


Unicameralismo vs. Bicameralismo en las democracias del mundo.

Resumen

Entregamos aquí algunos antecedentes sobre la estructura de los Congresos Nacionales o Parlamentos en democracias en el mundo. Se explican las funciones que cumplen los Congresos Nacionales así como se muestra la cantidad de países en el mundo que tiene estructuras bicamerales (de dos cámaras) y unicamerales (de una sola cámara). Se explican las ventajas que cada uno de los modelos tienen. Finalmente, se analiza la cantidad de parlamentarios que las democracias en el mundo consideran. 



Palabras Clave:
unicameralismo,
Bicameralismo,
Congreso Nacional,
Poder Legislativo.

Introducción

En una democracia, la asamblea legislativa constituye el corazón de la representación y del proceso de formulación de políticas. Un Congreso Nacional (en los sistemas presidenciales) o Parlamento (en sistema parlamentario), es el principal órgano colegiado de una democracia representativa y es uno de los poderes del Estado. La Constitución define las funciones del Congreso, el modo en que se eligen los congresistas y el modo en que se forma la ley, entre otras materias.

Las funciones que los Congresos Nacionales o Parlamentos suelen tener son las de representar, legislar, fiscalizar y participar del nombramiento de autoridades:

- **Representar** los intereses de los electores al canalizar las demandas ciudadanas ante la autoridad pública.
- **Legislar** sobre las materias establecidas en la Constitución
- **Fiscalizar** los actos de otros poderes del Estado
- **Participar del nombramiento** de autoridades públicas usualmente a propuesta de otros poderes del Estado.
- **Participar como jurado**, en el caso de juicios políticos promovidos en ese poder del Estado.

Tal como observaremos más adelante en el mundo democrático existen dos formas de organizar el poder legislativo:

- A) estructura bicameral:** considera un diseño institucional con dos cámaras (Senado o Cámara alta y Cámara de Diputados o Baja) que cumplen roles diferenciados en algunas de las funciones antes señaladas.
- B) Estructura unicameral:** que considera un diseño de una sola cámara que cumple todas las funciones antes señaladas.

En el caso de sistemas unicamerales, sintetizamos a continuación las características de cada una de ellas:

Tabla 1.

Características de sistemas unicamerales y bicamerales

	Características
Estructura Bicameral	<ul style="list-style-type: none"> • La Cámara alta suele tener un número inferior de integrantes que la Cámara baja. • Mientras la Cámara baja suele representar distritos más pequeños, la Cámara alta suele tener una representación regional o nacional. • La Cámara alta suele concentrar en forma exclusiva las funciones de nombramientos de autoridades y actuar como jurado de acusaciones realizadas a autoridades por la Cámara Baja.
Estructura Unicameral	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las funciones de representación, legislación, fiscalización y nombramientos las realiza el mismo cuerpo legislativo unicameral. • La representación distrital (ya sea distritos pequeños o a escala nacional) son equivalentes para todos los representantes.

La tendencia global, ¿Unicameralismo o bicameralismo?



Para analizar las estructuras de los Congresos Nacionales o Parlamentos en el mundo, analizamos 139 casos. De los 193 estados reconocidos con voz y voto en Naciones Unidas, excluimos 54 países que tienen regímenes no democráticos.¹ De ellos, en la mayoría de las democracias se cuenta con congresos unicamerales (58,3%), aunque el porcentaje de países que tienen congresos bicamerales es significativo (41,7%).

Tabla 2.

Unicameralismo y bicameralismo en democracias del mundo

	N: 139	%
Congresos Unicamerales	81	58,3
Congresos Bicamerales	58	41,7

Desde el punto de vista de las regiones del mundo, en la mayoría de ellas dominan los sistemas unicamerales, salvo en América Latina que es la región donde en la mayoría de los países (62,5%) tiene sistemas bicamerales.

1. Para definir qué gobiernos son democráticos, utilizamos el index de democracia de *The Economist Intelligence Unit (2019)*. Se excluyeron 54 Estados considerados autoritarios. El índice incluye cuatro dimensiones: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento de gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles.

Tabla 3.

Congresos unicamerales y bicamerales por regiones del mundo

	Unicameral	Bicameral
Total (%) N: 139	58,3	41,7
Américas (%) N: 32	37,5	62,5
Africa (%) N: 28	60,7	39,3
Europa (%) N: 41	63,4	36,6
Eurasia (%) N: 23	60,9	39,1
Oceanía (%) N: 15	80,0	20,0

Ahora bien, solemos pensar que mientras los regímenes presidenciales tienen Congresos con dos cámaras (bicamerales, senado y Cámara de Diputados), en los regímenes parlamentarios dominarían los congresos unicamerales (con una sola Cámara). Pero esto no es el caso.

En términos porcentuales (Tabla 3) donde existe un mayor número de sistemas políticos con una sola cámara es en los sistemas semi-presidenciales, seguido de los presidenciales y luego muy de cerca los parlamentarios. Cabe advertir que aunque predominan las estructuras unicamerales (60% en promedio), existe un importante porcentaje de regímenes de gobierno con estructuras bicamerales en el Congreso. Cabe advertir, entonces, que el unicameralismo es la opción mayoritaria preferida por los sistemas democráticos, independiente si es presidencial, parlamentario o semi-presidencial.

Tabla 4.

Congresos unicamerales y bicamerales según régimen de gobierno.

	N total	Unicameral	Bicameral
Total	139	58,3	41,7
Semi-Presidencial	19	63,2	36,8
Presidencial	41	58,5	41,5
Parlamentario	70	57,1	42,8
Otros	9	55,6	44,4

El debate sobre unicameralismo vs. bicameralismo



¿Por qué es relevante este debate? En Chile, el debate sobre el unicameralismo/bicameralismo tiende a pensarse en relación a la cantidad de legisladores y el costo económico que genera para un país. Como veremos más adelante, al menos en términos comparados, la situación de Chile no es extraordinaria y de hecho, se requeriría aumentar el número de representantes si es que se quiere una mejor proporción entre legisladores y población.

El debate sobre el unicameralismo vs bicameralismo se vincula a otras cuestiones muy relevantes para el proceso de tomar decisiones en una democracia. Si el Congreso Nacional tiene por función principal generar leyes, el impacto que la representación tiene en la forma en que se diseñan las políticas públicas es vital.

Contar con una o dos cámaras es relevante por las siguientes razones:

- **Generar controles cruzados.** Un sistema político que tiene dos cámaras puede generar controles cruzados. ¿qué significa aquello? Que lo que una cámara aprueba puede ser revisado por la otra cámara, sometido a un mayor escrutinio y perfeccionado para evitar consecuencias negativas de política pública. Se genera así un balance o equilibrio en los debates.
- **Representar las mayorías.** Un tema crucial es el modo en que un diseño institucional refleja el sentir de las mayorías electorales. Mientras más instituciones existan que debatan sobre una cuestión, menor es la posibilidad que se expresen las mayorías por que el ciclo de ir y venir de un proyecto de ley va generando procesos de retroalimentación y modificaciones de la norma. En un escenario de una cámara, lo que ella dictamina por mayoría se realiza. Si existe una segunda cámara, esta última podría afectar o modificar lo que la primera cámara realizó, y por lo tanto no se expresarían las mayorías originales.
- **Definición de roles.** En muchas democracias que tienen dos cámaras en sus Congresos se opta por una definición de roles para cada institución. Por ejemplo, la Cámara de Diputados suele actuar como una cámara que cumple la función de “acusadora” de un ministro o autoridad pública, en tanto el Senado adopta la función de “juez” en procesos políticos. En algunos ca-

sos, el Senado tiene la función exclusiva de designar ciertas autoridades en conjunto con el Ejecutivo. Asimismo, cada Cámara tiene funciones específicas respecto del proceso legislativo.

Presentamos a continuación una síntesis de las ventajas que algunos autores han destacado para cada uno de los modelos, unicameral vs. bicameral.

Tabla 5.

Ventajas de las estructuras unicamerales vs. bicamerales

ALGUNAS VENTAJAS	
Estructura Unicameral	Estructura Bicameral
<ul style="list-style-type: none"> • Se ven reflejados de mejor modo los intereses de las mayorías • De debate legislativo es más breve y eficiente. • No se duplican esfuerzos de asesoría técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se produce un mayor debate de cada proyecto al ser revisado por más de una cámara, lo que podría mejorar calidad de proyectos. • Se pueden establecer funciones diferenciadas para ambas cámaras. • Se establece un sistema de controles mutuos de ambas cámaras.

Fuente: elaborado por el autor a partir de Quinzio 1993, Fermandois 1997, Obrador 2006, Larraín 2016 y Muñoz 2016.

La cantidad de legisladores en los congresos nacionales



Otros aspecto que suele regularse en las constituciones democráticas es la cantidad de representantes. Los sistemas electorales suelen vincular la representación con la cantidad de población que se esperaría representar. Un congresista que representa a un gran número de población—digamos, por sobre cien mil habitantes, tendrá dificultades en conectarse con sus electores. Si en cambio la proporción es menor, existe una mayor probabilidad que el representante pueda hacer contactos efectivos con sus electorados.

Para medir la proporción representantes/población dividimos el total de la población por el número de representantes que tiene un país. Por ejemplo en el caso de Chile el total de representantes en el Congreso es de 198 (Diputados + senadores) y el total de la población a 2019 es de aproximadamente 19 millones de habitantes. Lo anterior nos da una proporción de 1 representante por cada 96.500 habitantes².

2. Para calcular población total en cada país se utilizó worldmeters.info. Para el número de asientos se consideró CIA *WorldFactbook* a junio de 2020.

Tabla 6.

Proporción de representantes por habitantes en Chile

Chile	Número representantes	Total Población (2019)
Total	198	19.1 millones
Proporción	1	96.500

El promedio mundial (considerando 139 democracias), es de 1 representante por cada 85 mil habitantes, por lo que Chile se encuentra por sobre el promedio mundial. Si comparamos a Chile con países que tienen un rango de población de entre 10 y 49 millones, vemos que la proporción chilena también es superior dado que en este caso alcanza a 1 por 92 mil habitantes. En otras palabras, un legislador hoy en Chile representa a una mayor población que el promedio mundial, por lo que cuando se argumenta que Chile tiene un exceso de legisladores, al menos desde el punto de vista comparativo aquello no es cierto.

Tabla 7.

Proporción de representantes por habitantes en democracias (N: 139).

	N total	1 representante por cada...
Promedio mundial	139	...85.000 habitantes
Países -1 millón de habitantes	36	...5.000 habitantes
Países de 1 a 9,9 millones	45	...38.000 habitantes
Países de 10 a 49 millones	37	...92.000 habitantes
Chile	1	...96.500 habitantes
Países de 50 a 99 millones	11	...116.000 habitantes
Países de 100 a 340 millones	9	...338.000 habitantes
India	1	...1.700.000 habitantes

Lo importante de tener en cuenta aquí es lo siguiente: en una democracia representativa el ideal es que exista cierta proximidad entre los legisladores y sus electores. Bajo el esquema que los legisladores representan “territorios” o “distritos”, se espera que tal representante pueda recoger y canalizar los intereses de tales distritos. Si se trata de distritos excesivamente grandes en términos de población, difícilmente se cumplirá con este tipo de representación. Entonces, el debate sobre la cantidad de legisladores debe necesariamente vincularse con el tipo de representación que se desee tener en una sociedad. En Chile no existe una excesiva cantidad de congresistas y, de hecho, si se compara con otras democracias, requeriría una mayor cantidad de representantes para tener una mejor proporción en relación a su población.

Mientras más población represente un legislador, menor será la posibilidad que pueda interactuar, reconocer y conectarse con los intereses de aquel distrito.

En cuanto al número de congresistas en relación al sistema de gobierno, las estructuras bicamerales tienden a tener una mejor proporción representantes/población dado que suelen tener un mayor número de legisladores que en estructuras unicamerales que presentan en promedio un menor número de legisladores.

Tabla 8.

Proporción de representantes/ habitantes según estructura unicameral y bicameral (países con población entre 10 y 50 millones de habitantes).

N: Países	Nº Congresistas (promedio)	1 representante por cada...
Unicameral (N 17)	223	...107.400 habitantes
Bicameral (N 20)	336	...78.800 habitantes

Síntesis

El Congreso Nacional es uno de los poderes centrales de la democracia y constituye el corazón de la representación de la ciudadanía. Además de la función de legislar, los congresos suelen cumplir funciones asociadas con la representación, fiscalización, nombramiento de autoridades y actuar como jurado en juicios políticos. En las democracias analizadas aquí (139 casos) se han establecido dos grandes estructuras: unicameral (58,3%) y bicameral (41,7%).

Usualmente, las estructuras bicamerales entregan algunas funciones específicas para el Senado y para la Cámara de diputados, aunque en Chile aquello se ha alterado y ambas cámaras comparten funciones que antes no tenía la Cámara baja. Existen argumento a favor y en contra de una u otra opción, que tienen que ver con la mejor representación de las mayorías, la celeridad en la aprobación de proyectos, y lo concerniente a la posibilidad de establecer controles mutuos entre dos cámaras. Otro elemento relevante a considerar es que tanto sistemas presidenciales como parlamentarios poseen Congresos bicamerales y unicamerales por lo que el régimen de gobierno no parece ser decisivo a la hora de definir uno u otro. Finalmente, cabe advertir que el ideal democrático se asocia con la proporción que existe entre representantes y población en un país. Mientras más bajo es ese número, mayor es la posibilidad de representación. En el caso de Chile, esa proporción es superior al de países similares en términos de su población.



Referencias

Fernandois, Arturo. 1997. El Senado en el derecho comparado. *Revista Chilena de Derecho*, 24 (2): 277-313.

Giménez, Miguel Angel. 2016. El dilema unicameralismo-bicameralismo en la segunda república española. *Hispania*, vol LXXVI N° 254: 751-788.

Larraín, Hernán. 2016. Reflexiones acerca del unicameralismo y el bicameralismo. *Revista Chilena de Derecho Parlamentario*. Número 4: 22-27.

Muñoz, Fernando. 2016. La unicameralidad del Congreso Nacional como reparación de la asimetría institucional del status quo. *Revista Chilena de Derecho Parlamentario*. Número 4: 34-45.

Obrador, Rodrigo. 2006. *Bicameralismo/unicameralismo ¿una alternativa para Chile?* Serie Estudios N° 6, 2006.

Palma, Eric. 2016. Bicameralismo/monocameralismo en perspectiva histórica y ciudadana. *Revista Chilena de Derecho Parlamentario*. Número 4: 46-51.

Quinzio, Jorge. 1993. Un sistema unicameral para Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 20 (2/3): 313-322.