer un estado centralizado (mediante la unificación de los reinos germanos bajo la tutela de Prusia), y los liberales alemanes, quienes abogaban por la implementación de un sistema parlamentario, se resolvió mediante lo que Klaus von Beyme denominó como la “parlamentarización del *Reich*”²⁹. Como explica von Beyme, si bien un sistema parlamentario no era la primera preferencia de Bismarck, el parlamentarismo y un Parlamento bicameral servían al propósito de unir a Alemania.

²⁶ Idem.

²⁷ En el “*The Federalist Papers*” N° 62, Madison se refiere a la integración del Senado y a los requisitos que deben reunir los Senadores. Madison sostiene que los candidatos al Senado deben cumplir con requisitos más exigentes que los candidatos a la cámara baja, en atención a “naturaleza de la confianza senatorial, la cual requiere mayor formación y estabilidad de carácter, requiere a su vez que el senador haya alcanzado aquella etapa de la vida” (p. 302).

²⁸ Véase MADISON Op. cit. pp. 305 ss. y MADISON, James. *The Federalist* N° 63. *The Senate continued*. En: *THE FEDERALIST PAPERS*. Mineola, New York: Dover Publications Inc. 2014. pp. 307 y ss.

²⁹ VON BEYME, Op.cit. p. 237.

1.2 La relación entre el principio federalista y el bicameralismo en la actualidad

De acuerdo al estudio de los gobiernos parlamentarios de von Beyme, en la actualidad los parlamentos bicamerales están asociados, en su mayoría, a estados federales (o al principio federal), el cual se caracteriza por ser un sistema pluralista³⁰. Asimismo, existiría una relación entre el tamaño de un Estado y su sistema parlamentario. De este modo, los Estados de grandes territorios adoptan un sistema federal y por consiguiente, un sistema parlamentario bicameral. Von Byme observa que existiría una relación directa entre el nivel de (des)centralización del Estado y el sistema administrativo adoptado (unitario o federal).

Si bien existe una estrecha relación entre los estados federales y el bicameralismo, no es el único criterio que determina la implementación de un sistema bicameral. De acuerdo a von Beyme, existen ciertos criterios que conducen a la implementación de un parlamento bicameral³¹: (i) sistema federal (que necesita de un parlamento bicameral); (ii) tendencias regionalizadoras o descentralizadoras en los Estados unitarios (como Italia, España y Francia); (iii) *Konkordanzdemokratische Elemente*³² como vía para responder al pluralismo; (iv) Estados con grandes y extensos territorios.

Las segundas cámaras en los Estados federales se caracterizan por ser cámaras fuertes (con la excepción de Austria)³³, a la que corresponde hacer efectiva la responsabilidad ministerial mediante el juicio político³⁴. Normalmente rige el principio de nombramiento o

³⁰ VON BEYME, Klaus. Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789 - 1999, 3ª ed. Opladen, Westdt, 1999. p. 196.

³¹ Ibid. p.197.

³² Lo que Lijphart denomina "*Consociational Democracy*". Véase en LIJPHART, Arend. "Consociational Democracy". *World Politics* 21, nº 2 (1969): 207–25, en particular, pp. 211 y ss.

³³ VON BEYME, Op.cit. p. 198.

³⁴ Ibid. p. 205.

designación de sus miembros³⁵; actuando como cámara de equilibrio (*Gegengewicht*) de la cámara baja, en tanto representante de la voluntad popular³⁶. De acuerdo a von Beyme, estas características dan cuenta que el sistema bicameral sólo puede sobrevivir en aquellos Estados cuyo sistema administrativo tenga una función distributiva o de distribución democrática³⁷. Ello vale para todos los Estados federales y asimismo, para los Estados unitarios con tendencias de regionalización o descentralización (como España, Francia, Reino Unido, entre otros). La función de distribución de la democracia es relevante para la implementación sostenible del sistema bicameral, en tanto hace posible que las regiones puedan construir bases sociales de la cámara alta y desarrollar un sistema similar al de las cámaras altas en los Estados federales³⁸.

2. Criterios de justificación en Estados unitarios

2.1 Criterios intrínsecos

El criterio de justificación primario del bicameralismo en los Estados federados es la representación de las unidades territoriales autónomas (de los Estados federados, en el caso estadounidense, o de los *Länder*, en el alemán). Los Estados unitarios por definición carecen de estados federados o en general de unidades autónomas. En ellos la representación parlamentaria se lleva a cabo, en principio, únicamente a nivel nacional o estatal. En la tradición europea sin embargo el Senado ha actuado históricamente como una cámara de

³⁵ Ibid. p. 198. El artículo 51 de la Constitución Federal de Alemania rige los mecanismos de nombramiento de los miembros del *Bundesrat*.

³⁶ Ibid. p. 197.

³⁷ Ibid. p. 218.

³⁸ Ibid. p. 218 y ss. A juicio de von Beyme, ello hace posible que las virtudes de distribución e integración de los sistemas bicamerales en los Estados Federales puedan permanecer en los estados centralizados cuando (o si) se acabe "la moda" de la regionalización.

representación de intereses. En esta parte se revisarán (diversas) formas de representación que el Senado ha cumplido en la tradición europea y se intentará determinar si alguna de ellas constituye por si misma una razón para justificación del bicameralismo adecuada para los Estados unitarios. Los criterios que se revisarán son: (i) cámara de representación de intereses privilegiados, (ii) cámara de representación (de personas) honorífica(s); (iii) las teorías que justifican una doble representación parlamentaria (en particular, la teoría de la representación funcional y la teoría de la representación plural); y finalmente, la cámara alta como una (iv) cámara de representación de minorías estructurales, permanentes o de Comunidades Autónomas en el Estado unitario (como en el caso español).

a) Representación de intereses privilegiados

El estudio histórico de las primeras asambleas o consejos de la Europa medieval sostiene que el motivo original que luego daría lugar a la forma actual de los parlamentos bicamerales fue la representación de los intereses privilegiados de la nobleza. El nacimiento de las cámaras altas surge de la necesidad de la élites de resguardar políticamente sus intereses frente a aquellas decisiones de la asamblea que amenazaren sus intereses o que pudiesen afectar su posición.

En el orden social estamental de la edad media, la nobleza constituía un cuerpo social en si mismo, titular de derechos de cuya defensa dependía la perduración del orden social feudal. El defensor más célebre de la aristocracia como cuerpo orgánico constitutivo de la sociedad fue Montesquieu. En *Del espíritu de las leyes* Montesquieu distingue tres formas de gobierno – la república, la democracia y la monarquía – en base a la pregunta sobre quién

ostenta el poder político.³⁹ Así, de acuerdo a Montesquieu, el gobierno republicano es aquel “en que el pueblo en cuerpo ó sólo parte de él ejerce la potestad soberana”⁴⁰; el monárquico “aquel en que gobierna uno solo, pero con arreglo á leyes fijas y establecidas”⁴¹; y el despótico, “es aquel en que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo á voluntad y capricho”⁴². La democracia se corrompe cuando el deseo por la igualdad es excesivo y el pueblo busca ejercer las facultades exclusivas de los magistrados (juzgar, administrar, etc)⁴³. En la monarquía el poder absoluto y todas sus facultades están concentradas en el monarca. La concentración exclusiva de todas ellas en una sola figura, favorece el despotismo en la conducción del gobierno según los caprichos del príncipe.

De acuerdo a Montesquieu, el gobierno monárquico no es el tipo de gobierno ideal ya que, aun cuando no devenga en un gobierno despótico, carece de la virtud inherente a la aristocracia⁴⁴. Una república, en tanto, es aquel tipo de gobierno en que la soberanía recae ya sea en todos los miembros de una sociedad (república popular), o bien en algunos (república aristocrática). El vicio de la república popular es que, por definición ésta carece de la virtud aristocrática⁴⁵, entendida como el espíritu de la moderación⁴⁶ que para Montesquieu es el elemento central y esencial en el fortalecimiento de la república.

Es entonces la virtud aristocrática, elemento esencial, distintivo y exclusivo de la del estamento noble, la que permite que la república se acerque a su estado más perfecto⁴⁷ y el

³⁹ MONTESQUIEU. El espíritu de las leyes. Biblioteca de derecho y de ciencias sociales (Librería General de Victoriano Suárez). Librería General de Victoriano Suárez, 1906. En particular, Libro II De las leyes que se derivan directamente de la naturaleza del gobierno. Capítulo I De la naturaleza de los tres diversos gobiernos.

⁴⁰ Ibid p. 21.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ MONTESQUIEU. *Op. cit.*, p. 168.

⁴⁴ Ibid. pp. 42 y ss.

⁴⁵ Ibid p. 40.

⁴⁶ Ibid, p. 87.

⁴⁷ Ibid p. 31.

elemento que la que distingue una república aristocrática de la democracia y de la monarquía. Al respecto, Montesquieu sostiene que “el gobierno aristocrático tiene de suyo cierta fuerza que falta á la democracia. En él los nobles forman un cuerpo que, por sus privilegios é interés particular, reprime al pueblo”⁴⁸. La gran virtud de un gobierno aristocrático es la *moderación*, cuyo objeto es preservar las formas aristocráticas entre iguales⁴⁹.

Montesquieu era un admirador de la monarquía parlamentaria inglesa y la importancia que se le concedía en Inglaterra a la nobleza. Por ello expone en términos críticos los intentos de abolición de los privilegios de la nobleza y del clero en otros Estados. Su argumento central es que la aristocracia sería el cuerpo intermedio entre el monarca y el pueblo, cuya virtud impide que la monarquía devenga en un gobierno despótico.

Dado que en la teoría de Montesquieu la virtud aristocrática era el pilar fundamental del estado más perfecto de un gobierno republicano, y que la preservación de los intereses de la nobleza era condición necesaria para la preservación de la virtud aristocrática, la intervención de la aristocracia en el proceso legislativo era a su juicio fundamental. En este sentido, la aristocracia aportaba el espíritu de moderación al proceso legislativo. Por ello se requería de una forma de gobierno que fomentara dicha moderación. Efectivamente, Montesquieu admiraba la monarquía constitucional inglesa precisamente por su carácter moderado. En Inglaterra, el ejercicio del poder del monarca estaba limitado por ley, y su potestad legislativa estaba sujeta a consulta y consejo del Parlamento. El contraste del modelo inglés con el absolutismo francés servía a Montesquieu como modelo para el desarrollo de su teoría de la separación de los poderes del Estado. La división de las potestades de gobernar, legislar y juzgar en distintas instituciones, promueve el control recíproco en el ejercicio de sus funciones y garantiza, teóricamente, el correcto ejercicio de dichas potestades, provee de ciertos resguardos frente a la corrupción y garantiza la libertad individual de todos los hombres.

⁴⁸ Ibid p. 41.

⁴⁹ “La moderación es, por tanto, el alma de los gobiernos aristocráticos; mas entiéndase que me refiero á la que está fundada en la virtud, no á la que nace de cobardía ó a del alma”.Idem.

La teoría de separación de los poderes, de acuerdo a Montesquieu, es aplicable a todas las instituciones de un Estado. De este modo, la teoría de la separación como mecanismo de control (mediante lo que Montesquieu llama las facultades de estatuir y de impedir) es también aplicable al poder legislativo. Así, la división del Parlamento en dos cámaras promueve una fiscalización recíproca, fomentando el correcto ejercicio de la función legislativa. Si bien Montesquieu creía que todos los estamentos sociales tienen derecho a ser representados en la asamblea, se mostraba escéptico respecto a la representación igualitaria dentro de ella. En tanto miembro de una sociedad estamental del siglo XVIII y defensor de la aristocracia como el cuerpo social fundamental para el desarrollo de la república, Montesquieu distingue radicalmente los estamentos sociales, promoviendo la separación entre ellos en todo ámbito, y en particular en el Parlamento. De acuerdo a Montesquieu, de ser igualmente representados que el pueblo llano en la asamblea, los grupos distinguidos de la sociedad (ya sea por nacimiento, riqueza u honores) corren el riesgo de ser igualados (en su voto) y en último término, de perder su libertad. Es por ello que Montesquieu sostiene que el segundo rol que cabe a la aristocracia es la integración del poder legislativo de forma proporcionada a los privilegios de los que goza dentro de la sociedad. Concretamente, ello consiste en la creación de un “cuerpo que tenga como éste tiene el derecho de oponerse a las de ellos”⁵⁰, es decir, la creación de un Parlamento que otorgue a la aristocracia un poder de veto respecto de las decisiones de la asamblea o cámara baja.

Recapitulando, para Montesquieu, la mejor forma de ejercicio de la potestad legislativa es aquella que reconoce la virtud aristocrática, como condición esencial para la producción de leyes estables, entendida como la protección y mantención de ciertos privilegios sociales⁵¹. Ello, sumado a la teoría de la división de los poderes dentro de las instituciones del Estado,

⁵⁰ Ibid p. 232.

⁵¹ De acuerdo a Montesquieu, la protección de los intereses de la aristocracia aseguraba la mantención de la clase aristócrata, asegurando que la sociedad contaría con una clase que entrega virtud a la sociedad, creándose así una especie de “círculo virtuoso”. Asimismo, la producción legislativa moderada, influenciada por la virtud aristocrática, evitaría entre otras cosas la creación de leyes extremadamente crueles y evitaría que “los corruptos contaminen a los virtuosos”.

hacen del sistema bicameral el más adecuado para el resguardo y la promoción de la virtud republicana. Asimismo, la división del Parlamento en dos cámaras supone en la práctica el establecimiento de una facultad de veto de la cámara alta respecto de las decisiones tomadas en la asamblea (o cámara baja), posibilitando así “el derecho de oponerse a las extralimitaciones del pueblo”⁵². Con ello, se configura un contrapeso mutuo entre las aspiraciones del pueblo y de la nobleza.

La preeminencia de la aristocracia por sobre los demás estamentos sociales fue, conforme a Montesquieu ampliamente reconocida en el Parlamento inglés⁵³. La nobleza, *per se* un cuerpo intermedio entre la corona y el pueblo, al privársele del ejercicio de los privilegios de la corona se le habría compensado con ciertos privilegios dentro del Parlamento. “Todo aquello que no puede recibir en fuerza real, se le compensa en esplendor y en grandeza exterior (sic)”⁵⁴. Por ello la cámara alta fue integrada por los Lores en tanto gozan “de un derecho inherente a sus personas”⁵⁵ a la “representación propia para el sostén de sus propios intereses”⁵⁶. Asimismo, la denominación de las cámaras expresa el lugar privilegiado que cabe a la representación de la nobleza: mientras la cámara integrada por el estamento de los nobles se denomina cámara alta, la integrada por el pueblo se llama cámara de los comunes o cámara baja. La ubicación de la cámara de los Lores, junto al trono real, es también un reconocimiento a su privilegio social⁵⁷ y a su posición intermedia entre el monarca y el pueblo.

El valor de la justificación del bicameralismo de Montesquieu, vinculada esencialmente a una sociedad estamental que busca resguardar y representar los intereses de un orden privilegiado, debe ser atendido únicamente desde un punto de vista histórico. Efectivamente, sería irracional e incoherente que una democracia moderna, un sistema político que tiene por

⁵² Idem.

⁵³ LOLME, Juan de Luis. La Constitución inglesa comparada con los gobiernos republicanos y monárquicos de Europa. Madrid, Imprenta de Sanchiz, 1847. p. 149.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem,

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Ibid. p.148.

fundamento, entre otros, el principio de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley fundamentara sus instituciones democráticas conforme a esta vía de justificación. Ricardo Chueca, sin embargo, generaliza el valor meramente histórico de la posición de Montesquieu para criticar el bicameralismo por su vinculación esencial al resguardo de los intereses de la nobleza. Así, Chueca sostiene que:

“todo sistema bicameral, independientemente de la composición y competencias de cada una de las Cámaras responde a dos presupuestos políticos: negar a una única asamblea depositaria de la soberanía popular la íntegra plenitud del poder legislativo y sustraer la representación política a una dependencia demasiado acentuada e inmediata de los electores”⁵⁸.

Chueca recalca que en sus orígenes, el bicameralismo respondió a necesidades de orden práctico y político, principalmente “como medio para proteger grupos sociales privilegiados y status predemocráticos”⁵⁹. El sistema bicameral, de acuerdo a Chueca, sería:

“[una] expresión de una sociedad no igualitaria. La segunda Cámara como estructura de apoyo político de un orden social privilegiado, la nobleza, que debe disponer de una asamblea distinta producto de un cuerpo electoral separado del resto del cuerpo electoral popular. Se configura así un único poder legislativo que será expresión resultante de las decisiones de dos órganos representativos absolutamente estancos (sic), producto de puntos de vista e intereses que se expresarán en deliberaciones y decisiones diferentes”⁶⁰.

⁵⁸ CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis, “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, *Revista española de Derecho Constitucional* 4, nº 10 (1984): 63–90. p. 64.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

Como señala Chueca, la implementación del bicameralismo tuvo por objetivo el resguardo de los intereses de la nobleza, mediante una estructura institucional sólida. El bicameralismo no respondía a ninguna necesidad jurídica que pudiese únicamente ser satisfecha mediante dicha estructura, ni tampoco aseguraba la calidad de la legislación⁶¹.

La concepción del Senado es una noción altamente criticada, sobre todo a partir del siglo XX. Sin embargo, la justificación de las cámaras altas como cámara de representación de intereses privilegiados encuentra su primera crisis en el proceso de independencia de Estados Unidos. Como ya se mencionó, la falta de una clase noble estadounidense y la inspiración de la Revolución Norteamericana en los principios ilustrados de libertad e igualdad fueron determinantes en la construcción de la argumentación en favor del bicameralismo como una cámara de representación territorial⁶². La fundación de una nueva nación, fundada en los principios ilustrados de libertad e igualdad, hace imposible la concepción del Senado como una cámara de representación de los intereses de una clase social privilegiada⁶³. Sostener lo contrario significaría renegar de los principios que inspiraron la revolución y que tuvieron como resultado la creación de un Estado sin estamentos sociales, sin privilegios inherentes a la condición social y que asegura la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Si bien la ratificación de la Constitución Federal de Estados Unidos supuso la implementación de un Parlamento bicameral, en la Francia post revolucionaria la Constitución de 1791 establece un parlamento unicameral⁶⁴, ya “que ven en el Senado un freno y una

⁶¹ Idem. Una potestad que por lo demás todavía recaía enteramente sobre el monarca. El rol del Parlamento era meramente consultivo.

⁶² Véase *Supra* I.

⁶³ Al respecto, véase PÉREZ ROYO, Javier, y CARRASCO DURÁN, Manuel. *Curso de derecho constitucional*. 11ª ed. Manuales universitarios. Madrid: Marcial Pons, 2007. pp. 661 y ss.

⁶⁴ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y ARBÓS I MARIN, Xavier, “El Senado, cámara posible de las autonomías”, *Revista de estudios políticos*, nº 17 (1980): 27–66. p. 28.

moderación a la voluntad popular expresada a través de la Cámara baja⁶⁵. La Revolución Francesa y el proceso de independencia estadounidense colaboraron en la disminución del poder de las cámaras aristocráticas europeas⁶⁶, aunque su integración (hereditaria en ciertos casos, como Inglaterra hasta 1999) y su composición mantendrán la posición mayoritaria de la nobleza en el Parlamento. Como explican Aja y Arbos, si bien durante el siglo XIX los Senados europeos se alejaron de su carácter conservador como cámara de representación aristocrática, mantuvieron su carácter elitista mediante la exigencia de estrictos requisitos a los candidatos, que en la práctica solo eran satisfechos por parte de los miembros de la aristocracia terrateniente⁶⁷. El avance de los movimientos democráticos y sociales a finales del s. XIX y comienzos del s. XX permitieron la eliminación paulatina de los requisitos censitarios para los candidatos al Senado. Sin embargo, con ello no se logró conseguir que el Senado fuera una cámara cuya integración representare a todos los actores de la sociedad⁶⁸. La inclusión de miembros del Senado al margen de los Partidos políticos y los integrantes designados hicieron el que Senado permaneciere como una institución conservadora, que pretende moderar o enfriar las iniciativas de la cámara baja⁶⁹. Aunque durante el siglo XX no es posible invocar la representación de intereses de la aristocracia como criterio justificatorio del bicameralismo, las reglas de integración del Senado parecen ser el producto de su justificación histórica temprana.

No obstante, las críticas a la noción del Senado como cámara de representación de intereses privilegiados, como señalan Aja y Arbos, la estructura y el diseño del Senado permitió que se mantuviera el resguardo de dichos intereses, aunque no explícitamente. Pérez Royo y Carrasco sostienen que la justificación originaria del Senado se ha extendido hasta la

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ SHELL, Op. cit. p.13.

⁶⁷ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y ARBÓS I MARIN, Xavier, Op. cit. pp. 28-29.

⁶⁸ Ibid. 29.

⁶⁹ Idem.

actualidad, a pesar de su completa incompatibilidad con la evolución del estado democrático⁷⁰, lo que ha dado lugar a una “inercia histórica se expresará en la propia constitución del poder legislativo”⁷¹.

Ante la imposibilidad de justificar una institución legislativa desde concepciones premodernas que dividen a la sociedad en clases o estamentos en función de virtudes o privilegios que por el derecho natural les corresponden, y que tienen por principal función la representación y protección de dichas clases sociales en desmedro de los demás miembros de la sociedad, se vuelve necesario reflexionar en torno a los criterios de justificación del bicameralismo y las funciones del Senado en los Estados unitarios.

b) Personas honoríficas

La noción de que el gobierno debe estar entregado a los mejores hombres, es una idea que nace en Grecia y continúa durante la República Romana. En Roma, el Senado estaba integrado por hombres patricios. Si bien no cumplía con ninguna de las funciones que hoy se le atribuyen al Parlamento, éste actuaba como órgano consultivo del Cónsul⁷², al estar integrado por hombres sabios y prudentes. En su trabajo “*The history of bicameralism*”, Donald Shell sostiene que fue el Senado de la República Romana el que mantendría la reputación del Senado como una institución que aporta sabiduría y experiencia al gobierno⁷³.

⁷⁰ PÉREZ ROYO, Javier y CARRASCO DURÁN, Manuel, Op. cit. pp. 661 y ss.

⁷¹ Idem. Asimismo, véase *Infra* 2.1.c), sobre la influencia de la justificación de la concepción originaria del Senado en la Constitución española de 1978, y cómo ésta ha afectado el desempeño del Parlamento en sus funciones legislativas y de integración.

⁷² SHELL, Op. cit. p.6.

⁷³ Idem.

La mayoría de la doctrina indica como motivo originario de una Parlamento bicameral la representación y protección de los intereses de la aristocracia⁷⁴. Sin embargo, Shell sostiene que el verdadero motivo originario fue la necesidad de los gobernante y monarcas de consultar las decisiones gubernamentales y legislativas con hombres sabios y respetados. Así, el Parlamento se estructuraría en torno a la idea de dar consejo, y el Parlamento bicameral surge de la necesidad de obtener distintas formas de consulta⁷⁵. La figura de los órganos consultivos vuelven a cobrar relevancia durante la baja Edad Media, como concejos que orientaban al rey en el proceso legislativo. Fue este el motivo que dio lugar en Inglaterra al establecimiento del Parlamento modelo en 1295, integrado por Lores temporales (aristócratas) y Lores espirituales (miembros del clero).

A diferencia de las teorías, como la de Montesquieu, que describen al gobierno inglés como el paradigma de la moderación y de limitación del poder del monarca a través de la ley y las funciones del Parlamento, Shell sostiene que el desarrollo del sistema de gobierno inglés no da cuenta de la búsqueda de un equilibrio entre la monarquía y la nobleza. La concepción del modelo inglés como estable y moderado es resultado de un proceso muy posterior a los hechos que motivaron el establecimiento de asambleas consultivas en la Inglaterra medieval⁷⁶. En efecto, el Parlamento inglés fue creado con la finalidad de dotar de estructura al proceso consultivo real, al margen de toda teoría política de *check and balances*, e incluso sin tener en consideración la protección de los intereses aristocráticos. Así, el antecedente del nacimiento del Parlamento modelo no sería otro que la necesidad de los monarcas de “consultar a quienes cuyo estatus o poder dentro de la comunidad, hacía que dicha consulta fuese prudente”⁷⁷. Asimismo, la creación de la Cámara de los Comunes en 1337 responde también a la necesidad

⁷⁴ Véase *Supra* 2.1.a)

⁷⁵ SHELL, Op. cit., p.5.

⁷⁶ Ibid., pp.7 y ss.

⁷⁷ Ibid., p. 7.

de consulta, en particular, a la necesidad de consultar con el pueblo materias de regulación y alza de impuestos⁷⁸.

Sin embargo, el Parlamento del medioevo inglés era un órgano de carácter meramente consultivo, que comunicaba al rey el sentimiento del pueblo y no tenía ninguna influencia efectiva en la producción legislativa ni era vinculante para el rey⁷⁹. En efecto, “se trataba de consejeros *bona fide*, cuya opinión, sabia o no, tiene en todo caso una importancia suprema porque su cooperación era indispensable”⁸⁰. Si bien el poder de legislar recaía exclusivamente en el rey, las leyes no eran dictadas sin primero consultar a los Lores y a los Comunes⁸¹.

Como ya se señaló, a partir del siglo XVIII y con la influencia de las ideas de la Ilustración, la influencia de la cámara alta de corte aristócrata fue perdiendo peso paulatinamente. Sin embargo, los mecanismos de integración mantuvieron a la aristocracia en la mayoría del Parlamento⁸². En Inglaterra, si bien los asientos parlamentarios de los Lores espirituales habían disminuido, mantuvieron su representación en el Parlamento de Gran Bretaña hasta la Revolución de Cromwell de 1648⁸³; y siguieron representados en las cámaras altas de los demás Estados europeos⁸⁴. En tanto en Italia, el Senado estaba compuesto por miembros elegidos por el rey, y los príncipes de la Familia Real ocupaban el cargo de forma vitalicia y era transmitido hereditariamente⁸⁵. En Inglaterra, el carácter hereditario de más de la mitad de los asientos de la Cámara de los Lores se mantuvo hasta 1999⁸⁶.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ BAGEOHT, Walter, *The English constitution*, Cambridge texts in the history of political thought. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2001. p. 312.

⁸⁰ Ibid. 176-177.

⁸¹ Ibid. p. 178.

⁸² SHELL, Op. cit. p.8.

⁸³ Ibid. p.9.

⁸⁴ Ibid. p.13.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Ibid. p.14.

En la actualidad, la participación de personas honoríficas al Senado tiene lugar mediante la integración mixta del Senado. Ella supone que la cámara alta es integrada tanto por representantes elegidos popularmente como por parlamentarios a quienes se les reconoce un atributo especial. En la historia del bicameralismo, Aja y Arbos ubican la integración mixta del Parlamento en el período de entre guerras, describiéndola como una institución política propia de un período de transición política⁸⁷. Al final de esta transición, esta forma de integración perdió su legitimidad democrática, siendo reemplazada en la mayoría de los Estados por comités consultivos de carácter exclusivamente técnico⁸⁸. No obstante aquello, durante la segunda mitad del siglo XX, las cámaras altas experimentaron un proceso conservador (aunque alejado de la aristocracia), que se manifestó principal y fuertemente en los mecanismos de su integración⁸⁹: primero, mediante el aumento de requisitos para ser candidato (mayor edad, períodos parlamentarios más largos, mayores exigencias en cuanto al nivel educacional de los candidatos, entre otros); y en segundo lugar, mediante la incorporación de personas no elegidas por votación popular ni miembros de los partidos políticos⁹⁰. Este proceso de conservadurización del Senado a través de la integración mixta se ha justificado desde el argumento que entiende y describe al Senado como un espacio de honorabilidad. Como señala Lavayele, será “misión del Senado preparar una asamblea legislativa digna, dando cabida en su seno a los hombres más eminentes, experimentados y competentes”⁹¹.

Otras corrientes entienden que una representación mixta del Senado no responde necesariamente a proceso de conservadurismo, sino que constituye una noción corporativista

⁸⁷ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y ARBÓS I MARIN, Xavier, *Op. cit.* p. 28.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Ibid.* pp 28-29.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ FERMANDOIS, Arturo. El Senado en el derecho comparado, *Revista chilena de derecho* 24, n°2 (1997): 277–313. p. 290.

del Parlamento, permitiendo una forma especial de representación de intereses de ciertos gremios o grupos de interés⁹².

Arturo Fermandois discrepa de ambas posturas. En su opinión, la integración mixta del Senado tiene por único propósito la profundización de la función conservadora del Senado⁹³. La inclusión de parlamentarios “expertos” no electos significaría un aporte no sólo desde el punto de vista técnico, sino además por la integración de un elemento apolítico que promueve el rol del Senado como cámara de enfriamiento y reflexión. Esto, a su vez, fortalecería la función conservadora del Senado, justificación última del bicameralismo, según Fermandois⁹⁴. Asimismo, sostiene que la inclusión de parlamentarios no provenientes del sufragio universal tendría por función integrar en los órganos de decisión a “personas capacitadas para resolver los problemas concretos”⁹⁵.

i. La integración mixta del Senado en la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 estableció un Parlamento bicameral con una cámara alta de integración mixta. El artículo 45 del texto original de la Constitución establecía que el Senado sería integrado por “miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país”, además de nueve senadores designados y vitalicios⁹⁶.

⁹² Ibid, p. 293. Asimismo, véase *Infra*: La integración mixta del Senado en la Constitución de 1980 e *Infra* 2.1.d)

⁹³ Ibid. pp. 292-293. Fermandois define la función conservadora del Senado: “Entendemos por función conservadora del Senado el atributo por el cual se le designa como Cámara de reflexión o moderación en la producción legislativa, se le ubica en posición objetiva menos permeable por el acontecer político inmediato y se le exige constituir una fuente de resoluciones más maduras, técnicas y crecientemente desideologizadas.”

⁹⁴ Fermandois está en desacuerdo con que la integración de parlamentarios no electos responda necesariamente a una doctrina corporativista. Véase FERMANDOIS, Op. cit. p. 98.

⁹⁵ Ibid. p. 293.

⁹⁶ El antiguo artículo 45 establecía como senadores designados:

a) Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1o. del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean

Aún antes de que se discutiera la estructura parlamentaria, Jaime Guzmán defendió dentro de la Comisión Ortúzar la idea de que el Parlamento debía ser de integración mixta. Guzmán era crítico del proceso de integración del Senado que estatuyó la Constitución de 1925⁹⁷ y sostuvo que al menos 1/3 de los miembros de la cámara alta no debiesen ser elegidos por votación popular, sino que obtendrían un escaño “[por] derecho propio (...) o bien por designación presidencial fundada en ciertas calidades relevantes que la persona haya tenido en la vida republicana”⁹⁸. Este grupo de parlamentarios podría representar a ciertos sectores económicos y sociales; y actuar como asesor legislativo del Presidente de la República en dichas materias⁹⁹. Ello da cuenta de la concepción social y política corporativista de Guzmán: que el Parlamento constituía a su juicio una cámara de representación de intereses gremiales o corporativos y no un espacio común de deliberación política.

aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución;

b) Dos ex Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos;

c) Un ex Contralor General de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema;

d) Un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;

e) Un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos, designado por el Presidente de la República, y

f) Un ex Ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República.

⁹⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 49. Composición, sistema de elección y duración del Senado. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980>> [consulta:] p. 9-10

⁹⁸ Ibid. p. 10.

⁹⁹ Idem. Esta primera intervención de Guzmán da cuenta de la implementación de su visión corporativista.

Si bien la idea de la integración mixta del Congreso tuvo una buena acogida dentro de la Comisión, la perspectiva corporativista de Guzmán no se impuso por completo. El Presidente Ortúzar propuso la idea, compartida por los demás miembros de la Comisión, de que los miembros del Senado fueran figuras honorables o de relieve nacional¹⁰⁰. Marcando una diferencia clara con Guzmán, sostuvo que los integrantes designados del Parlamento no serían representantes de intereses ni de un saber especial o grupal, sino que debieran representar la “experiencia republicana”¹⁰¹. Asimismo, a los candidatos a Senador se les exigirían “ciertos requisitos de preparación o de idoneidad”¹⁰². La concepción de un Senado de integración mixta, que apela a la idea romana de que el Senado está integrado por los mejores hombres de la República, es expresada con claridad cuando Ortúzar afirma que:

“debía idearse un Senado cuya composición fuera de carácter mixto, en que parte de sus miembros fueran elegidos en votación directa a través de todo el territorio de la República en donde tendrían cabida las figuras prestigiadas por la Nación, y otra, cuyos representantes fueran designados por la función que les correspondió desempeñar o por la actividad que actualmente ejercen, como por ejemplo, los ex Presidentes de la República; del Senado; ex Contralores Generales de la República; *etc*”¹⁰³.

En el mismo sentido se expresó el comisionado Bertelsen, quien sostuvo que:

“[E]l Senado podría dar cabida a las grandes personalidades de la vida política del país y, en general, a las grandes personalidades de un Estado en un momento

¹⁰⁰ Ibid. p.2.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Ibid. p.13.

¹⁰³ Ibid., p.7.

determinado, ya sea que se establezca un sistema electoral diferente para el Senado o que en éste se dé acogida a personas por derecho propio o por un sistema de designación diverso”¹⁰⁴.

El comisionado Diez sostuvo que el fundamento de la integración mixta es que ella se promovía dentro del Senado un ambiente despolitizado y que la cámara alta operara como una cámara de freno y de enfriamiento de las cuestiones políticas que fueran promovidas por la Cámara¹⁰⁵.

La reforma constitucional de 2005 derogó la figura de los senadores designados y vitalicios. La iniciativa de reforma constitucional de los Senadores de derecha Chadwick, Diez, Larraín y Romero, propuso la eliminación del cargo de senadores designados, quedando integrada la cámara alta únicamente por senadores elegidos mediante sufragio universal y de manera directa¹⁰⁶. El entonces Ministro del Interior, José Miguel Insulza, se pronunció a favor de la iniciativa, haciendo énfasis en que Chile era necesario “dada su condición histórica y la madurez alcanzada por su democracia, [el] contar con un Senado completamente electo”¹⁰⁷.

Aun cuando en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y luego en la cámara alta existió el consenso político necesario para la aprobación de la reforma que eliminaba la institución de los senadores designados, dentro de la discusión parlamentaria se esgrimieron argumentos a favor de su mantención. El entonces Senador Hamilton expresó que temía que la eliminación de dichos senadores significara la politización de la cámara alta, creyendo más prudente la mantención de la figura de los senadores designados (atendiendo

¹⁰⁴ Ibid., p.15.

¹⁰⁵ Ibid, p.13. A este respecto, sostuvo lo siguiente acerca del Senado: “(...) moderador político, como frenador de la ley. En el fondo, un Senado conservador —no en el sentido político de la palabra, sino en el real—, y ojalá lo más árbitro posible de la política y lo más separado posible de los debates políticos.”

¹⁰⁶ Ibid. p.111.

¹⁰⁷ Ibid. *Op. cit.*, p. 114.

a ciertos ejemplos de otros Estados)¹⁰⁸. De forma similar se pronunció el Senador Aburto, quien sostuvo que la idea de mantener la institución de los senadores (en un número menor al que el hasta ese entonces vigente artículo 45 establecía) pues, en su opinión, “tan altas dignidades serían un valioso aporte al trabajo del Senado, por su experiencia en asuntos del Estado de la más alta trascendencia”. Al mismo tiempo agregó que “el Senado conservaría mediante estos integrantes el carácter especial que actualmente tiene”¹⁰⁹.

El entonces Senador Viera-Gallo manifestó que en su historia republicana, y mediante elección popular, el Senado chileno había sido integrado por grandes personalidades públicas, “ciudadanos de altísima calificación intelectual y profesional”¹¹⁰; y que las atribuciones técnicas especializadas a las que se apela para justificar la institución de los senadores designados, podía alcanzarse mediante órganos asesores o consultivos¹¹¹, por lo que desde el punto de vista técnico o de mejoramiento de la legislación, la institución no era necesaria.

c) Minorías permanentes: Comunidades Autónomas

Como se señaló anteriormente, Pérez Royo y Carrasco se muestran críticos ante una justificación puramente histórica del bicameralismo. Señalan que esta justificación sería totalmente incompatible con la evolución del Estado democrático de derecho y que las finalidades con las que en sus inicios se crearon las segundas cámaras en la tradición europea no son un argumento suficiente para justificar la existencia de las cámara altas en la actualidad. En oposición a la tradición aristócrata europea, Pérez Royo y Carrasco revisan la tradición norteamericana en búsqueda de una posible justificación del Senado adecuada a los estados

¹⁰⁸ Opinión expresada por el Senador Hamilton. Véase BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. cit., p.126-27.

¹⁰⁹ Ibid. p. 129.

¹¹⁰ Ibid., p. 127.

¹¹¹ Idem.

unitarios. En la tradición norteamericana, el Senado es “[el] órgano a través del cual las unidades territoriales menores, los Estados en la Federación americana, participan en cuanto tales en la determinación de la voluntad de la Federación”¹¹². La función de representación territorial es fundamental para Pérez Royo y Carrasco. Sostienen que “en la actualidad [la representación territorial] es la única justificación pacíficamente aceptada para las segundas cámaras. O son cámaras territoriales o no tienen razón de ser”¹¹³.

La dificultad que plantea la conclusión de Pérez Royo es el poco espacio que deja la representación territorial para justificar el bicameralismo en estados unitarios, dada su estructura representativa. No obstante, desde la promulgación de la Constitución española de 1978, la doctrina constitucional española se ha abocado a la reflexión de la figura del Senado como cámara de representación territorial y de su rol en un Estado unitario. En el proyecto original del texto de la Constitución, la creación de una segunda cámara respondía a criterios de representación territorial, donde el Senado tendría por función principal ser una cámara de representación de las Comunidades Autónomas¹¹⁴, operando de forma similar al Senado en los Estados federales. Sin embargo, a pesar de que la propuesta de una cámara de representación territorial no prosperó debido a la falta de acuerdos políticos necesarios, se mantuvo la decisión inicial de crear un Parlamento bicameral¹¹⁵. En efecto, según relatan Aja y Arbos, el proyecto inicial definía al Senado como “representante de los distintos territorios autónomos que integran España”¹¹⁶. La redacción definitiva del artículo señala, sin embargo, que “[e]l Senado se compone de los representantes de las diferentes entidades territoriales que integran España, en los términos que determine una ley orgánica”¹¹⁷.

¹¹² PÉREZ ROYO, Javier y CARRASCO DURÁN, Manuel, Op. cit. p. 660.

¹¹³ Ibid. p. 661.

¹¹⁴ Ibid.p. 663.

¹¹⁵ Para un relato político detallado, véase AJA FERNÁNDEZ, y ARBÓS, Op. cit. pp. 39 y ss. Para una síntesis de la discusión en torno a la adopción del bicameralismo en España, véase FERNÁNDEZ, Francisco, “El bicameralismo y la naturaleza del Senado”, *Revista española de derecho constitucional* 2, nº 6 (1982): 61–114. pp. 74 y ss.

¹¹⁶ AJA FERNÁNDEZ, y ARBÓS, Op. cit. p. 38.

¹¹⁷ Idem.

Pérez Royo y Carrasco critican el proceso constituyente español que tuvo por resultado el establecimiento de un parlamento bicameral, en tanto dicha decisión no tuvo por antecedente una justificación teórica clara, sino que al contrario habría desatendido la función territorial como elemento esencial y central del Senado en una democracia. Esta configuración institucional ha resultado, en que el Senado español ha quedado

“configurado (...) de una manera heterogénea e incoherente, en el que se mezclan caóticamente elementos diversos: la justificación de la institución es la federal americana, siendo definido el Senado como una Cámara de representación territorial; la composición del mismo (...) no tiene nada que ver con dicha justificación, ya que los representativos de las Comunidades Autónomas son claramente minoritarios respecto de los senadores provinciales (...) El resultado político y constitucional, como no podía ser de otra manera, ha sido bastante absurdo. (...) No hay forma de explicar con un mínimo de convicción para qué sirve el Senado. Tampoco es una institución que haya hecho daño. Pero en positivo, no ha servido para nada”¹¹⁸.

En el mismo sentido se pronuncian Aja y Arbos, quienes destacan que la confusión acerca de las funciones del Senado y su subordinación política a la cámara baja son consecuencia de la decisión del constituyente de eliminar la función de representación de las Comunidades autónomas¹¹⁹. En cuanto a sus atribuciones legislativas y de control sobre el ejecutivo, el Senado español y la cámara baja tiene facultades similares, aunque las del Senado son considerablemente más restringidas que las de la cámara¹²⁰. En la práctica, el

¹¹⁸ PÉREZ ROYO, y CARRASCO DURÁN,, Op. cit. p. 664.

¹¹⁹ AJA FERNÁNDEZ, y ARBÓS Loc. cit. Según explican los autores, la Constitución delega la regulación de los mecanismos y formas de elección a una Ley Orgánica Constitucional (la cual nunca fue dictada). Véase pp. 39 y ss.

¹²⁰ Para una revisión detallada y comparada de las competencias del Senado y del Congreso (cámara baja), véase AJA y ARBÓS, Op. cit. pp. 44 y ss.

Senado no se distingue de la cámara baja en sus atribuciones legislativas, siendo criticado debido a “su débil iniciativa legislativa, el escaso control realizado sobre el Gobierno, su poca relevancia en la función de orientación política y la ausencia de líderes políticos en su seno”¹²¹. La eliminación de la función de representación de las comunidades autónomas significó que el Senado español quedase configurado como una institución que replica las funciones de la cámara baja. Aun más, en materia de representación territorial, el Senado comparte dichas facultades con la cámara baja, habiendo incluso materias específicas de Comunidades autónomas que son de facultad exclusiva de la cámara baja¹²².

Un texto constitucional que, conforme a sus críticos, no fue antecedido por una discusión teórica acerca de las razones de la existencia de una segunda cámara, y un Senado que en la práctica ha resultado disminuido en comparación a la cámara baja, conforman el contexto en el que la doctrina constitucional española ha intentado dotar de sentido a la figura del Senado. Aja y Arbos han intentado explicar la posición en particular de los senadores autonómicos a la luz de un criterio “federalizante”¹²³. Entender el rol de los senadores autonómicos desde los principios del federalismo “sería el más acorde con la sistemática global de la constitución [, pues] el sistema español, a pesar de ser un Estado unitario, se asemejaría a un sistema federal¹²⁴”. Una interpretación bajo estos principios sería la única forma en que el Senado pudiese ser entendido como una institución útil e incluso podría recuperarse de su subordinación respecto al Congreso¹²⁵.

Entendido desde el federalismo, la función principal del Senado sería una de “homogeneización entre los diversos territorios y de colaboración con los órganos centrales y

¹²¹ Ibid. p. 61.

¹²² Ibid. p. 44.

¹²³ Ibid. p. 63.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Ibid. p. 65.

federados”¹²⁶. Una lectura federalizante del Senado español, permitiría que éste se constituyera como un órgano esencial en la colaboración y articulación del proceso de descentralización política y administrativa: “[la] representación de las Comunidades autónomas en las Cortes puede constituir uno de los medios de diálogo principal entre las instituciones autonómicas y los órganos centrales del Estado”¹²⁷. Asimismo, una lectura federalizante permite encontrar una vía de justificación a la institución del Senado. Como ya señalara von Beyme y como reitera Alonso de Antonio, el bicameralismo sólo encuentra justificación en los Estados Federales y en los Estados unitarios descentralizados¹²⁸, por la vía de justificar diversos intereses¹²⁹ y donde las funciones específicas de cada cámara estén determinadas en función de la representación.

Es relevante destacar que en un Parlamento bicameral en un Estado unitario, la representación de cada cámara no está determinada, en principio, por la pertenencia del electorado a una determinada circunscripción territorial, sino por los intereses generales que serán representados en cada cámara. La cámara baja sería una cámara de representación política de los “intereses generales [de] la totalidad de la comunidad política”¹³⁰; en tanto la cámara alta sería una cámara de representación de los intereses particulares de cada territorio o circunscripción electoral (en el caso español, de las Comunidades Autónomas). En el contexto de un Estado unitario descentralizado, el Senado representaría, en palabras de

¹²⁶ Ibid. p 66. En la doctrina española se discute cómo debe interpretarse el Senado español. Un sector de la doctrina sostiene que la Constitución debe ser interpretada literalmente y según los principios del federalismo. La corriente contraria sostiene que una interpretación federalista no es suficiente para interpretar el modelo español, y que una lectura minuciosa de la constitución permite establecer que el mismo texto se encarga de desmentir una lectura federalista. Véase ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 2 (2005): 359–407., pp. 363 y ss.

¹²⁷ AJA Y ARBO, Op. cit., p.63.

¹²⁸ ALONSO DE ANTONIO, Op. cit, p. 359.

¹²⁹ Ibid. 360.

¹³⁰ Ibid. 361.

Alonso de Antonio, los “intereses especiales de sectores específicos de la población vinculada a un determinado territorio”¹³¹.

No obstante lo anterior, Alonso de Antonio se muestra escéptico ante la posibilidad de replicar exitosamente el modelo bicameral federal en los Estados unitarios. La experiencia en Francia e Italia han tenido por resultado un sistema híbrido que no responde al principio antecedente de representación territorial¹³². La implementación exitosa de un modelo bicameral en los Estados unitarios depende no solo de una cuidadosa atención a la representación de intereses, sino que también a otros elementos esenciales del federalismo¹³³, como son los siguientes:

a) La determinación de la naturaleza del Senado como cámara de representación de las autonomías, en coherencia con la definición del Estado español como un estado autonómico. El Senado debería ser el principal órgano de representación de las Comunidades autónomas, que en la práctica, carecen de espacios comunes de deliberación política¹³⁴.

b) La integración del Senado y la elección de sus miembros: los únicos entes representados en el Senado deben ser las Comunidades autónomas u otros entes territoriales¹³⁵. En cuanto a la elección de los integrantes, Alonso de Antonio se inclina por que los miembros sean elegidos por las asambleas legislativas de cada Comunidad Autónoma¹³⁶, por adecuarse de mejor manera al sistema constitucional español. Se excluye la posibilidad de incluir “senadores natos o con status especial”¹³⁷.

¹³¹ Idem. Alonso de Antonio aclara que la representación territorial no implica la representación de un Estado -en tanto territorio- en tanto ellos no son sujetos con intereses, sino más bien representan los “intereses de la población del territorio correspondiente”.

¹³² Ibid. 363.

¹³³ VON BEYME, Op. cit., p. 197.

¹³⁴ ALONSO DE ANTONIO, Op. cit, p. 371.

¹³⁵ Ibid, p.372.

¹³⁶ Ibid. p. 374.

¹³⁷ Ibid p. 377.

c) Función del Senado como cámara territorial de representación de los intereses autonómicos: la principal función del Senado sería la de ser una cámara de “integración de las Comunidades Autónomas en el Estado, de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado (...), y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí”¹³⁸.

En cuanto a sus funciones, reviste especial relevancia cuando se habla del Senado como una cámara de las autonomías la de integración¹³⁹. En tanto cámara de representación, la función de integración del Senado consistiría en la representación

“[de] los intereses de las Comunidades Autónomas[,] que permita la participación eficaz y ordenada de las Comunidades Autónomas en la vida del Estado, especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa, (...) y que sea el lugar de control de las decisiones estatales, tanto internas como relacionadas con la Unión Europea, que implican de modo especial a las autonomías”¹⁴⁰.

El proceso español dista de ser un ejemplo perfecto de bicameralismo. Aun todas las reformas que de las que ha sido objeto el Senado desde su concepción original en 1978 hasta hoy no han sido suficientes para configurar una segunda cámara idónea para el sistema administrativo del Estado español. Este aspecto técnico de las deficiencias del sistema español demuestra la relevancia y la urgencia de sostener una reflexión seria en torno a las

¹³⁸ Ibid. p.385. En particular, el autor señala como funciones del Senado, las siguientes: “participación en el procedimiento legislativo, especialmente en la aprobación de las leyes de contenido autonómico; impulsar la colaboración entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado; intervenir en la participación de las Comunidades Autónomas en la posición de España ante la Unión Europea; y contribuir a la disminución de conflictos entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado”.

¹³⁹ Así como las subfunciones de cooperación interterritorial (mediante la aprobación de acuerdos y convenios); conexión institucional y planes comunes de cooperación.

¹⁴⁰ ALONSO DE ANTONIO, Op. cit, p. 366.

instituciones y sus fundamentos y lo problemático que resulta la creación de instituciones políticas evitando la discusión sobre sus fundamentos, sus funciones específicas y su coherencia con el sistema político y administrativo. En este aspecto, la doctrina española demuestra ser un buen ejemplo de reflexión crítica de la figura de las cámaras altas y un intento permanente por reconstruir el rol del Senado en un estado unitario, definido como un Estado formado por autonomías¹⁴¹. Asimismo, resulta ser buen ejemplo de cómo el diseño institucional puede integrar al Senado como elemento central de un proceso de descentralización, mediante funciones de integración y cooperación entre distintos entes territoriales.

d) Representación de intereses especiales y minoritarios

La teoría de la representación, desde sus distintas formulaciones¹⁴², ha sostenido un debate en torno al sistema parlamentario como mecanismo de articulación de intereses. Este debate ha tenido por objeto determinar qué sistema parlamentario es el que mejor se adecua a las teorías de la representación. La teoría de la representación unitaria, desarrollada principalmente en la Francia postrevolucionaria, en concordancia a los ideales ilustrados y en oposición al modelo político y social monárquico, sostiene que la voluntad soberana es una y unitaria, y que ésta se expresa en una asamblea nacional o general¹⁴³. De acuerdo a esta teoría, una segunda cámara puede o bien ser redundante, cuando pretende asumir la representación paralela de la unidad del pueblo soberano; o bien contrapuesta a la voluntad

¹⁴¹ El artículo 137 de la Constitución española establece lo siguiente: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

¹⁴² Para una exposición sistemática de distintas acepciones del concepto de representación, véase RYDEN, David K. *Representation in crisis: the constitution, interest groups, and political parties*. SUNY series in political party development. Albany: State University of New York Press, 1996., pp. 14 y ss. El estudio clásico al respecto es el de PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley, Calif. [u.a.]: Univ. of Calif. Press, 1967.

¹⁴³ Véase *Supra* 1.1. Como ya se expuso, la Constitución Francesa de 1971 opta por un sistema unicameral, en oposición al sistema bicameral como uno que privilegiaba la representación y los intereses de la nobleza.

unitaria del pueblo, cuando se constituye como una cámara de veto representativa de intereses especiales distintos a los expresados en la cámara baja.

La teoría unitaria de la representación defiende la representación única y unitaria de la voluntad general y niega la posibilidad de una doble representación (mediante una segunda cámara o cámara alta). Como sostiene Luther, el bicameralismo supone en todo caso dos elecciones, y por ende una doble representación. La posibilidad de una doble representación dentro del Parlamento puede colaborar, a juicio de Luther, en la integración de distintos niveles de representación, con la finalidad de que los individuos pueda desarrollarse y desenvolverse con “múltiples identidades”¹⁴⁴, donde las segundas cámaras en Estados federales (con independencia de su justificación primaria de representación de intereses territoriales) y en Estados unitarios (con tendencias regionalizadoras), “pueden ser el espacio donde los representantes promuevan derechos culturales, desarrollo económico diferenciado, reconocimiento y asistencia en distintas comunidades, el apoyo a una democracia descentralizada”¹⁴⁵.

Diversos Estados han intentado canalizar la integración y protección cultural de minorías étnicas por medio de la creación de escaños parlamentarios permanentes. Un ejemplo de ello es el Parlamento belga, compuesto por senadores de elección directa y por “senadores regionales” (representantes de la Comunidad Francesa, la Comunidad Flamenca y la Comunidad germano hablante)¹⁴⁶, con la finalidad de “asegurar la representación de la comunidad en el Senado”¹⁴⁷. Asimismo, en Bolivia, Colombia y Nueva Zelanda existen

¹⁴⁴ LUTHER, Op cit. p. 28,

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ DELPEREE, Francis. “The Belgian Senate”. En *A world of Second Chambers*, 697–720. Milán: Dott. A. Giuffrè, 2006. p.703.

¹⁴⁷ Idem.

escaños reservados de las comunidades indígenas¹⁴⁸, cuyo fundamento se encuentra en los “derechos étnico-políticos de protección externa”¹⁴⁹.

En Chile los diputados Browne y Godoy presentaron el proyecto de ley (Boletín N° 11109-07) que “Modifica la Carta Fundamental para establecer cupos parlamentarios reservados a representantes de pueblos originarios”. El proyecto tiene por objeto crear un escaños parlamentarios reservados y permanentes para los pueblos originarios (4 en la Cámara de Diputados y 1 en el Senado), mediante la creación de un padrón electoral indígena nacional. El fundamento del proyecto se encuentra en la riqueza cultural y la identidad mestiza chilena, así como la falta de representación parlamentaria de los grupos étnicos dentro del Parlamento.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas formas de representación no responden a un desarrollo teórico, sino que ha sido producto de la presión de ciertos grupos o minorías étnicas que buscan cierto grado de reconocimiento político oficial¹⁵⁰, lo que ha significado que el concepto de representación “se ha reducido a un derecho [subjetivo], más que a un entendimiento [de la representación] como la fusión de intereses y preferencias contrapuestas”¹⁵¹. En esta parte se dará cuenta de las teorías de la representación que actúan como fundamento teórico de una doble representación parlamentaria. En particular, se revisarán las teorías de la representación funcional y la teoría de la representación plural.

i. Teoría de la representación funcional

La teoría de la representación funcional es aquella según la cual la articulación de intereses se estructura en torno a gremios y corporaciones. El corporativismo busca el

¹⁴⁸ “Representación Indígena en Poderes Legislativos”. Más y mejor democracia. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2015. [en línea] <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/serie-mas-y-mejor-democracia/representacion-indigena-en-poderes-legislativos.html> p. 32 y ss

¹⁴⁹ Ibid. p 21. En este trabajo se evalúan las teorías que justifican la representación de intereses especiales y minoritarios, por lo que los detalles de la representación indígena y étnica no serán revisados.

¹⁵⁰ RYDEN, Op. cit. p. 47.

¹⁵¹ Idem.

desplazamiento de las decisiones políticas desde órganos estatales a órganos o cuerpos paraestatales (típicamente los gremios). De acuerdo a esta teoría, el Parlamento deja de ser el ámbito de deliberación política por excelencia, convirtiéndose en un espacio de disputas de competencias sectoriales (gremiales). La teoría de la representación funcional busca entonces superar el concepto de representación individual mediante la articulación de una representación de los grupos. Mientras la cámara baja sería una cámara de representación general, configurada mediante un sufragio individual, general y de alcance nacional, la segunda cámara o cámara alta podría constituirse como una cámara de representación funcional o gremial.

La construcción de esta teoría tiene por antecedente histórico la organización política y social del medioevo¹⁵². En la sociedad medieval, se distinguía el poder político (ejercido por los señores feudales y la Corona) y el poder social, ejercido mediante la organización de las personas de las agrupaciones profesionales y gremiales¹⁵³, en función de la profesión u oficio que ejercieran. El ejercicio del poder político se efectuaba entonces por medio de la representación de los estamentos. En el siglo XIX el corporativismo tuvo un nuevo auge en la medida en que se presentó como un desafío al concepto hegemónico de la representación unitaria o nacional. En su variante de izquierda, el pluralismo desafió el concepto monista de la soberanía nacional mediante la proposición de un federalismo de las agrupaciones sociales, basado en el conflicto de clases¹⁵⁴. En su variante liberal, la representación unitaria se desafía

¹⁵² RITTER, Gerhard. "Politische Repräsentation durch Berufsstände. Konzepte und Realität in Deutschland 1871-1933." En *The Italian Chamber of Fasci and Corporazioni: A Substitute for Parliament in a Totalitarian Regime*, 231-52. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 1998. p. 232.

¹⁵³ CEA EGAÑA, José Luis. "Representación política y social en la nueva constitución". *Revista Ciencia Política* 4, n° 2 (1982): 5-49. p. 6.

¹⁵⁴ Para un desarrollo histórico temprano de las corporaciones en Inglaterra, véase LASKI, Harold J. *The foundation of sovereignty and other essays*. Londres, Routledge, 1997. pp. 171 ss. Asimismo, para el desarrollo histórico de las corporaciones como sujetos de derecho en Inglaterra a partir del siglo XVII, véase QUARITSCH, Helmut. "ZUR ENTSTEHUNG der THEORIE des PLURALISMUS". En: *Der Staat* 19, n° 1 (1980): 29-56, pp. 28-32. Además, para una propuesta de una segunda cámara representativa de los trabajadores, integrada por los delegados de los "consejos de la producción", véase FRAENKEL, Ernst. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 7ª ed. Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer, 1979, pp. 87-89. Asimismo, Cea describe la política chilena

mediante la comprensión del Estado o del gobierno como un espacio en el cual se presentan y resuelven los conflictos de intereses grupales¹⁵⁵. En su variante fascista, la representación funcional supone el desplazamiento de la representación social (basada en la representación de la ciudadanía), hacia una representación corporativista y gremial, en función a una pertenencia a asociaciones gremiales o profesionales. En la Italia fascista, se intentó implementar un “Estado corporativista, esto es, un sistema político y social basado en la membresía obligatoria a unidades profesionales o de trabajadores (corporaciones) y no en la ciudadanía”¹⁵⁶. En cuanto al diseño parlamentario, se transformó al Senado en una cámara casi exclusivamente de representación gremial¹⁵⁷. Así, el nuevo Senado estaría compuesto por los miembros que fueran elegidos de una lista compuesta por 800 candidatos que nombrarían los gremios y otros 200 candidatos, nombrados “Gran Consejo Fascista”¹⁵⁸. Sin embargo, una nueva reforma, que supuso una profundización de la ideología fascista, llevó a la sustitución de la cámara de diputados por el “Consejo de los *Fasci* y de las Corporaciones”¹⁵⁹ (una combinación del Gran Consejo Fascista y el Consejo Nacional de Corporaciones)¹⁶⁰. La creación de este nuevo órgano supuso la derogación de las elecciones¹⁶¹. Si bien los

de la década de 1950 y 1960 como aquella que dio origen a las movilizaciones y organización de grupos sociales no representados en la política partidista como, por ejemplo, los pobladores y los campesinos; y más adelante, los gremios. En CEA, Op. cit., pp. 26-27.

¹⁵⁵ VON BEYME, Klaus. *Die politischen Theorien der Gegenwart: eine Einführung*. 8., Neubearb. und erw. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl., 2000. pp. 270-277.

¹⁵⁶ DI NAPOLI, Mario. “The Italian Chamber of Fasci and Corporazioni: A Substitute for Parliament in a Totalitarian Regime”. En *Repräsentation in Föderalismus und Korporativismus*, 253–66. Rechts- und sozialwissenschaftliche Reihe. - Frankfurt, M. : Lang, 1992- 21. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 1998. p. 253

¹⁵⁷ Ibid. p. 254. Otra propuesta, fue convertir al Senado en una cámara exclusivamente de representación gremial. Las posiciones corporativistas extremas estaban en contra de la integración del Consejo por los miembros del Gran Consejo Fascista. (p. 257). Para el funcionamiento detallado del parlamento, la interacción de los representantes gremiales, la creación de comités dentro de cada cámara, su relación con instituciones públicas, la iniciativa legal, aprobación de la ley, etc., véase Ibid. pp. 257-261.

¹⁵⁸ Ibid. p. 254. Como señala di Napoli, en la práctica, las elecciones populares se convirtieron en un plebiscito, donde los electores debían votar “sí” o “no” a los candidatos propuestos por en la lista.

¹⁵⁹ Ibid. pp. 255-256.

¹⁶⁰ Ibid. p. 256.

¹⁶¹ Idem.

integrantes del “Consejo de los *Fasci* y de las Corporaciones” mantuvieron el título de diputado, éste se convirtió en un título vacío, pues la transformación de la cámara baja en una cámara corporativista significó la erradicación del mandato político entre el electorado y los diputados¹⁶²

En el caso de Chile, la dictadura militar encontró su base teórica en la teoría corporativista típica de los regímenes fascistas, sosteniendo que la sociedad no se componía solo “de hombres libres y sujetos de derechos, sino que se constituyen también grupos de personas vinculadas por comunidad de intereses y afinidad de ideas”¹⁶³. En concordancia con el corporativismo, la Junta Militar encuentra en los gremios y en los grupos la base de representación orgánica social¹⁶⁴. Dichos gremios se caracterizan esencialmente por su carácter despolitizado, que recogen y definen demandas gremiales o sectoriales, y en donde la participación de dirigentes políticos o partidistas se encuentra expresamente prohibida¹⁶⁵.

Dentro de la Comisión Ortúzar, Guzmán fue el más férreo defensor del corporativismo como base teórica de la redacción de la nueva Constitución. Como ya revisamos, Guzmán sostuvo que los senadores designados debían ser representantes gremiales despolitizados. Si bien en este punto las ideas corporativistas de Guzmán fueron rechazadas¹⁶⁶, la Constitución de 1980 no se encuentra libre de la influencia de las ideas gremialistas, esto es, del objetivo de Guzmán de crear un Parlamento despolitizado, donde tuviera lugar la

¹⁶² Ibid. p. 257.

¹⁶³ Declaración de principios del Gobierno de Chile. (11 de marzo de 1974) [en línea] <http://www.archivo-chile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf>

¹⁶⁴ “(...) las organizaciones sociales de todo género que agrupan significativamente a la población deben ser empleadas para conocer las inquietudes y necesidades de la ciudadanía” En CEA, Op. cit., p. 38

¹⁶⁵ “Quedará, por tanto, expresamente prohibida toda intervención partidista, directa o indirecta, en la generación o actividad de las directivas gremiales, cualquiera sea su naturaleza. Resulta vital comprender que la mencionada despolitización es el único camino posible para que los gremios y demás organizaciones intermedias sean auténticos vehículos de participación social.” Declaración de principios del Gobierno de Chile (11 de marzo de 1974).

¹⁶⁶ Véase *Supra* 2.1.b). El Presidente de la Comisión Ortúzar rechazó la idea e indicó que los senadores designados serían senadores nacionales, y que serían designados en función de “calidades relevantes que la persona haya tenido en la vida republicana”.

articulación de intereses y demandas sectoriales¹⁶⁷ y donde la discusión estuviera dirigida por los representantes de los gremios.

Respecto a la relación entre el bicameralismo y la representación funcional o corporativa, la pregunta que se plantea es si la representación funcional y grupal puede y debe ser asumida por una segunda cámara, paralela a una primera cámara de representación nacional y unitaria. Sobre la validez de esta teoría y su relación con las instituciones democráticas, la experiencia italiana sirve como un buen ejemplo. En Italia, el proceso de instauración de una democracia tras la Segunda Guerra Mundial tuvo por objetivo principal la erradicación de cualquier institución, forma o idea alusiva al fascismo. En particular, en la discusión sobre la creación del nuevo Parlamento italiano:

“La preocupación de la asamblea constituyente [en la creación de las nuevas instituciones parlamentarias] fue la protección de las garantías constitucionales de soberanía popular. Ésta rechazó todas las propuestas que significaran la representación directa de intereses, referencias al ‘poder’, o alusiones al diseño típico fascista”¹⁶⁸.

La discusión sobre el sistema parlamentario también estuvo marcada por esta preocupación. La posición mayoritaria en la discusión italiana favorecía la implementación de un Parlamento unicameral, buscando evitar así que en un Parlamento bicameral la segunda cámara actuara como cámara de representación de los intereses gremiales o sectoriales¹⁶⁹. Con ello se buscaba favorecer la “soberanía popular”, basada en la distribución de un sufragio universal con base personal y la representación unitaria del cuerpo político. En Chile, en

¹⁶⁷ Para un desarrollo detallado de las ideas de Guzmán, véase CRISTI, Renato. El pensamiento político de Jaime Guzmán: autoridad y libertad. Santiago, LOM Ediciones, 2000. 223 pp.

¹⁶⁸ LODICI, Claudio. “The Italian Senato”. En *Senates. Bicameralism in the contemporary world.*. Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press, 1999. 225–259. p. 233

¹⁶⁹ *Ibid.* pp. 233-234.

cambio, considerando que los propios comisionados de la Comisión Ortúzar pretendían “mitigar los vicios y defectos del sufragio universal”¹⁷⁰, no es de extrañar que el fundamento primario de la representación del Senado fuera de carácter corporativista y funcional, mediante la integración mixta, mediante la designación de personas honoríficas no legitimadas electoralmente.

ii. Teoría de la representación pluralista

La teoría política que se encuentra en la base del corporativismo es el pluralismo. Conforme al pluralismo, el cuerpo político no debe ser descrito como una unidad de acción y de voluntad, sino como una pluralidad de grupos y de intereses contrapuestos y muchas veces incompatibles¹⁷¹. Con ello se pretende desafiar la idea base de la representación parlamentaria en la forma desarrollada por Sieyès, a saber, que el parlamento representaría a toda la nación o a todo el pueblo. Pues conforme al pluralismo, esa forma unitaria de concebir el cuerpo político sería falsa: en lugar de un pueblo unitariamente considerado, el pluralismo esgrime la conformación plural del cuerpo político.

El sistema representativo correspondiente a la consideración unitaria del pueblo es el unicameralismo. Es en la cámara de los comunes en donde se encuentra la representación unitaria del cuerpo político, (en tanto su integración es general y nacional). Es por ello que Bentham fue un defensor del sistema unicameral¹⁷². Fue crítico del sistema parlamentario inglés pues, en la medida en que la segunda cámara actuaba como cámara aristocrática, suponía una división y un enfrentamiento de la ciudadanía en dos grupos. Asimismo el

¹⁷⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 49. Composición, sistema de elección y duración del Senado. p. 60.

¹⁷¹ Véase STEFFANI, Winfried. “Vom Pluralismus zum Neopluralismus”. En *Pluralismus*, 37–108. Opladen: Leske Budrich, 1980. p. 39. Véase además FRAENKEL, *Op. cit.* pp. 202-205.

¹⁷² ROCKOW, Lewis, “Bentham on the Theory of Second Chambers”, *The American Political Science Review* 22, n° 3 (1928): 576–90, p. 576.

bicameralismo suponía una serie de desventajas¹⁷³, que podían ser fácilmente superadas con la implementación de un Parlamento unicameral. En atención a ello, Bentham concluye que un Parlamento unicameral supondría una representación igualitaria y eliminaría el enfrentamiento político de los grupos sociales.

En la medida en que el pluralismo desafía la comprensión unitaria del cuerpo político, también puede desafiar la forma unitaria de representación unicameral. Así, desde el pluralismo podría deducirse (o justificarse) el bicameralismo. Jeremy Waldron se posiciona como un expositor reciente de la teoría de la representación plural. Waldron desafía el concepto de representación unitaria que propone la teoría clásica, proponiendo un nuevo concepto de representación compleja y argumentando que ella requeriría para su máximo rendimiento de un Parlamento bicameral.

Waldron afirma que el argumento de Bentham, conforme al cual una segunda cámara sería innecesaria pues la cámara baja representa de manera perfecta a la ciudadanía, es falaz, en tanto no existe una noción de “representación perfecta de la ciudadanía”¹⁷⁴. La (im)posibilidad de una representación parlamentaria perfecta radica en la inexistencia de la noción unitaria de ciudadanía, pueblo o nación, fundamento último de la teoría clásica de la representación¹⁷⁵. Waldron rechaza un concepto unitario de pueblo, y sostiene que existe

“un amplio espectro de personas individuales, millones de ellas, que se relacionan unas con otras de diferentes maneras, con distintos intereses, deseos y puntos de vista

¹⁷³ Ibid. p. 578.

¹⁷⁴ WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016. p. 77.

¹⁷⁵ El autor australiano Nicholas Aroney, ha llegado a sostener que el sistema unicameral y la regla de la mayoría son “mitos” cuyo fin era mantener el débil equilibrio institucional y el funcionamiento de las instituciones en el período posterior a la Revolución Francesa. Véase en ARONEY, Nicholas, “Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability”, *Adelaide Law Review* 29 (2008): 205–46. p. 215.

(...). Llamamos a las diferentes formas en que estas series de personas se relacionan (unas con otras) relaciones de representación¹⁷⁶.

Entender la sociedad como un conjunto de individuos particulares, requiere de un sistema parlamentario complejo, que permita (o haga más probable) que una mayor cantidad de individuos (cuyas personalidades, intereses, pertenencia a grupos étnicos, etc. son individualmente considerados) estén “adecuadamente” representados en toda su complejidad. La conclusión a la que arriba Waldron es que el bicameralismo posibilitaría “enriquecer los mecanismos en que las personas son representadas en la legislatura”¹⁷⁷.

Como balance crítico de la tesis de Waldron pueden sugerirse dos ideas. En primer lugar, Waldron está en lo cierto cuando critica la teoría de la representación unitaria y sostiene en su reemplazo una teoría de la representación parlamentaria plural. Sin embargo, de la consideración plural del pueblo no se sigue una justificación del sistema bicameral. Pues desde la idea de que el cuerpo político constituye no una unidad sino una pluralidad de intereses y puntos de vista, no se sigue que dicha pluralidad deba ser institucionalmente representada en el Parlamento, ni menos que dicha representación tenga que efectuarse por una cámara distinta y adicional a la cámara baja, de representación unitaria y general. El argumento de Waldron a favor de la representación plural desvirtúa su propósito, pues sirve paradójicamente de base para el argumento negativo, a saber, para el rechazo de la representación unitaria del cuerpo político mediante una cámara baja. De la representación plural no se sigue la necesidad de dos cámaras, sino sólo la necesidad de una cámara que asuma la representación del pueblo en su pluralidad, no en su unidad. Para justificar el bicameralismo, Waldron debe

¹⁷⁶ WALDRON, *Op. cit.* p. 77.

¹⁷⁷ *Ibid.* pp. 78-79. Incluso agrega que aunque un sistema bicameral carezca formalmente de “distintas lógicas de representación”, por el solo hecho de existir dos cámaras, cada tema será discutido por dos conjuntos de parlamentarios.

argumentar no sólo a favor del pluralismo, sino también y por sobretodo a favor de la necesidad de su institucionalización mediante una segunda cámara.

En segundo lugar, mientras Waldron no explique los términos en los cuales el pluralismo social se manifiesta concretamente, su justificación del bicameralismo o bien fluye hacia el corporativismo o bien hacia el federalismo. El corporativismo (o gremialismo, en Chile) pretende complementar la representación unitaria mediante la inclusión representativa de los grupos y de los cuerpos intermedios. El federalismo, por otra parte, busca complementar la representación nacional (federal) mediante la representación de los Estados federados y los grupos territoriales. Si la pluralidad a la que se refiere Waldron no es territorial, debe ser grupal o de intereses. Es correcto sostener que, además de individuos, el cuerpo político se compone de diferentes compromisos grupales, de intereses, ideológicos, étnicos, de clase, religiosos, etc. También puede ser cierto que una representación adecuada debe nutrirse de dichos compromisos grupales, no ignorarlos bajo la postulación de una unidad nacional ficticia. Pero estas afirmaciones, que están en la base del argumento de Waldron, en ningún caso llevan a concluir una justificación del bicameralismo. Pues una justificación del bicameralismo desde la teoría de la representación plural no sólo debe afirmar la necesidad de una representación más compleja, sino también debe afirmar la necesidad de una representación distinta y paralela a la representación unitaria-nacional. El argumento de Waldron sirve para justificar la consideración de los grupos intermedios en el funcionamiento del sistema representativo¹⁷⁸, no en cambio para justificar la necesidad de establecer una cámara adicional cuya función se explique por la representación de las asociaciones intermedias.

¹⁷⁸ Las teorías neocorporativistas, en general, no pretenden justificar el bicameralismo, sino sólo justificar la participación de los grupos de interés en la toma de decisión y la comunicación con los representantes.

2.2 Criterios instrumentales

a) Mejoramiento de la legislación

Usualmente se sostiene que el sistema bicameral puede ser justificado en tanto permitiría y aseguraría el "mejoramiento de la calidad legislativa", argumentándose que el Senado o cámara alta actuaría como una cámara revisora de la producción legislativa de la cámara baja. Los antecedentes históricos de este argumento pueden encontrarse en Montesquieu, para quien la virtud aristocrática volvía esencial su presencia en el Parlamento como mecanismo para asegurar la calidad de la legislación. Madison sostuvo en "El Federalista" que el Senado, además de actuar como una cámara de representación de intereses territoriales, podía actuar como cámara revisora.¹⁷⁹

En el caso chileno, éste fue uno de los argumentos esgrimidos en la discusión que decidiría sobre el sistema parlamentario en el contexto del proceso de redacción de la Constitución de 1980¹⁸⁰. Dentro de la Comisión Ortúzar, la calidad de la legislación se vinculó directa y estrechamente con el carácter moderado de la legislación¹⁸¹. Asimismo, se atribuyó al Senado la función histórica de revisar y mejorar la ley¹⁸². No obstante ser la posición mayoritaria dentro la Comisión Ortúzar, también se hizo presente una postura más moderada, conforme a la cual el mejoramiento de la calidad de la legislación no podía esgrimirse como

¹⁷⁹ Véase MONTESQUIEU. Op. cit., p. 232. Asimismo, Madison sostiene: "Una ventaja adicional de la incorporación del Senado (...) es que [el Senado es] un impedimento adicional en contra de los actos legislativos impropios" MADISON, The Federalist Nº. 62. The Senate. En: THE FEDERALIST PAPERS. Mineola, New York: Dover Publications Inc. 2014. p. 303.

¹⁸⁰ Sin embargo, éste no fue el criterio determinante en la decisión.

¹⁸¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. cit., p. 14. Asimismo, véase PARDO, Diego. "Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile". *Hemiciclo. Revista de estudios parlamentarios* 3 (2010): 41–59. p. 48.

¹⁸² Ibid, p.15. Lorca sostuvo que: "La gran tradición del Senado en Chile fue rectificar, muy acertadamente la mayoría de las veces, la legislación que venía de la Cámara de origen, la Cámara de Diputados".

argumento primario para la implementación del bicameralismo en Chile. De acuerdo al comisionado Carmona, existían otras instituciones que podían cumplir el rol revisor de la legislación (asegurando su calidad) de mejor forma que un parlamento bicameral¹⁸³.

i. Alcance del argumento del mejoramiento de la calidad de la legislación

El argumento que pretende justificar el bicameralismo en función de su contribución a la calidad de la legislación, debe no sólo demostrar cómo una segunda cámara puede mejorar o asegurar la calidad de la legislación, sino también debe demostrar que no existen otros medios alternativos menos gravosos para garantizarla. Del mismo modo, deben establecerse previamente los parámetros según los cuales se evaluará la calidad de la legislación y debe mostrarse que la justificación instrumental del bicameralismo no se encuentra en un conflicto insuperable con el criterio intrínseco, es decir, que en la búsqueda por mayor calidad no se afecta la representación parlamentaria democrática. Uno de los problemas de los que adolecen las diferentes formulaciones de este argumento es que no demuestran con precisión cómo y por qué el Senado se constituye como garante de la calidad de la legislación.

En la literatura se han sugerido varias formulaciones del argumento de la calidad de la legislación. La formulación más obvia es aquella que asume que la revisión de la legislación por una segunda cámara podría enmendar los errores de la primera. En tanto cámara revisora el Senado estaría en la posición de corregir los errores de la cámara baja¹⁸⁴. Uno de los problemas de esta formulación es que no señala las razones por las cuales habría de preferirse una segunda cámara en vez de otros procedimientos para revisar las decisiones de la primera

¹⁸³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 46. Composición del Congreso Nacional. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980/>> p. 10.

¹⁸⁴ PARDO, Diego. Op. cit., pp. 48-49.

cámara¹⁸⁵. Un segundo problema, relacionado con el anterior pero más significativo todavía, es que la revisión de la calidad de la legislación no requiere de una segunda cámara representativa. No hay ninguna razón para que los revisores de la legislación deban ser elegidos por el pueblo o por una parte de él.

Una segunda formulación de esta justificación sostiene que la integración del Senado por personas honoríficas aseguraría la calidad de la legislación. Los miembros del Senado contarían, a diferencia de los comunes, con la preparación y la experiencia técnica necesaria para asegurar altos estándares de calidad¹⁸⁶. Las democracias occidentales sin embargo se alejaron progresivamente del modelo del Parlamento de los honorables, en la medida en que el sufragio universal e igualitario ha reemplazado al sufragio plural y al censitario¹⁸⁷. Por el contrario, hoy se intenta asegurar una capacidad técnica o una "honorabilidad" superior del Senado no restringiendo el derecho de sufragio activo, sino los requisitos para ser elegido Senador (el sufragio pasivo). Es una cuestión abierta si la restricción del sufragio pasivo genera una verdadera diferencia en la calidad de la legislación, sin a la vez afectar sustantivamente el derecho de sufragio universal¹⁸⁸. Esta justificación todavía debe demostrar, adicionalmente, por qué la restricción del sufragio pasivo no debe alcanzar a la cámara baja.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Al respecto, sostuvo J.S.Mill: "*For my own part, I set little value on any check which a Second Chamber can apply to a democracy otherwise unchecked: and I am inclined to think that if all other constitutional questions are rightly decided, it is but of secondary importance whether the Parliament consists of two, or only one*". En Utilitarianism, liberty, representative government.

¹⁸⁶ A este respecto, véase AJA y ARBOS, Op. cit. p.90 y ss. Asimismo, FERMANDOIS, Op. cit. pp. 290 y ss. En particular, la afirmación de Lavayele, quien sostiene: "misión del Senado preparar una asamblea legislativa digna, dando cabida en su seno a los hombres más eminentes, experimentados y competentes".

¹⁸⁷ Brevemente al respecto, HOFMAN, Hasso, y DREIER, Horst. "Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitsprinzip". En *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch*, 165–98. Berlin [u.a.]: de Gruyter, 1989, pp. 179-181.

¹⁸⁸ A este respecto, Fernandois sostiene que la inclusión de parlamentarios no provenientes del sufragio universal tendría por función integrar en los órganos de decisión a "personas capacitadas para resolver los problemas concretos, sin atención a grupo objetivo al que pertenecen, pertenecieron o en el que se capacitaron. Es la doctrina del "*problem solving* o *policy solving*", a la que Fernandois atribuye la principal función del Senado chileno. FERMANDOIS, Op. cit., p. 293.

¹⁸⁹ ¿Porqué no aplicar las restricciones del Senado a la cámara baja, si mejoran la calidad de la legislación?

A este respecto Pardo ofrece una lógica relación entre el carácter fuerte o débil del sistema bicameral y la posibilidad de mejorar la calidad de la legislación. Si ambas cámaras son congruentes, es decir, si cuentan con mecanismos de integración idénticos o similares, no existe ninguna ventaja cualitativa en la revisión de la ley “bajo el mismo criterio, o por sujetos similares”¹⁹⁰. Si las cámaras son simétricas, es decir, si ambas tienen funciones legislativas similares, “al ser ambas Cámaras un reflejo de la otra, todo enfrentamiento entre ellas es un desgaste repetitivo e innecesario”¹⁹¹.

Una tercera formulación es la sostenida por Arturo Fermandois. Para él la justificación última de la institución del bicameralismo se encuentra en la función conservadora del Senado¹⁹². La calidad (o el mejoramiento) de la legislación está intrínsecamente relacionada con función conservadora, puesto que ésta

“impone al Senado una naturaleza diversa de la Cámara política que va más allá de la simple doble revisión del producto legislativo. El Senado debe ser, en este escenario, el lugar de la reflexión, del aporte técnico, frío y deseablemente despolitizado en la elaboración de las leyes”¹⁹³.

El argumento de Fermandois es equivalente al de la estabilidad que se verá más adelante, por lo que la crítica es aplicable a su formulación. El problema principal es que Fermandois confunde calidad de la legislación con preservación del *status quo*. La reconducción de la calidad a la preservación muestra que en realidad aquí no se está

¹⁹⁰ PARDO. Op. cit., p. 55.

¹⁹¹ Idem.

¹⁹² Véase *Infra*. III.3. Fermandois entiende por función conservadora aquel “atributo por el cual se le designa como Cámara de reflexión o moderación en la producción legislativa, se le ubica en posición objetiva menos permeable por el acontecer político inmediato y se le exige constituir una fuente de resoluciones más maduras, técnicas y crecientemente desideologizadas”. FERMANDOIS. Op. cit, p. 292.

¹⁹³ FERMANDOIS. Op. cit. p. 288.

abogando por la producción de leyes con altos estándares de calidad (en el Parlamento), sino más bien por sus pretensiones conservadoras en pos de conservación del *status quo*.

b) Estabilidad y rol moderador del bicameralismo

En este trabajo se dio cuenta de la importancia histórica del rol de la aristocracia dentro del Parlamento, en particular el argumento de Montesquieu según el cual la aristocracia era un elemento esencial para la producción de leyes estables y moderadas. Asimismo, en "El Federalista" se expresa la necesidad de contar con instituciones estables. Madison sostuvo que uno de los argumentos que debían ser considerados en la decisión del sistema parlamentario estadounidense, era la capacidad de asegurar la estabilidad de la legislación (entendida como mantención del *status quo*), así como la capacidad de evitar la creación de facciones dentro del Parlamento¹⁹⁴. Este concepto de estabilidad ha sido usado como defensa del sistema bicameral. En este apartado se dará cuenta de la formulación contemporánea del concepto de estabilidad como elemento central de la argumentación a favor del sistema bicameral, con especial énfasis en la escuela estadounidense. En particular, se revisará desde la perspectiva de la democracia de Riker y cómo ésta ha influido y determinado la teoría de la elección racional en este tema.

i. La teoría de la democracia de Riker

En su trabajo "*Liberalism against populism*", William H. Riker desarrolla una influyente reconstrucción crítica de la democracia en general, y del bicameralismo en particular, desde la perspectiva de la teoría de la elección racional. En términos básicos, la teoría de la elección

¹⁹⁴ MADISON, James. The Federalist N°. 10. En: THE FEDERALIST PAPERS. Mineola, New York: Dover Publications Inc. 2014.

racional es aquella que se ocupa del análisis del comportamiento de los individuos en el uso de recursos limitados. Dicha teoría supone que los individuos buscan maximizar las utilidades o beneficios al menor costo posible. En el ámbito de la ciencia política se recurre frecuentemente a esta teoría como descripción de los fenómenos políticos. En este contexto académico, Riker es reconocido por su teoría de *social choice* (aquella a través de la cual describe instrumentalmente los métodos o mecanismos de grupos sociales para la elección de una opción dentro de un conjunto de alternativas) y por su concepción de la democracia como un sistema que asegura condiciones necesarias mínimas de igualdad y de libertad (entendida en un sentido no negativo, como no interferencia) que permiten a cada individuo alcanzar su máximo potencial¹⁹⁵.

Ello es relevante, en tanto Riker utiliza la teoría de la elección racional y la teoría de *social choice* como base teórica para la construcción de su teoría de la democracia. A partir de la interpretación de los resultados del teorema de Arrow¹⁹⁶, Riker construye su teoría distinguiendo dos tipos ideales de democracia: la democracia populista y la democracia liberal. La democracia “populista o rousseauiana” apela, de acuerdo a Riker, a la existencia de una voluntad general cuya revelación conduce al bien común. En ella, el voto sería “un método para que los ciudadanos participen directamente en la creación de la ley, que consiste en la voluntad popular”¹⁹⁷. Conforme a la interpretación populista, los resultados de las elecciones son moralmente correctos¹⁹⁸ y coherentes con el contenido de la voluntad general.

Riker construye el concepto de democracia liberal en oposición a los supuestos vicios de la democracia populista, haciendo uso de la crítica de Madison a la creación de facciones

¹⁹⁵ RIKER, William H. *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco, Freeman, 1982. p. 2.

¹⁹⁶ Aquel que sostiene la imposibilidad de establecer una preferencia general de los votantes, cuando éstos se enfrentan a tres o más alternativas.

¹⁹⁷ RIKER Op. cit. p.xi

¹⁹⁸ Ibid. p.xii

políticas en el Parlamento¹⁹⁹. En la interpretación “liberal o madisoniana” (aquella favorecida por Riker) el voto es conceptualizado no como una contribución a una supuesta voluntad general, sino al contrario se entiende como una forma de control de los representantes elegidos. Siguiendo a Madison, Riker considera que las votaciones periódicas constituirían la única forma de evitar la tiranía y de asegurar la libertad²⁰⁰. En el contexto de la democracia liberal, el voto constituye un mecanismo de control ciudadano frente al mandato parlamentario. Mediante el establecimiento de elecciones periódicas, el voto funcionaría como un mecanismo que permitiría asegurar la libertad y evitar la tiranía.

En consecuencia, los parlamentarios no son representantes de la voluntad de los electores, en la medida en que el voto no constituye una expresión de voluntad común, sino un medio de control de la ciudadanía a los parlamentarios. En tanto el voto no tiene por objeto develar la voluntad general, sino que actuar como un mecanismo de control de los parlamentarios, es que Riker sostiene que el único incentivo de los parlamentarios para actuar o decidir “correctamente”, sería la posibilidad de ser reelegidos en su cargo. El *outcome* de la votación y la decisión parlamentaria constituyen en esta aproximación no una expresión de la voluntad general, sino el resultado de un proceso de control cuyo contenido es moralmente neutro.

La descripción de la teoría de la democracia de Riker permite sostener que los criterios de distinción entre la democracia populista y la democracia liberal son, entonces, dos: la comprensión del voto y el estatus del resultado de los mecanismos de voluntad colectiva.

En cuanto al rendimiento del criterio de la estabilidad como criterio de justificación del bicameralismo, la pregunta que debe ser respondida es (i) si el bicameralismo es o no un *veto*

¹⁹⁹ Madison señala en el Federalista N°10: “(...) nuestros gobiernos son inestables, el bien común es desestimado en conflictos con los partidos políticos rivales, y que ciertas políticas son frecuentemente decididas (...) por la presión de una mayoría interesada”.

²⁰⁰ A diferencia de la denominada democracia populista, en la versión de Riker de la democracia; la libertad sería “algo” que existiría con anterioridad a la política y que debe ser asegurada mediante por el voto. En tanto en la democracia populista, la libertad es *creada* mediante la participación ciudadana, concretamente, a través del voto.

player (es decir, si es capaz de impedir la creación políticas que cambien o alteren el status quo, mediante la promoción y creación de decisiones colectivas estables), (ii) cuál es la relevancia de que el bicameralismo se constituya como tal en un sistema político (es decir, si el bicameralismo puede actuar mejor que otros mecanismos en la mantención del *status quo*).

ii. La crítica de Riker al unicameralismo

La dicotomía entre democracia populista y democracia liberal permite a Riker sentar las bases para una extendida crítica al unicameralismo. Riker sostiene que el objeto de la democracia liberal radica en mantener condiciones mínimas de igualdad y libertad, a fin de que cada individuo pueda desarrollarse conforme a su plan de vida. Siendo éste el propósito de la democracia, es que en la teoría de la democracia liberal de Riker, el parlamento no constituye un espacio de deliberación racional para la búsqueda de una decisión política común y general. Más bien, el parlamento constituiría un espacio que permitiría que las decisiones políticas pueda ser constantemente controladas por el electorado. Su objeto no es la determinación de una voluntad común, sino la evitación de la tiranía. En consecuencia, las instituciones parlamentarias deben ser evaluadas según cómo ellas admiten el control que ejerce la ciudadanía por medio del voto y las elecciones periódicas.

Riker evalúa el sistema unicameral conforme a dichos criterios de corrección de la democracia liberal. Así, Riker reconduce su crítica a la denominada democracia populista al unicameralismo. De acuerdo al autor, los defectos del sistema unicameral son dos: es un sistema que genera decisiones inestables y cuyas decisiones carecen de legitimidad; resultando la combinación de ambas inevitablemente en una tiranía²⁰¹.

²⁰¹ RIKER, William H. 1992. "The Justification of Bicameralism". *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 13 (1): 101–116. p. 101.

El elemento central de la crítica al unicameralismo es el concepto de inestabilidad. Riker sostiene que el unicameralismo produce decisiones inestables²⁰². En un primer sentido, Riker describe como inestables todas aquellas decisiones que se encuentran fuera del *status quo*. La inestabilidad de los resultados en un parlamento unicameral que vota por regla de la mayoría (absoluta), se debe a la imposibilidad de predecir la frecuencia de las mayorías cíclicas e impide prever la cantidad de resultados que pueden resultar²⁰³.

En el artículo “*Democracy and social choice*” Jules Coleman y John Ferejohn critican el concepto de inestabilidad de Riker. Coleman y Ferejohn sostienen que Riker confunde los conceptos de resultados inestables (aquellos que se encuentran fuera del *status quo*) y resultados ambiguos. Esta crítica entrega un segundo sentido del concepto de inestabilidad, entendida como la ambigüedad de los resultados. Los resultados ambiguos serían aquellos que crean un orden paradójico de las preferencias²⁰⁴; es decir, aquellos casos en que la introducción de preferencias a la votación, o el cambio de las reglas procedimentales del proceso deliberativo, conducen en cada caso a distintos resultados²⁰⁵. De este modo, es posible demostrar que la premisa que Riker utiliza como base de su crítica al unicameralismo es incorrecta. Asumir que desde diferentes formas de procedimiento deliberativos (todos los cuales cumplen estándares mínimos de justicia procedimental y deliberativa) se pueden obtener resultados diferentes no es una premisa que por si misma permita concluir que ninguno de esos resultados puedan representar, en comparación a los demás, en mayor o menor medida, el “sentimiento público”.

²⁰² Idem.

²⁰³ De acuerdo a Riker, esta imposibilidad es una de las razones por las que las decisiones de sistemas unicamerales carecen de legitimidad. La posibilidad de que existan diferentes resultados mediante la introducción de nuevas preferencias o el cambio de reglas procedimentales, demostraría -según Riker- que no existiría una voluntad general develada por el voto.

²⁰⁴ COLEMAN, Jules y FERREJOHN, John. *Democracy and Social Choice*, *Ethics* 97, n° 1 (1986): 6–25. p.7.

²⁰⁵ Proponen el ejemplo de un partido de Rugby, donde diferentes jugadas otorgan distintos puntajes. Sin embargo, en todo caso, ganará el equipo que tenga más puntos, con independencia de la combinación de puntos (el tipo de jugadas) con que los haya obtenido.

Adicionalmente, Gerry Mackie desarrolla una crítica que demuestra empíricamente la invalidez de la premisa de Riker. Mackie sostiene que la ocurrencia de las mayorías cíclicas (como el teorema de Arrow o el teorema de Condorcet) que la escuela de Riker esgrime para sostener que la democracia carece de sentido (*meaningless*), son en todo caso, improbables²⁰⁶. Del análisis de un conjunto de trabajos (incluidos los de Riker)²⁰⁷, Mackie concluye que las votaciones cíclicas son excepcionales²⁰⁸, y en tanto tales, irrelevantes e insuficientes para la construcción de una teoría general de la democracia como la que Riker propone. Asimismo, Mackie concluye que en aquellos casos excepcionales que dan lugar a una mayoría cíclica, éstas corresponden a alternativas muy poco valoradas y ubicadas muy abajo en el orden de prelación de las preferencias²⁰⁹. Esto le permite inferir a Mackie que la causa de las mayorías cíclicas puede reconducirse a la similitud de las preferencias de los individuos, el valor que le asignan a ellas y la prioridad que le otorgan²¹⁰; y afirma que es altamente probable que diferentes individuos que conviven y comparten en una sociedad, tengan preferencias similares²¹¹.

Sin embargo, de acuerdo a la teoría de Riker, la mayoría de las votaciones están compuestas por tres o más alternativas; y que el proceso de reducirlas a dos, está fuertemente influenciado y manipulado por intereses políticos. No obstante lo anterior, es imprescindible notar que la defensa de Riker del bicameralismo es en realidad meramente motivada por ser la alternativa contraria al unicameralismo. Por la vía indirecta de crítica a la democracia que Riker llama populista y la crítica al unicameralismo, es que Riker pretende defender el bicameralismo. A diferencia del unicameralismo, el bicameralismo contribuiría a producir

²⁰⁶ MACKIE, Gerry. *Democracy Defended*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2004. p. 17

²⁰⁷ Según relata Mackie, Riker sostiene que sólo el 10% de las votaciones se ven afectadas por estos ciclos y luego sostiene que la probabilidad de los ciclos tiene a caer. Véase MACKIE Op.cit. p. 89.

²⁰⁸ Ibid. pp. 89 y ss.

²⁰⁹ Ibid. p. 97.

²¹⁰ Ibid. p. 98.

²¹¹ Idem.

resultados estables²¹² en la medida en que se evitaría el teorema de la imposibilidad. La defensa de Riker es entonces una defensa indirecta y negativa: indirecta, porque su pretensión no es justificar concretamente el bicameralismo, sino criticar el unicameralismo; negativa, en tanto su defensa del bicameralismo se base exclusivamente en el rechazo del unicameralismo. Sin embargo el rechazo del sistema parlamentario unicameral no implica la afirmación del sistema parlamentario bicameral. Para que el bicameralismo se levantara como una alternativa a las críticas contra el unicameralismo, Riker debe demostrar que el bicameralismo sería la única vía para superar la deficiencia que le atribuye al unicameralismo.

Una segunda crítica a la teoría de Riker, son las contradicciones que comete en la construcción de su argumento. Riker sostiene que la democracia a la vez carece de sentido y que el objetivo de la participación ciudadana es un mecanismo de control y de evitación de la tiranía. Ésta es una contradicción evidente, por cuanto en el primer caso se desacredita cualquier resultado electoral que apele a un objetivo, mientras que en el segundo se sostiene que el objetivo del voto es el control parlamentario. Coleman y Ferejohn critican la inconsistencia de la teoría de Riker, sosteniendo que por una parte defiende las elecciones como un mecanismo de proteger la libertad negativa, pero que a la vez, los resultados electorales son azarosos (*random*)²¹³.

Joshua Cohen complementa la crítica de Coleman y Ferejohn. En su artículo “*An epistemic conception of democracy*”, Cohen sostiene que la conceptualización de la versión liberal de las democracias carece de coherencia interna. La descripción del rol de la participación ciudadana como actos que “pueden servir para remover representantes de su cargo” no permitiría distinguir a las elecciones de otras acciones que tengan por resultado la

²¹² RIKER, William H., “The Justification of Bicameralism”, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 13, nº 1 (1992): 101–16.

²¹³ COHEN, Joshua. *An Epistemic Conception of Democracy*, *Ethics* 97, nº 1 (1986): 26–38. pp. 30 y ss. Además, véase COLEMAN y FERREJOHN, Op. cit. pp. 20 y ss.

remoción de un parlamentario²¹⁴. Entonces, si los individuos eligen instrumentalmente una alternativa y los resultados de las elecciones son azarosos (*random*) se termina por cuestionar la racionalidad de las elecciones como mecanismo de control del poder, en comparación a mecanismos no electorales²¹⁵. De este modo, no es posible sostener razonablemente al mismo tiempo (i) que la democracia carece de sentido (porque al ser los resultados de las elecciones azarosos no existiría una voluntad general); y (ii) que la participación ciudadana, a través de los mecanismos de votación, tiene por objeto la evitación de la tiranía, mediante el control ciudadano.

Ante esta contradicción, y a fin rescatar parte del argumento, Riker debe(ría) estar dispuesto a aceptar que las votaciones responden a motivos racionales. Y por lo tanto, como sostiene Mackie, que los resultados ambiguos son irrelevantes y que la democracia sí tiene un “sentido”. Si, a ultranza, quisiera defenderse una teoría de la democracia como un sistema carente de significado interno, entonces debe desechar el argumento de la estabilidad como elemento de su teoría, en tanto cualquier resultado que arrojen las elecciones carecería de sentido, sea éste en apoyo al *status quo* o sea éste una modificación.

Como sostiene Cohen, el principal problema de la teoría de Riker no es la falta de coherencia interna del argumento, sino la defensa a ultranza de la democracia liberal, lo que a su juicio debilita el argumento y hace que la discusión carezca de interés. Cohen sostiene que la argumentación en favor de la concepción liberal y en contra de la concepción populista resultan desproporcionadas en el trabajo de Riker, lo que respondería únicamente a un compromiso ideológico²¹⁶.

²¹⁴ Como por ejemplo, un asesinato, muerte por enfermedad, una bomba en la oficina de alguno de ellos, golpes de estados, etc.

²¹⁵ COHEN, Op. cit. p.30.

²¹⁶ Ibid. p.31.

iii. El concepto de estabilidad

La estabilidad como criterio de justificación del bicameralismo en la literatura norteamericana es mencionado por primera vez en El Federalista. Siguiendo los postulados clásicos como los de Montesquieu, Madison sostuvo que una de las razones que debían ser consideradas en la decisión sobre el sistema parlamentario estadounidense era la capacidad de un Parlamento bicameral de producir decisiones y legislación estable (dentro del *status quo*), así como la capacidad de evitar la creación de facciones políticas dentro del Parlamento²¹⁷.

La necesidad de contar con instituciones que (re)produzcan decisiones estables y mantengan el *status quo* a la que Madison apela se ha vuelto la premisa de la escuela de la ciencia política estadounidense, en particular la escuela de la teoría de la *social choice* y de la democracia liberal (entendida en el sentido que Riker)²¹⁸. Esto ha derivado en una falta de reflexión acerca de la relevancia actual y de una interpretación contemporánea adecuada del argumento de Madison de la estabilidad como un criterio por si mismo suficiente y razonable para la justificación de la institución del sistema bicameral. Ello ha significado que el método de la escuela de la ciencia política estadounidense ha derivado en un estudio empírico de la estabilidad en las condiciones materiales (tanto políticas como institucionales) de las decisiones colectivas, cuya finalidad se limita a la demostración empírica de la premisa que

²¹⁷ MADISON, James. The Federalist N°. 10. En: THE FEDERALIST PAPERS. Mineola, New York: Dover Publications Inc. 2014, pp. 42 y ss. Sin embargo, cabe recordar que, como mencionamos en la justificación del bicameralismo en los Estados federales (véase *Supra* I), el criterio principal y por si mismo suficiente utilizados en El Federalista para la defensa del bicameralismo, fue la de su coherencia con un sistema federal; además, cabe agregar, que todos los demás criterios mencionados (incluyendo en de la estabilidad), son criterios secundarios y coadyuvantes al argumento de los estados federales, que por si mismos han demostrado no ser ni razonables ni suficientes para la justificación teórica del sistema bicameral.

²¹⁸ Hay ciertos autores norteamericanos (como Mackie) que critican ciertas interpretaciones del argumento de la estabilidad de Madison.

sostiene que el sistema bicameral produce y garantiza la producción de decisiones políticas y legislativas estables.

Riker nombra su teoría de la democracia liberal con el nombre del mismo Madison. Asimismo, Shepsle, discípulo de Riker, utiliza los postulados de su maestro y de Madison para profundizar el análisis sobre las condiciones de las mayorías cíclicas. En "*Institutional arrangements and equilibrium*", sostiene que dichas condiciones son muy específicas y su ocurrencia natural es poco probable en el contexto de las decisiones colectivas²¹⁹. La observación inicial de Shepsle es que el equilibrio (o el carácter estable) de una decisión depende, en parte, de la configuración de las preferencias. Sin embargo, para que las preferencias se configuren como un factor que favorezca la estabilidad de las decisiones, éstas deben ser simétricas; y aun siendo éste el caso, el equilibrio generado sería muy frágil (difícil de mantener en el tiempo). Dicho de otro modo, es improbable que el orden de las preferencias por si mismo sea un factor que pueda asegurar la producción de resultados estables y su mantención en el tiempo.

Shepsle sostiene que ciertas estructuras institucionales permitirían crear y mantener la estabilidad en los procesos colectivos de decisión²²⁰. La principal ventaja que presentaría una estructura institucional respecto a la organización de las preferencias es su independencia e inmutabilidad en contraste al cambio en la distribución de las preferencias. De este modo, el equilibrio que es resultado de dichas reglas institucionales no se ve amenazado por una eventual reorganización de las preferencias²²¹. Así, un conjunto de reglas institucionales permitiría no solo mantener el equilibrio, sino que replicarlo en decisiones posteriores.

Tomando como premisa la crítica que Riker hiciera del unicameralismo como institución promotora de decisiones inestables y la propuesta de Shepsle sobre la creación y mantención

²¹⁹ SHEPSLE, Kenneth A. Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models, *American Journal of Political Science* 23, n° 1 (1979): 27–59. p. 53.

²²⁰ Ibid. p.29.

²²¹ Ibid.p.53.

de la estabilidad mediante la introducción de reglas (de diseño) institucional, Bottom *et al.*, pretenden demostrar empíricamente como el bicameralismo sería una herramienta institucional que promueve la estabilidad legislativa y política, en tanto su estructura evitaría la formación de coaliciones mayoritarias dentro del Parlamento²²². Del resultado de los experimentos realizados, los autores infieren la conclusión de que el bicameralismo promueve la estabilidad de las decisiones sólo cuando se crea un *core* legislativo y no en otros casos²²³. Asimismo, sostienen que el bicameralismo es eficiente en la desarticulación de facciones mayoritarias evitando así resultados inestables²²⁴.

No obstante lo anterior, diversos autores han sostenido que el bicameralismo no es el único mecanismo institucional para asegurar la mantención de un equilibrio político y legislativo. Tsebelis sostiene que el sistema bicameral es incapaz de actuar autónomamente como un *veto player* y que su capacidad de serlo debe ser evaluada en conjunto con otras instituciones²²⁵. Hammond y Miller llegan a la misma conclusión que Tsebelis mediante la conducción de experimentos empíricos. Si bien los resultados preliminares demuestran el rol estabilizador del bicameralismo²²⁶, los autores previenen que de ello no debe inferirse

²²² BOTTOM, William P. *et al.*, The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions, *American Journal of Political Science* 44, n° 3 (2000): 523–40. p. 523.

Para ver el método utilizado, véase pp. 527-528. El experimento consiste en formar comités, organizados de la siguiente manera: el primero, como una cámara unicameral, cuyas decisiones se tomarán por mayoría simple; las tres restantes se organizarán en comisiones bicamerales. Los resultados demuestran que las decisiones tomadas por los grupos conformados por comisiones bicamerales, se acercaron más a los resultados predichos. Por el contrario, las decisiones de la comisión unicameral fueron menos predecibles y se alejaron del *core* legislativo. Para una explicación detallada de los resultados, véase pp. 529 - 530.

²²³ *Ibid.* p. 536.

²²⁴ *Ibid.* p. 537.

²²⁵ TSEBELIS, George, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, julio de 1995. p. 10. De acuerdo a Tsebelis, las cámaras altas no se constituyen como *veto players*, ya sea porque no tienen la facultad de veto o porque son congruentes con la cámara baja (aquellos casos en que existe una duplicidad de funciones entre ambas cámaras). Los únicos casos en que la cámara alta cuenta con facultad de veto son Estados Unidos, Alemania y Suiza.

²²⁶ MILLER, Gary J., HAMMOND, Thomas H., y KILE, Charles, Bicameralism and the Core: An Experimental Test, *Legislative Studies Quarterly* 21, n° 1 (1996): 83–103. pp. 96-97.

apresuradamente el bicameralismo operará en todos los casos de forma efectiva como elemento estabilizador o moderador del *outcome* legislativo. Para que el bicameralismo opere efectivamente como una institución que promueve y garantiza resultados estables, sería necesario que las “preferencias de los individuos de la segunda cámara (en un sentido colectivo), deben ser en algún sentido diferentes a las de la cámara baja”²²⁷. Por el contrario, cuando las preferencias de ambas cámaras son similares, el resultado se alejará del *core* bicameral²²⁸.

Los resultados observados por Hammond y Miller permiten concluir que el bicameralismo no es la única institución que promueve la producción de resultados estables y mucho menos que sea efectivo en todos los casos. Incluso ponen en duda que en el caso norteamericano el bicameralismo haya sido (exclusivamente) responsable de la creación de condiciones materiales necesarias para la producción de resultados estables²²⁹.

Aun cuando la producción de decisiones colectivas estables fuera en sí mismo un criterio válido para la justificación del bicameralismo o de la decisión política general, es posible alcanzar la producción y mantención de decisiones estables en el tiempo mediante distintos mecanismos institucionales. Aun más, para garantizar dichos resultados es necesaria la interacción de distintas instituciones²³⁰. Para que el argumento de la capacidad del sistema bicameral para generar decisiones estables pudiese operar como un criterio en sí mismo suficiente para su justificación, debía demostrarse cómo el bicameralismo era el mejor mecanismo y el más eficaz en la producción del equilibrio legislativo.

²²⁷ Ibid.p.98.

²²⁸ No obstante lo anterior, sostienen de que en todos aquellos casos en que (i) no exista un grado suficiente de separación y (ii) no exista *bicameral core*, la producción de un resultado estable, se debe necesariamente a otros factores como, por ejemplo, comisiones mixtas o veto presidencial. Ibid. p.99.

²²⁹ Ibid. pp.98-99.

²³⁰ TSEBELIS, George. Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, *British Journal of Political Science* 25 (1995): 289.

Si existen distintos mecanismos (tanto institucionales como no institucionales)²³¹ que promueven la estabilidad, cabe preguntarse por qué a pesar de ello, se ha escogido al sistema bicameral con arreglo a este criterio. Como ya se mencionó, la ciencia política estadounidense se ha abocado a partir de la segunda mitad del siglo XX (y fuertemente a partir de la década de 1970) al estudio empírico de las condiciones materiales. La falta de reflexión teórica que actúe como antecedente de dichos experimentos, ha significado que los resultados que arrojan sean irrelevantes para una discusión teórica de la justificación del bicameralismo. Contrarios a esta tendencia, Hammond y Miller se han mostrado críticos ante este tipo de resultados, sosteniendo que no es posible sostener que la neutralidad de los resultados impliquen la capacidad moderadora del bicameralismo.

c) Corrupción y agenda setter

En El Federalista, Madison desarrolla una serie de argumentos a favor del sistema bicameral. El sistema bicameral sería un mecanismo institucional que da materialidad a la teoría de *check and balances*. Como señalaba Montesquieu, cada una de las cámaras actuaría como contrapeso y fiscalizadora de la otra²³². La teoría contemporánea, valiéndose del argumento de Madison, ha sostenido que una de las ventajas del sistema bicameral es que disminuye o neutraliza la corrupción (es decir, existiría una relación de causalidad directa entre el sistema parlamentario implementado y los índices de corrupción dentro del Parlamento), haciéndolo más deseable que un sistema unicameral.

²³¹ Ibid.

²³² MADISON, James. The Federalist N°. 63. The Senate continued. En: THE FEDERALIST PAPERS. Oxford, Oxford World's classics, 2008. p. 261.

i. Estructura parlamentaria como elemento neutralizado de la corrupción o de la influencia del lobby dentro del Parlamento

Cecilia Testa sostiene que uno de los criterios más relevantes para justificar la existencia de una segunda cámara es que ésta “reduce el riesgo de abuso de poder por parte de los representantes electos”²³³. En su trabajo “*Bicameralism and corruption*”, Testa desarrolla una línea argumental que busca demostrar teóricamente la existencia de una relación entre los sistemas parlamentarios y la capacidad para evitar actos de corrupción por parte de los parlamentarios o disminuir la influencia del lobby.

De acuerdo a Testa, en un sistema político existirían distintas formas de relaciones entre las instituciones del Estado y agentes externos (lobbistas). Una de estas formas de relación opera como un sistema de incentivos y obstáculos para la aprobación de una ley determinada en el Parlamento. En un sistema bicameral (o multilateral) cada cámara actúa como un obstáculo en el proceso de creación de la ley. Dado que para la aprobación de una ley se requiere de la aprobación de ambas cámaras, esta forma de interacción se constituye, a su vez, como un obstáculo a los intereses de los lobbistas²³⁴. Asimismo, un sistema bicameral supone un mayor número de parlamentarios que un sistema unicameral, por lo tanto sería menos probable que los intereses de los lobbistas coincidieran con los intereses de los parlamentarios, aumentando el costo para el lobbista de convencer de su propuesta al número de parlamentarios necesarios para la aprobación (o el rechazo) de una ley de su interés. De acuerdo a este argumento, las bajas probabilidades de lograr un acuerdo entre los lobbistas y los parlamentarios, sumado a un significativo aumento de los costos, actuarían como un desincentivo para la ejecución del *lobby*. A juicio de Testa, esto daría cuenta de la influencia

²³³ FACCHINI, Giovanni y TESTA, Cecilia. Reforming Legislatures: Is One House Better than Two?, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 de mayo de 2009), <http://papers.ssrn.com/abstract=1410550>. p. 1.

²³⁴ TESTA, Cecilia. Bicameralism and corruption, *European Economic Review* 54, n° 2 (febrero de 2010): 181–98. pp.188-189.

positiva del bicameralismo en la neutralización del *lobby*. Además y como consecuencia de ello, aumentaría la responsabilidad (*accountability*) de los parlamentarios.

Sin embargo, en un trabajo posterior, Facchini y Testa sostienen que la propuesta de inicial de Testa no toma en consideración elementos materiales esenciales del Parlamento (con las que el bicameralismo debe lidiar a fin de evitar la corrupción), como por ejemplo, las posiciones políticas de los parlamentarios, la polarización política de las cámaras, la posibilidad de formar coaliciones, ni las influencias de los partidos políticos²³⁵. De esta forma, y tomando en consideración estos factores materiales, Facchini y Testa construyen el marco teórico del experimento con que el buscan demostrar la relación entre bicameralismo y la baja corrupción. Una de las conclusiones de las observaciones de Facchini y Testa, es la existencia una estrecha relación entre un alto grado de polarización del parlamento y la corrupción. Sin embargo, esta observación no da cuenta ni demuestra ninguna relación con el sistema parlamentario, lo que lleva a los autores a sostener que los resultados no arrojan diferencias significativas entre unicameralismo y bicameralismo²³⁶, por lo que no podría establecerse una relación definitiva entre ambos entre el sistema parlamentario y los índices de corrupción.

No obstante aquello, sostienen que en aquellos casos en que el Parlamento está políticamente polarizado, el sistema bicameral entregaría más posibilidades de reducir los índices de corrupción que el unicameral²³⁷. Así, dado un cierto grado de polarización y estando ambas cámaras controladas por el mismo partido político, el bicameralismo reduce la corrupción en comparación al unicameralismo. Por el contrario, si no existe un *alignment* político entre las cámaras, el unicameralismo podría entregar mejores incentivos²³⁸.

La conclusión de Testa respecto del bicameralismo es muy ambigua, en tanto entrega una serie de condiciones materiales que deben cumplirse dentro del Parlamento para la

²³⁵ Entre otras enumeradas por TESTA, en Op.cit p.187.

²³⁶ Ibid. p. 191.

²³⁷ Idem.

²³⁸ Ibid. p. 182.

disminución de la corrupción, siendo el bicameralismo sólo una de ellas. La enumeración de condiciones materiales específicas en las que Testa observa una disminución de la corrupción exhiben la imposibilidad de construir una teoría general a partir de sus premisas iniciales. En términos generales puede afirmarse al contrario que no existe una relación directa entre el sistema bicameral o unicameral y la posibilidad de disminuir o neutralizar la corrupción en la función parlamentaria. Ninguno de los trabajos logra establecer una relación directa entre el sistema parlamentario y la (prevención de) corrupción (ni de una mayor o menor influencia del *lobby*) en el Parlamento. En último término esta justificación del bicameralismo se basa en la observación, trivial e insuficiente, de que los costos de la corrupción aumentan a mayor número de parlamentarios y a más instancias de decisión. Al no establecerse una causalidad clara y directa entre la disminución de la corrupción y el sistema parlamentario, el criterio instrumental de reducir la corrupción no sirve de apoyo a la justificación del bicameralismo.

ii. *Agenda setter* (injerencia del ejecutivo en el proceso parlamentario)

Si bien no se trata de una forma de corrupción es relevante hablar de una posible injerencia del ejecutivo en el proceso de producción legislativa y cómo sería posible que la estructura parlamentaria pudiese evitarlo.

Sobre la relación entre el gobierno y las coaliciones mayoritarias dentro del Parlamento, Druckman sostiene que las coaliciones políticas buscarían obtener una mayoría en ambas cámaras a fin de que del gobierno (el ejecutivo) pudiese aprobar sus leyes o su programa político. En cuanto a la relación entre el bicameralismo y el gobierno, Druckman se pregunta en qué medida el sistema bicameral podría influir en la aprobación de las políticas del gobierno y cómo ello podría posicionar al bicameralismo como una institución que neutralice o disminuya la injerencia del poder ejecutivo en el proceso legislativo.

Una divergencia ideológica entre el gobierno y las coaliciones mayoritarias de cada cámara podría traer como consecuencia que no se aprobasen las leyes del gobierno²³⁹. Si el gobierno cuenta con la mayoría política en el Senado, también controlara el *policy making* en el Senado²⁴⁰. Por el contrario, cuando no cuenta con la mayoría del Senado, la segunda cámara no aprobara las políticas del gobierno²⁴¹. Estas observaciones hacen concluir a Druckman, que la existencia de una segunda cámara, con independencia de que se trate de una cámara alta fuerte o débil²⁴², es determinante para la aprobación o el rechazo de las políticas de gobierno²⁴³. De esta conclusión Druckman infiere entonces que el bicameralismo es un agente relevante para el *agenda setter*²⁴⁴.

Las conclusiones de Druckman son tan triviales como las sostenidas por Testa respecto del bicameralismo y la corrupción. Desde luego es más complejo para el *agenda setter* (en este caso, el ejecutivo) el realizar el programa político de su preferencia cuando debe contar con una mayoría en dos cámaras en vez de en una. Esta afirmación trivial desde luego no logra justificar el bicameralismo, pues no aclara porque debe dificultarse la labor del ejecutivo ni menos en qué medida el control del *agenda setter*, esto es, la injerencia del poder ejecutivo en el proceso de creación de la ley, no puede alcanzarse por otros medios.

En la misma línea Waldron sostiene que una de las cualidades esenciales del sistema bicameral es que asegura la independencia del poder legislativo respecto del poder

²³⁹ DRUCKMAN, James N. y THIES, Michael F. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration”, *American Journal of Political Science* 46, n° 4 (octubre de 2002). p 767.

²⁴⁰ Idem.

²⁴¹ Ibid. p.768.

²⁴² Con independencia de si se trata de una cámara alta fuerte o débil (bicameralismo congruente o incongruente, respectivamente), la existencia de una segunda cámara (donde el gobierno cuente con la mayoría política) es relevante en la disminución del *agenda setter* por parte del gobierno (véase DRUCKMAN y THIES. Op. cit. p.769). Así, el hecho de contar con una mayoría en la cámara alta vuelve irrelevante el hecho de que se trate de una cámara alta fuerte o débil (incluso en estos casos, tendría ciertas facultades como, por ejemplo, el retraso de la decisión, que podrían poner en jaque la aprobación de las políticas del gobierno, lo que podría incluso obligar al gobierno a cambiar los proyectos)

²⁴³ DRUCKMAN. y THIES. Op. cit. p.768.

²⁴⁴ Ibid.p.769.

ejecutivo²⁴⁵. Asimismo, para que el sistema bicameral pueda operar eficazmente como un mecanismo institucional para evitar la injerencia del ejecutivo en el Parlamento, las cámaras deben ser independiente una de la otra, tanto en quienes asumen el liderazgo en cada una, como en su relación con el ejecutivo²⁴⁶. Así, Waldron se pregunta:

“¿Por qué pagar por dos cámaras, en vez de una, cuando ambas están bajo el control del Primer Ministro? ¿Cuál es el bien de exigir *separate concurrence* en la segunda cámara cuando ésta está supeditada a lo que diga el órgano responsable por la concurrencia de la cámara baja?”²⁴⁷

A juicio de Waldron, si los miembros de la segunda cámara son elegidos, ésta será entonces un espacio político, dominado por los partidos políticos, y más específicamente, por los Presidentes de cada uno, quienes intentarían supeditar a los miembros de la cámara baja a la misma disciplina²⁴⁸. Esto en la práctica haría irrelevante el bicameralismo.²⁴⁹ Por ello la solución, de acuerdo a Waldron, sería introducir ciertos mecanismos que impidieran la dominación de los partidos políticos en ambas cámaras. Ello supondría sin embargo abrir la puerta a una mayor influencia del ejecutivo. Waldron ilustra esto con el siguiente ejemplo: si un parlamentario quisiera votar en contra de las directrices del partido, vería disminuidas sus posibilidades de obtener en el futuro un cargo ministerial. Éste conflicto de intereses se resolvería entonces, sostiene Waldron, creando una regla que prohíba que miembros del

²⁴⁵ WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016. pp. 81-82.

²⁴⁶ *Ibid.* p. 81.

²⁴⁷ *Ibid.* p. 82.

²⁴⁸ *Idem.*

²⁴⁹ *Idem.* “The dominance of party politics in modern politics means that the practice of bicameralism bears little relation to the theory”.

Parlamento ocupen luego un puesto ministerial o que miembros de la Corona pueda ocupar una silla en la cámara alta²⁵⁰.

Lo afirmado por Waldron sirve para justificar el carácter fuerte del bicameralismo. En particular, sirve para justificar que en el caso de existir un bicameralismo, ambas cámaras deban contar con diferentes formas de integración y de elección. Waldron sugiere entonces mecanismos por medio de los cuales los procedimientos de decisión de ambas cámaras pueden mantenerse separados. Ello supone el bicameralismo, pero no lo justifica. Nada de esto habla sobre las ventajas del bicameralismo, sino sólo de un sistema bicameral fuerte es su mejor versión.

²⁵⁰ Ibid. p.83.

III. Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile

Hasta aquí se han revisado los criterios intrínsecos e instrumentales para la justificación de sistema bicameral en los Estados unitarios. En este apartado, se revisará (1) el origen del sistema bicameral chileno, por medio del estudio de las actas constitucionales de la Comisión Ortúzar, las razones que se arguyeron y que fueron determinantes en la decisión; (2) las vías de justificación que permiten hoy en día justificar el bicameralismo chileno, en el contexto de un Estado unitario centralizado, (conforme al esquema teórico de criterios intrínseco e instrumentales); y (3) la discusión sobre el rol que puede cumplir el Senado chileno en ese contexto.

1. Visión tradicional-histórica

La historia parlamentaria chilena se encuentra indudablemente vinculada a su carácter bicameral. Si bien bajo un intenso y permanente debate en torno a sus formas de composición, atribuciones y competencias específicas, el Congreso Nacional, bajo la vigencia de la Constitución de 1833, 1925 y 1980, ha estado compuesto invariablemente por dos cámaras. Esta uniformidad institucional constituiría, a juicio de algunos, en un hecho histórico relevante al que debe atenderse en la discusión sobre la justificación del bicameralismo.

El debate dentro Comisión Ortúzar estuvo fuertemente influenciado por esta perspectiva histórica-tradicional. Diversos pasajes de las actas de la Comisión Ortúzar dan cuenta de ello, en particular, el comisionado Bertelesen apeló reiteradamente a un criterio histórico como fundamento de la consagración de un sistema bicameral en la Constitución de 1980. Al respecto, sostuvo:

“(…) hay también una razón histórica para mantener el Senado en Chile: el arraigo. El Senado, que surge en Chile por primera vez en la Constitución de 1822, ha estado prácticamente siempre funcionando en el país. De modo que, en este sentido, se mantiene una institución no sólo por mero amor al pasado, sino porque ha demostrado la conveniencia de su existencia, ha justificado su vida. Y la Comisión, desde sus primeras etapas, siempre ha afirmado que, en aquellas materias en que la experiencia ha demostrado la necesidad de una institución, se mantendrá esta experiencia o esta tradición chilena.”²⁵¹

La doctrina constitucional tradicional chilena apela a este criterios histórico tradicional para justificar el sistema bicameral del Congreso Nacional. En efecto, José Luis Cea sostiene que el sistema parlamentario que cada Estado adopta, “está indudablemente unida a trayectoria histórica, cultural política y experiencia de cada pueblo”²⁵².

Si bien dentro de la Comisión Ortúzar y la doctrina constitucional chilena parecen contestes y satisfechos con el argumento histórico, dentro de la misma Constitución Ortúzar esta postura no era unánime. Algunos comisionados se mostraron críticos ante la experiencia parlamentaria bajo la vigencia de la Constitución de 1925, problemas que derivaban precisamente de la estructura bicameral como, por ejemplo, que la institución sobre la que se discutía en la comisión se trataba de una cámara legislativa y no de un Parlamento propiamente tal, por lo tanto la discusión sobre el bicameralismo no era atinente; el bicameralismo promovía la dilatación de la función parlamentaria y suponía tiempo excesivo

²⁵¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 46. Composición del Congreso Nacional. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980/>> p.24.

²⁵² RUIZ TAGLE GUTIÉRREZ, Samuel. La función política del Senado en el bicameralismo chileno (1822-2010). Memoria (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2010. p. 123.

en el proceso legislativo²⁵³; que las funciones y la integración del Senado y de la Cámara de Diputados eran prácticamente iguales bajo la vigencia de la Constitución de 1925; y que la definición del Senado como una cámara esencialmente revisora no era suficiente para justificar su existencia²⁵⁴.

El esquema de criterios de justificación intrínseco e instrumentales y su lato desarrollo en esta memoria, resultan suficientes para demostrar que un argumento histórico que apela a la validez de las instituciones por su valor tradicional u originario, no es ni razonable ni suficiente para la justificación de las instituciones actuales. Si bien el criterio histórico no fue el que primó en la decisión del bicameralismo chileno en la Constitución de 1980²⁵⁵, es el criterio predominante en el relato constitucional chileno.

2. La discusión sobre el sistema parlamentario en la Comisión Ortúzar

2.1 Contexto

El proceso de redacción de la Constitución de 1980 (en general) y la decisión sobre el sistema parlamentario que debía implementarse (en particular) no fueron políticamente neutrales. De acuerdo a Atria, el concepto central del proceso constituyente de 1980 fue el de “democracia protegida”, cuya finalidad era “neutralizar la agencia política del pueblo”²⁵⁶. Así, el objetivo de dicho proceso fue la creación de un cuerpo constitucional que sirviera los

²⁵³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 49. Composición, sistema de elección y duración del Senado. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980>> [consulta:] p. 232.

²⁵⁴ De acuerdo al comisionado Carmona, existirían otras instituciones más adecuadas y preparadas para cumplir la función de revisión de la legislación.

²⁵⁵ Véase *Supra* 2.1.c)

²⁵⁶ ATRIA, Fernando. La Constitución tramposa. Santiago: LOM Ediciones, 2013. p. 45.

intereses de la dictadura, mediante un diseño institucional²⁵⁷ que asegurara el proyecto político de dictadura no se viera “afectado por decisiones políticas democráticas”²⁵⁸. El diseño institucional de la Constitución de 1980 está permeado por la idea de neutralidad política de Guzmán²⁵⁹, su heteronomía y la imposibilidad de pueblo de apropiársela²⁶⁰. De este modo, el diseño del Parlamento, en tanto la institución donde tiene lugar la creación y la expresión de la voluntad soberana y el proceso de creación de la ley está también sometido a dichos principios. El argumento de Atria permite sostener que la decisión por un Parlamento bicameral y el diseño institucional del Senado de (tanto en el texto original de la Constitución de 1980 y las reformas 1989 y 2005) no son políticamente neutrales. Ello demuestra que el objetivo principal era asegurar que el Parlamento fuera un espacio despolitizado.

2.2 Discusión sobre la integración del Congreso Nacional

Las reglas de integración del Congreso Nacional son el mecanismo institucional más eficaz para la configuración de un Parlamento como un espacio políticamente neutro²⁶¹. Éste fue el primer tema sometido a discusión en la Comisión Ortúzar, aun antes de determinar el

²⁵⁷ Atria denomina *cerrojos* a los mecanismos institucionales creados por la Constitución de 1980, cuya finalidad es la materialización de la idea de democracia protegida. Atria sostiene que el texto original de la Constitución de 1980 tenía muchos y variados cerrojos. Algunos fueron eliminados en la reforma de 1989, otros perdieron su relevancia durante la transición; y finalmente otros fueron derogados con la reforma constitucional de 2005 (como, por ejemplo, la institución de los senadores designados). A la fecha de la publicación de su libro (2013), Atria se refiere a tres cerrojos relevantes hasta ese momento: el sistema binominal (derogado en 2015), el control preventivo del Tribunal Constitucional y las leyes de *quorum* calificado.

²⁵⁸ Ibid. p. 45.

²⁵⁹ Ibid. p. 65.

²⁶⁰ Ibid. p. 65 y ss.

²⁶¹ Véase *Supra* 2.1.b) y 2.1.d)

sistema parlamentario. Guzmán sostuvo firmemente que, con independencia del sistema parlamentario (unicameral o bicameral), el Congreso debía ser de integración mixta²⁶².

La decisión sobre la integración mixta del Congreso precedió no sólo la decisión sobre la implementación del bicameralismo en Chile, sino que además fue determinante. No fueron los argumentos a favor ni las ventajas del bicameralismo esgrimidas en las sesiones las que llevaron a la Comisión Ortúzar a decidir la implementación de dicho sistema parlamentario; sino que fueron las eventuales críticas a un parlamento unicameral integrado por parlamentarios escogidos por elección popular y por parlamentarios designados, la razón que desmotivó la implementación de un parlamento unicameral, en pos del bicameralismo²⁶³.

2.3 Determinación de las funciones del Senado

Una vez zanjada la discusión de la integración mixta y del bicameralismo, tuvo lugar la discusión en torno a las funciones del Senado. La lectura de las actas constitucionales da cuenta del acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión Ortúzar sobre la importancia

²⁶² Véase *Supra* 2.1.b)

²⁶³ De acuerdo a Guzmán: “no ignora que semejante constitución del Congreso podría dejar la idea en la opinión pública nacional e internacional, de un régimen excesivamente cerrado, y que podría dar lugar a una presión popular y ciudadana bastante fuerte tendiente a buscar una expresión que se estimara más representativa. (...) Pienso que la idea de la composición mixta de la Cámara encontraría mucha resistencia en la opinión pública, si se tratara de una Cámara única y, que en cambio, no la encontraría tiene la esperanza si se tratara de un sistema bicameral; y, precisamente, por esa razón, por esa necesidad de un cierto desahogo político, que en la vida de los países es indispensable contemplar, porque lo óptimo es enemigo de lo bueno, se inclina en principio ahora por la idea de un Congreso bicameral (...)”. En: BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 46. Composición del Congreso Nacional. p. 11.

de una distinción clara entre ambas cámaras, lo que se llevaría a cabo mediante la determinación de distintas funciones e integración de la cámara alta y la cámara baja ²⁶⁴.

En la determinación de las funciones del Senado influyeron principalmente la relevancia histórica que los miembros de la Comisión daban a la institución del Senado y la necesidad de crear instituciones despolitizadas. Así, la Comisión determinó que las funciones esenciales (y distintivas) de la cámara alta serían: (i) actuar como una cámara revisora, (ii) ser una institución moderadora y (iii) ser una cámara de freno o veto de las iniciativas parlamentarias promovidas en la Cámara baja²⁶⁵.

a) Cámara revisora

El comisionado Carmona sostuvo que el rol del Senado en Chile, fue tradicionalmente la de una cámara revisora especializada dentro del proceso legislativo, dedicada a la corrección de errores y deficiencias de la legislación proveniente de la cámara baja. Asimismo, Guzmán Dinator²⁶⁶ sostuvo que la característica esencial y distintiva del Senado debía ser la de una cámara revisora. A su juicio, ello “permite [una] maduración de la legislación que difícilmente se puede obtener desde otros puntos de vista”²⁶⁷.

Que el Senado actúe como una cámara revisora, desde el punto de vista de la técnica legislativa, significa una revisión más detallada de materias relevantes. Para ello el Senado debe ser un espacio que, debido a su composición e integración, sea más propicio para un

²⁶⁴ Sostiene Guzmán: “Anota que lo que le parece muy grave en la Constitución de 1925, y que cree que fue la fuente de mayores inconvenientes, es la circunstancia de que la Carta Fundamental puso en pie de igualdad, para la tarea legislativa, a ambas Cámaras.” BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 46. Composición del Congreso Nacional. p. 12

²⁶⁵ RUIZ TAGLE. Op. cit. p. 165.

²⁶⁶ Guzmán Dinator participó en la Comisión Ortúzar como un experto externo, colaborando con información técnica sobre temas específicos.

²⁶⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 46. Composición del Congreso Nacional. p. 5.

debate profundo y permita evitar y corregir errores en el proceso de la creación de la ley. Asimismo, el carácter revisor de la cámara alta puede ser entendido en su sentido político, en tanto la función revisora implica que el Senado actuará con un criterio (político) distinto al de la Cámara de Diputados²⁶⁸. La función revisora del Senado también se expresa en los mecanismos de resolución de controversias entre ambas cámaras, estableciendo un sistema de veto respecto de las resoluciones de la cámara, y particularmente en la comisión mixta²⁶⁹. El sistema de resolución de controversia da cuenta de la importancia que la Comisión da al Senado y el intento permanente de establecer una superioridad frente a la cámara baja²⁷⁰.

b) Freno

Por su parte, Díez sostuvo que la función revisora del Senado no se limita al aspecto técnico de la producción legislativa, sino que el Senado debía asimismo, actuar “moderador político, como frenador (sic) de ley”, que actuara como “árbitro (...) y lo más separado posible de los debates políticos”²⁷¹. El objetivo era que Senado actúe como un mecanismo que frene o detenga los proyectos de ley de carácter político impulsados por la cámara o que signifiquen un cambio al *status quo* social y político²⁷².

²⁶⁸ Idem. p. 23

²⁶⁹ En efecto, los artículos 70 y 71 de la Constitución Política de la República establecen el funcionamiento de las comisiones mixtas, que se conformaran por igual número de diputados y senadores, a fin de encontrar una solución a las diferencias. Ello implica, que el proyecto aprobado por la cámara, deberá ser modificado según las preferencias del Senado.

²⁷⁰ RUIZ TAGLE. Op. cit. pp. 176 y ss.

²⁷¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 49. Composición, sistema de elección y duración del Senado. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980>> p. 13.

²⁷² Véase *Supra* 2.1.a)

c) Moderador²⁷³

Que el Senado tenga un rol moderador significa que estará compuesto de forma tal de evitar reformas estructurales y contrarias al *status quo* político y social²⁷⁴. Se busca que el Senado sea un espacio en lo posible despolitizado, equilibrado en su integración política y que modere o enfríe los movimientos políticos promovidos por la cámara. Como ya se explicó, la despolitización del Senado está asegurada mediante el sistema de integración mixto del Congreso y el sistema binominal, que tenía por ganador (por regla general) a las dos primeras mayorías de cada lista (lo que además excluía a los candidatos independientes) asegurando así que el Senado estaría integrado igualmente por miembros de las dos coaliciones políticas e impidiendo la formación de las mayorías (supramayoritarias) necesarias para las reformas.

d) La función conservadora del Senado

Arturo Fermandois ha sostenido que la función conservadora del Senado es en si misma un criterio de justificación del bicameralismo. Fermandois define la función conservadora del Senado como

“el atributo por el cual se le designa como Cámara de reflexión o moderación en la producción legislativa, se le ubica en posición objetiva menos permeable por el acontecer político inmediato y se le exige constituir una fuente de resoluciones más maduras, técnicas y crecientemente desideologizadas”²⁷⁵.

²⁷³ “[É]sto es lo que ha permanecido como tradición y lo que le da más estabilidad”. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Op. cit., p. 263.

²⁷⁴ Véase ATRIA, Op. cit.

²⁷⁵ FERMANDOIS, Op. cit, p. 292.

De acuerdo a Fermeandois la función conservadora no es una consecuencia o un efecto secundario de la existencia del Senado, sino que es un elemento esencial del bicameralismo. El bicameralismo se justifica y se define entonces por su característica esencial de función conservadora. En este sentido, sostiene Fermeandois que “la función conservadora del Senado es un objetivo en sí mismo, propia de la definición del sistema bicameral, y ligado indisolublemente a la calidad de la legislación que el Estado desea producir²⁷⁶”. La función conservadora actuaría según Fermeandois como garantía de la excelencia del proceso legislativo, en tanto ésta asegura sus condiciones materiales necesarias: un espacio despolitizado e integrado por personas honoríficas.

Fermeandois, en contra del argumento mayoritario según el cual la calidad de la legislación en un Parlamento bicameral está asegurado por la función revisora del Senado, sostiene que es el Senado en tanto órgano el que asegura la calidad de la producción legislativa. Sería la función conservadora la que “impone al Senado una naturaleza diversa de la Cámara política que va más allá de la simple doble revisión del producto legislativo. El Senado debe ser, en este escenario, el lugar de la reflexión, del aporte técnico, frío y deseablemente despolitizado en la elaboración de las leyes, amén de órgano para el ejercicio de otras funciones de Estado²⁷⁷”. Y agrega que la doctrina ha asignado históricamente al Senado la tarea de moderar y de “prestigiar el producto legislativo mediante su revisión cuidadosa”²⁷⁸. Parafrasea a Pérez Serrano, quien asegura que “para que la ley nazca rodeada de prestigio, cuidadosamente redactada, es necesaria su discusión seria, con tramitación de tiempo pausado y revisión continua antes de su promulgación’.”²⁷⁹ Fermeandois concibe al Senado como una cámara cuya función última es el resguardo y la mantención del *status quo* chileno.

²⁷⁶ Ibid. p.288.

²⁷⁷ Idem.

²⁷⁸ Ibid. p.290.

²⁷⁹ Idem.

3. ¿El Senado chileno como cámara de representación territorial?

El criterio de representación territorial está intrínseca y estructuralmente ligado a los Estados Federales²⁸⁰, siendo su aplicación extraña a la estructura de los Estados unitarios. No obstante lo anterior, se ha extendido su aplicación en el caso de los Estados unitarios descentralizados²⁸¹. Von Beyme sostiene que el bicameralismo puede aplicarse exitosamente en aquellos Estados unitarios descentralizados con tendencias regionalizadoras, y la experiencia española da cuenta del intento por justificar el Senado por la influencia del federalismo. En la práctica española se ha intentado que el Senado tenga por función principal la representación de intereses de las unidades territoriales autónomas (Comunidades autónomas).

En el caso chileno no es posible sostener que el Senado responda a un principio *federalizante* ni que su función sea la de representación de intereses territoriales. Desde un punto de vista originario, ya revisamos que el criterio que primó en la decisión por el bicameralismo fue el de integración mixta y que los criterios secundarios o coadyuvantes no se nombra el de representación de las regiones. Asimismo, cabe destacar que un primer momento, la Comisión Ortúzar propuso que los senadores designados fueran Senadores regionales, pero esta propuesta fue rechazada por la junta de gobierno, sosteniendo que serían senadores nacionales. Esta decisión da cuenta del centralismo de primó en la comprensión del bicameralismo chileno. Una lectura federalizante del Congreso Nacional permitiría que el Senado se constituyera como el órgano más importante del proceso de descentralización chileno. Si bien es cierto el Senado en ciertos casos ha actuado como freno

²⁸⁰ Véase *Supra* I.

²⁸¹ Véase *Supra* 1.2 y *Supra* 2.1.c).

a ciertas medidas de descentralización²⁸²; algunos Senadores ha definido como su principal función de representación de las regiones. Esta afirmación “refleja la orientación hacia el electorado de su circunscripción, y puede interpretarse como una afirmación y resultado del proceso de regionalización llevado a cabo en Chile (en el marco de un Estado unitario)”²⁸³.

4. Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile

Como ya ha quedado demostrado en este trabajo, las vías instrumentales de justificación del bicameralismo no han demostrado ser criterios ni suficientes ni razonables en los Estados unitarios. Las razones que la Comisión Ortúzar sostuvo para la implementación del bicameralismo en Chile no son satisfactorias. La doctrina constitucional chilena posterior adopta en su mayoría los argumentos de la Comisión Ortúzar. La falta de reflexión crítica continuó tras el retorno a la democracia. Aunque esta transición ofrecía suficientes desafíos institucionales, no sirvió como catalizador de una discusión profunda acerca del diseño institucional del Congreso Nacional. La derogación de los senadores designados mediante la reforma constitucional de 2005, ofrecía nuevamente un espacio para iniciar una discusión en torno a la justificación y la forma del Congreso Nacional chileno, pero tampoco tuvo lugar. El proceso de rediseño institucional y una eventual reforma constitucional vuelven imperativa una discusión profunda sobre el sistema parlamentario y sus criterios de justificación.

²⁸² De acuerdo a Mardones, por ejemplo el rechazo en el Senado de la reforma municipal en 1990, como una de las medidas centrales del proceso de descentralización. MARDONES Z, Rodrigo. 2006. DESCENTRALIZACIÓN y transición en CHILE. 2006 Revista de Ciencia Política. 26, nº1: 3-24.

²⁸³ DETLEF, Nolte, Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay. (Arbeitspapier Nr.8), Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, Oktober 2002. [en línea] <<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>>

IV. Conclusiones

La falta de discusión en torno al sistema parlamentario chileno y la crisis de las cámaras altas, particularmente en los sistemas europeos, dio pie al análisis sistemático los criterios de justificación del bicameralismo en los Estados unitarios. El desarrollo del trabajo permite concluir:

(1) La intrínseca relación del bicameralismo y la estructura federal radica en la función de representación de los intereses territoriales que cumplen las cámaras altas.

(2) El criterio intrínseco de justificación podría extenderse a Estados unitarios descentralizados, con la finalidad de que el Senado actúe como el órgano central en el proceso de regionalización e integración.

(3) Sin embargo, en Chile, una justificación de la cámara alta como una cámara de representación corporativista, ha demostrado estar más cerca de las teorías fascistas del poder y de su institucionalización, que de la variante liberal, que entiende la integración pluralista como un mecanismo que promueve dentro del Parlamento la discusión y solución de conflictos grupales.

(4) En cuanto a la vía de justificación instrumental del bicameralismo en los Estados unitarios, ninguno de los criterios satisfacen el estándar de suficiencia necesario para la justificación del bicameralismo.

(5) En el caso de Chile la doctrina constitucional no ha sostenido una discusión relevante en torno a los criterios de justificación del bicameralismo en Chile. El escenario de reforma institucional vuelve imperativa una discusión sobre la justificación del bicameralismo en Chile. De especial relevancia debiera ser la eventual contribución que una reforma a la segunda cámara podría significar por la pretensión de descentralización y regionalización del Estado unitario chileno.

V. Bibliografía

LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

1. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”. *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 2 (2005): 359–407.
2. ———. “El Estado autonómico desde el Senado”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 21 (1997): 35–60.
3. ARONEY, Nicholas. “Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability”. *Adelaide Law Review* 29 (2008): 205–246.
4. ARROW, Kenneth Joseph. *Social choice and individual values*. 2ª ed. Monograph / Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University / Cowles Foundation for Research in Economics. - New York, NY, 1959- 12. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press, 1986.
5. ATRIA LEMAITRE, Fernando. *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM Ediciones, 2013.
6. BAGEOHT, Walter, *The English constitution*. Cambridge texts in the history of political thought. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2001.
7. VON BEYME, Klaus. *Die politischen Theorien der Gegenwart: eine Einführung*. 8., Neubearb. und erw. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl., 2000.
8. ———, Klaus. *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789 - 1999*. 3., Völlig neubearb. Aufl. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl., 1999.
9. ———. *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München: Piper, 1970.
10. BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo. *Derecho constitucional*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 1987.
11. BOTTOM, William P., EAVEY, Cheryl L., MILLER, Gary J y VICTOR, Jennifer Nicoll. “The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions”. *American Journal of Political Science* 44, nº 3 (2000): 523–540.

12. CEA EGAÑA, José Luis. "Representación política y social en la nueva constitución". *Revista Ciencia Política* 4, nº 2 (1982): 5–49.
13. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. "Teoría y práctica del bicameralismo en la constitución española". *Revista española de derecho constitucional* 4, nº 10 (1984): 63–90.
14. COHEN, Joshua. "An Epistemic Conception of Democracy". *Ethics* 97, nº 1 (1986): 26–38.
15. COLEMAN, Jules, y FERREJOHN, John. "Democracy and Social Choice". *Ethics* 97, nº 1 (1986): 6–25.
16. CRISTI, Renato. *El pensamiento político de Jaime Guzmán: autoridad y libertad*. Santiago, LOM Ediciones, 2000. 223 pp.
17. DELPEREE, Francis. "The Belgian Senate". En *A world of Second Chambers*, 697–720. Milán: Dott. A. Giuffrè, 2006.
18. DIERMEIER, Daniel y MYERSON, Roger B. "Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures". *The American Economic Review* 89, nº 5 (1999): 1182–96.
19. DRUCKMAN, James N., y THIES, Michael F. "The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration". *American Journal of Political Science* 46, nº 4 (octubre de 2002): 760.
20. FACCHINI, Giovanni, y TESTA, Cecilia. "Reforming Legislatures: Is One House Better than Two?" SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 de mayo de 2009. <http://papers.ssrn.com/abstract=1410550>.
21. FERNANDOIS VÖHERINGER, Arturo. "El Senado en el derecho comparado". *Revista chilena de derecho* 24, nº 2 (1997): 277–313.
22. FERNÁNDEZ, Eliseo Aja, y ARBÓS I MARÍN, Xavier. "El Senado, cámara posible de las autonomías". *Revista de estudios políticos*, nº 17 (1980): 27–66.
23. FERNÁNDEZ, Francisco. "El bicameralismo y la naturaleza del Senado". *Revista española de derecho constitucional* 2, nº 6 (1982): 61–114.

24. FRAENKEL, Ernst. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 7ª ed. Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer, 1979.
25. HAMILTON, Alexander, JAY, John y MADISON, James. *The Federalist Papers*. New York: Dover Publications, 2016.
26. HAMMOND, Thomas H., y MILLER, Gary J. "The Core of the Constitution". *The American Political Science Review* 81, nº 4 (1987): 1155–1174.
27. HOFMAN, Hasso, y DREIER, Horst. "Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitsprinzip". En *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch*, 165–98. Berlin [u.a.]: de Gruyter, 1989.
28. LASKI, Harold J. *The foundation of sovereignty and other essays*. Londres: Routledge, 1997.
29. LEVMORE, Saul. "Bicameralism: When are two decisions better than one?" *International Review of Law and Economics* 12, nº 2 (junio de 1992): 145–162.
30. LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2nd. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.
31. ———. *Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*. London [u.a.]: Routledge, 2008.
32. ———. "Consociational Democracy". *World Politics* 21, nº2 (1969): 207–225.
33. LODICI, Claudio. "The Italian Senato". En *Senates. Bicameralism in the contemporary world..* Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press, 1999. 225–259.
34. LOLME, Juan de Luis. *La Constitución inglesa comparada con los gobiernos republicanos y monárquicos de Europa*. Madrid: Imprenta de Sanchiz, 1847.
35. LUTHER, Jörg. "The search for a constitutional geography and historiography of Second Chambers". En *A World of Second Chambers*, 3–32. Milan: Dott. A. Giuffrè, 2006.
36. MACKIE, Gerry. *Democracy Defended*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2004.

37. MARDONES , Rodrigo. “Descentralización y transición en Chile”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 26, nº 1 (2006): 03–24.
38. MCKELVEY, Richard D. “Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control”. *Journal of Economic Theory* 12, nº 3 (1976): 472–482.
39. MILLER, Gary J., HAMMOND, Thomas H., y KILE, Charles. “Bicameralism and the Core: An Experimental Test”. *Legislative Studies Quarterly* 21, nº 1 (1996): 83–103.
40. MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes* . Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906.
41. MONEY, Jeannette y TSEBELIS, George. *Bicameralism*. Political economy of institutions and decisions. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 1997.
42. DI NAPOLI, Mario. “The Italian Chamber of Fasci and Corporazioni: A Substitute for Parliament in a Totalitarian Regime”. En *Repräsentation in Föderalismus und Korporativismus*, 253–66. Rechts- und sozialwissenschaftliche Reihe. - Frankfurt, M. : Lang, 1992- 21. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 1998.
43. PARDO ÁLVAREZ, Diego. “Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile”. *Hemiciclo. Revista de estudios parlamentarios* 3 (2010): 41–59.
44. PATTERSON, Samuel C., y MUGHAN, Anthony. “Senates and the theory of bicameralism”. En *Senates. Bicameralism in the contemporary world.*, 1–31. Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press, 1999.
45. PEREZ ROYO, Javier, y CARRASCO DURÁN, Manuel. *Curso de derecho constitucional*. 11ª ed. Manuales universitarios. Madrid: Marcial Pons, 2007.
46. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley, Calif. [u.a.]: Univ. of Calif. Press, 1967.
47. QUARITSCH, Helmut. “ZUR ENTSTEHUNG DER THEORIE DES PLURALISMUS”. *Der Staat* 19, nº 1 (1980): 29–56.
48. RIKER, William H. *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco: Freeman, 1982.

49. ———. “The Justification of Bicameralism”. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 13, n° 1 (1992): 101–116.
50. ———. “The merits of bicameralism”. *International Review of Law and Economics* 12, n° 2 (1 de junio de 1992): 166–168.
51. ———. “The Senate and American Federalism”. *The American Political Science Review* 49, n° 2 (1955): 452–469.
52. RITTER, Gerhard. “Politische Repräsentation durch Berufsstände. Konzepte und Realität in Deutschland 1871-1933.” En *The Italian Chamber of Fasci and Corporazioni: A Substitute for Parliament in a Totalitarian Regime*, 231–52. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 1998.
53. ROCKOW, Lewis. “Bentham on the Theory of Second Chambers”. *The American Political Science Review* 22, n° 3 (1928): 576–590.
54. RUIZ-TAGLE GUTIERREZ, Samuel. “La función política del Senado en el bicameralismo chileno: (1822-2010)”.
55. RYDEN, David K. *Representation in crisis: the constitution, interest groups, and political parties*. SUNY series in political party development. Albany: State University of New York Press, 1996.
56. SCHARPF, Fritz Wilhelm. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. 2., Unveränd. Aufl. Konstanzer Universitätsreden / Universität Konstanz / Universität Konstanz. - Konstanz : Univ.-Verl., 1966- 25. Konstanz: Univ.-Verl., 1972.
57. SHELL, “The History of Bicameralism”. *The Journal of Legislative Studies* 7, n° 1 (1 de marzo de 2001): 5–18.
58. ———., Donald R. “The second chamber question”. *The Journal of Legislative Studies* 4, n° 2 (1 de junio de 1998): 17–32.
59. SHEPSLE, Kenneth A. “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”. *American Journal of Political Science* 23, n° 1 (1979): 27–59.

60. SHEPSLE, Kenneth, y WEINGAST, Barry. "Why so much stability? Majority voting, legislative institutions, and Gordon Tullock". *Public Choice* 152, nº 1/2 (julio de 2012)
61. STEFFANI, Winfried. "Vom Pluralismus zum Neopluralismus". En *Pluralismus*, 37–108. Opladen: Leske Budrich, 1980.
62. TESTA, Cecilia. "Bicameralism and corruption". *European Economic Review* 54, nº 2 (febrero de 2010): 181–98.
63. TSEBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, julio de 1995.
64. ———. "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science* 25 (1995): 289.
65. ———. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, 2002.
66. TULLOCK, Gordon. "Why so much stability". *Public Choice* 37, nº 2 (septiembre de 1981): 189–205.
67. WALDRON, Jeremy. *Political theory: essays on institutions*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016.

INFORMES

- "Representación Indígena en Poderes Legislativos". Más y mejor democracia. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2015. [en línea] <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/serie-mas-y-mejor-democracia/representacion-indigena-en-poderes-legislativos.html>
- DETLEF, Nolte. *Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. (Arbeitspapier Nr.8), Institut für

Iberoamerika-Kunde, Hamburg, Oktober 2002. [en línea] <<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>>

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de la República de Chile 1980
- Constitución Española 1978
- *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* 1949

DISCURSOS

Discurso pronunciado por Salvador Allende ante Congreso pleno el 21 de marzo de 1971. [en línea] <<http://www.socialismo-chileno.org/sag/Discursos/1971/Discursos%20de%20Salvador%20Allende%201971%20.pdf>>

DIARIOS

- MONTES, Carlos, 2008. "Burgos y Montes proponen modelo unicameral para Congreso" [en línea] La Tercera en Internet. 25 de septiembre de 2008. <http://www.latercera.com/noticia/burgos-y-montes-proponen-modelo-unicameral-para-congreso/>.
- GARCÍA, René. Diputados promueven reforma que suprime el Senado. [en línea] La Tercera en Internet. 25 de agosto de 2014. <http://www.latercera.com/noticia/diputados-promueven-reforma-que-suprime-el-senado/>

HISTORIA DE LA LEY

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 46. Composición del Congreso Nacional. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980/>>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 49. Composición, sistema de elección y duración del Senado. [en línea] <<http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/constitucion-1980/>>

Declaración de principios del Gobierno de Chile. [en línea] <http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_im_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf>