

Democracia y reformas políticas en México y América Latina

Igor Vivero Ávila, *Coordinador*

Textos: Jimena Valdés / Manuel Alcántara / Daniel Zovatto
Mitchell Seligson / Detlef Nolte / Mariana Llanos / Timothy Power
Peter Siavelis / David Altman / Andrés Malanud / Martín Costanzo
Miguel De Luca / Mark P. Jones / María Inés Tula / Hélène Combes
Simón Pachano / Álvaro Artiga / José Martínez / Jesús Cantú
Emilio Zebadúa / Edgar Hernández / Héctor Tejera



Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Primera edición, abril del año 2010

© 2010
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2010
IGOR VIVERO ÁVILA

© 2010
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-238-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Agradecimientos

Una obra producto de un evento académico involucra a varias instituciones y sobre todo a muchas personas. Quiero agradecer a la Universidad Autónoma del Estado de México y su rector el maestro Eduardo Gasca Pliego, por su apoyo a los proyectos académicos. Al doctor Nelson Arteaga Botello, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, por su entusiasmo en esta publicación. Al maestro Jesús Castillo Sandoval, consejero presidente, y al ingeniero Francisco Javier López Corral, secretario ejecutivo general del Instituto Electoral del Estado de México, por mantener el interés en las tareas académicas aun teniendo el compromiso del intenso proceso electoral. Al licenciado Isidro Muñoz Rivera, presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, por sumarse generosamente a esta publicación.

Particularmente quiero resaltar el valioso apoyo del dinámico equipo de trabajo que hizo posible la organización del Seminario Democracia y Reformas Políticas en México y América Latina que da origen a este libro: Jimena Valdés, Oniel Díaz, Julia Portillo, Graciela Martínez, Hermann Mendoza, Fernando Segura y Manuel Sandoval. Asimismo, un reconocimiento a quienes en su momento como autoridades del IEEM apoyaron el seminario, José Núñez Castañeda y Juan Carlos Villarreal Martínez. A los servidores electorales que hicieron este proyecto suyo.

Finalmente, esta obra intelectual no dejaría de ser proyecto sin el compromiso de los que aquí escriben, académicos de una excelente trayectoria intelectual, a todos ellos ¡muchas gracias!

Bicameralismo subnacional: el caso argentino en perspectiva comparada

Andrés Malamud

Martín Costanzo

INTRODUCCIÓN

El bicameralismo, como estructura legislativa en que la toma de decisiones involucra a dos órganos colectivos, es un método frecuente de organizar las asambleas legislativas nacionales. En mayo de 2001, la Unión Interparlamentaria reconocía 178 democracias parlamentarias y, de éstas, 63 (35 por ciento) tenían dos cámaras (Russell, 2001). Con menos frecuencia, el bicameralismo también se utiliza en asambleas legislativas subnacionales (Massicotte, 2001): 49 estados en Estados Unidos (todos menos Nebraska), ocho provincias de Argentina (sobre 24), cinco estados de Australia (todos menos Queensland), cinco estados de la India (de los 25 existentes), cuatro repúblicas de Rusia (de 89) y uno de los estados de Micronesia (de 4) dividen sus asambleas legislativas en dos cámaras.¹ Estos países constituyen la cuarta parte de los 24 que tienen parlamentos subnacionales (ver anexo I), lo que implica que el bicameralismo es mucho menos frecuente en escala subnacional que nacional. Hemos enumerado 72 asambleas bicamerales sobre los 459 parlamentos subnacionales existentes, es decir, alrededor de 15 por ciento. El predominio subnacional del unicameralismo es más llamativo si se considera que los parlamentos subnacionales se encuentran en países federales,² cuyos parlamentos

¹ El *land* alemán de Baviera tuvo dos cámaras hasta 1999. El Senado representaba organizaciones y comunidades sociales, económicas y culturales y tenía el derecho de hacer propuestas de legislación, aunque carecía de relevancia política.

² Las tres excepciones son Italia, Portugal y el Reino Unido.

nacionales son casi siempre bicamerales.³ Esto significa que el bicameralismo nacional pocas veces se replica en escala subnacional. Los parlamentos subnacionales son un fenómeno infrecuente y los bicamerales son aún más anómalos.

Las diferentes maneras de organizar los parlamentos subnacionales no han sido muy estudiadas. Los análisis comparativos de las constituciones subnacionales pasan el tema por alto. El objetivo de este capítulo es el de empezar a llenar este vacío por medio de un estudio del bicameralismo subnacional en uno de los pocos países en que existe: Argentina. Sólo Estados Unidos supera al país sudamericano en el número de asambleas legislativas bicamerales. Aquí analizamos las ocho provincias que poseían una legislatura bicameral hasta enero de 2005 con el fin de describir sus particularidades, comparar sus características y evaluar su desempeño. La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, se discute la polémica existente alrededor del bicameralismo y se presentan sus características principales. A continuación se describe el fenómeno en las provincias argentinas, para lo que se establecen tres escalas para calificar y comparar las asambleas legislativas bicamerales⁴ y se clasifica a las ocho provincias en las escalas previamente definidas. Para mayor claridad, intercalamos el diseño de las escalas y el análisis empírico en vez de establecer primero las tres escalas y a continuación evaluar los ocho casos. Este formato permite una mejor comparación entre las características de las legislaturas bicamerales de Argentina, tanto entre sí como con algunos parlamentos nacionales. Conforme propone Nolte (2002), además de las categorías tradicionales de congruencia y simetría consideramos un conjunto de características adicionales –*extraparlamentarias*– que analizan la distribución real de poder entre las dos cámaras. La última sección evalúa el ajuste del bicameralismo subnacional en Argentina a las pautas frecuentes y las características particulares que se

³Casi todos los países federales tienen una asamblea nacional bicameral. Venezuela, donde una reforma constitucional abolió el Senado en 1999, es la excepción más destacada; los otros tres son estados no-democráticos o microestados, como Micronesia, San Cristóbal y Nieves y los Emiratos Árabes Unidos.

⁴La utilización de escalas intervalares para la clasificación de capacidades institucionales está muy difundida en la literatura (Shugart y Carey, 1992; Carey y Shugart, 1998; Corbacho, 1998; Shugart y Haggard, 2004; Llanos y Nolte, 2003) y resulta útil para evaluaciones comparativas más amplias.

han desarrollado. Las breves conclusiones finales podrían ser útiles para orientar proyectos de reforma institucional.

CONCEPTUALIZACIÓN Y COMPARACIÓN DE ASAMBLEAS LEGISLATIVAS BICAMERALES

El bicameralismo es un sistema controvertido, alrededor del cual se han reportado tanto elementos positivos como negativos. Los positivos incluyen la representación de diferentes intereses, la mejora de los mecanismos de frenos y contrapesos, una mayor consideración durante el proceso de elaboración de leyes y el consiguiente aumento en la calidad legisferante y, finalmente, la producción de decisiones más estables (Levmore, 1992; Llanos y Nolte, 2003; Patterson y Mughan, 1999; Riker, 1992; Russell, 2001). Los elementos negativos incluyen la posibilidad de estancamiento en la toma de decisiones, la restricción a la voluntad de la mayoría, la duplicación de esfuerzos y costos y las demoras en llegar a una decisión (Levmore, 1992; Llanos y Nolte, 2003; Russell, 2001; Tsebelis y Money, 1997). Sea como fuere, las características de una asamblea legislativa bicameral se apoyan en gran parte en el poder y la pericia de la segunda cámara, o cámara alta, tanto en términos reales como en comparación con la primera cámara, o cámara baja (Lijphart, 1999; Money y Tsebelis, 1992; Patterson y Mughan, 1999).

Los análisis del bicameralismo se han concentrado principalmente en escala nacional, con pocas excepciones como, por ejemplo, el análisis subnacional de Estados Unidos (Leclercq, 1977; Rogers, 1998). Una de las conclusiones a las que con frecuencia se arriba es que la existencia y fortaleza del bicameralismo guardan una correlación positiva con las dimensiones geográficas y demográficas del país y con la organización federal del gobierno (Lijphart, 1999; Roskin, 1986; Trivelli, 1975). Esta conclusión destaca la dimensión política del bicameralismo en vez de su dimensión de eficiencia (Tsebelis y Money, 1997). Se le entiende como un medio para moderar y mezclar el poder en una sociedad plural, con el objetivo primario de evitar la tiranía de la mayoría. Otros autores consideran, además, que la heterogeneidad (o incongruencia) entre dos cámaras se traduce en mayor estabilidad, ya que contribuye a que no surjan mayorías cíclicas (Levmore, 1992; Riker, 1992). Además, el bicameralismo puede incremen-

tar la eficiencia de la toma de decisiones aun en los casos de máxima homogeneidad (congruencia), ya que mejora el proceso informativo (Rogers, 2001). Siguiendo este razonamiento, el bicameralismo podría haberse implementado en escala subnacional o para mejor representar un electorado heterogéneo o para aumentar la calidad de los procedimientos legislativos. A pesar de estos presuntos beneficios, cinco de cada seis gobiernos subnacionales en escala mundial han optado por un sistema legislativo unicameral. Aunque en este análisis solo abordamos superficialmente el tema de la elección institucional, las puertas quedan abiertas para una investigación más profunda sobre la baja frecuencia de este fenómeno.

LEGISLATURAS BICAMERALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

La Constitución Nacional de 1853 estableció la forma de gobierno federal, representativa y republicana para Argentina, lo que no fue alterado por las reformas subsecuentes. Complementariamente, se otorgó a las provincias el derecho de diseñar sus propias instituciones gubernamentales en la medida en que respetaran los principios representativos y republicanos. En la segunda mitad del siglo XIX, 10 de las entonces 14 provincias establecieron legislaturas bicamerales a similitud del Congreso nacional y del ejemplo temprano de Buenos Aires (Frías, 1985).⁵ También en Estados Unidos el bicameralismo fue la elección institucional predominante desde 1787, así como en la Primera República brasileña –entre 1890 y 1930 (Linares Quintana, 1963). Ese contexto favorable al bicameralismo se extendió hasta mediados del siglo XX; en contraste, la mayoría de las provincias argentinas que se crearon a partir de la década de 1950 (hasta alcanzar las actuales 24)⁶ adoptaron legislaturas unicamerales. Además, y de acuerdo con la recomendación de varios especialistas constitucionales (Sabsay, 1991; Teruel, 1998), reformas subsecuentes provocaron que algunas pro-

⁵En cambio, entre 1819 y 1853 las provincias habían establecido asambleas legislativas unicamerales en la tradición del Virreinato del Río de la Plata, que ya había establecido subdivisiones administrativas desde 1782 (Dromi, 1992).

⁶La ciudad de Buenos Aires, el distrito capital, tiene un estatus mixto: goza de una constitución y autoridades autónomas y elige tres representantes al Senado como las demás provincias, pero no cuenta con poder judicial ni fuerzas policiales autónomas (De Luca, Jones y Tula, 2002).

vincias con legislaturas bicamerales pasaran al unicameralismo.⁷ Por consiguiente, en 2008 ocho provincias cuentan con una legislatura bicameral: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe. Aproximadamente 62 por ciento de la población de Argentina reside en estas provincias, que abarcan cerca de 40 por ciento de su territorio total. Su importancia política es notable, ya que incluyen dos de las tres gobernaciones más poderosas (Buenos Aires y Santa Fe).

Las próximas secciones analizan las características del bicameralismo subnacional argentino. Se evalúan las asambleas legislativas y dinámicas parlamentarias y se clasifican con base en las variables mencionadas y definidas más adelante: la congruencia, la simetría y las características extraparlamentarias. Aunque la última dimensión puede aparecer poco significativa, ya que exhibe escasa variación interprovincial, se incluye por dos razones: para controlar un eventual sesgo institucionalista y para producir datos sistemáticos que tornen posible futuras comparaciones con legislaturas bicamerales subnacionales en otros países.

CONGRUENCIA LEGISLATIVA

La congruencia legislativa es la dimensión que mide las diferencias de composición entre las dos cámaras: cuanto más similar la composición, más congruente el sistema bicameral. La semejanza se refiere tanto a la base de representación como al tipo de mandato, y también a algunas de las características personales que se requieren para que un individuo se convierta en parlamentario. Un sistema bicameral fuerte se caracteriza por un nivel alto de incongruencia (Lijphart, 1999) y, por consiguiente, de aquí en adelante se considera la incongruencia –en vez de su opuesto, la congruencia– como variable base.

Con base en Llanos y Nolte (2003) se enumeran a continuación diez mecanismos institucionales que fomentan la incongruencia bicameral, organizados en cinco subgrupos:

⁷La Legislatura de San Luis se convirtió al bicameralismo en 1987, y las de Tucumán y Córdoba al unicameralismo en 1990 y 2001, respectivamente (Suárez Cao, 2000). También San Juan y Santiago del Estero, que actualmente tienen legislaturas unicamerales, pasaron por periodos prolongados de bicameralismo durante la última parte del siglo XIX y principios del XX (ver anexo II).

- 1) Sistema electoral:
 - 1a) Distritos y fórmulas
 - 1b) Representación especial de minorías
 - 1c) Senadores designados
 - 1d) Elecciones indirectas
- 2) Tamaño de las cámaras
- 3) Requisitos para ser senador electo:
 - 3a) Edad
 - 3b) Otros requisitos
- 4) Permanencia
- 5) Renovación de las cámaras
- 6) Sincronización de renovación (dentro de y entre las cámaras)
 - 6a) Simultaneidad de elecciones (de ambas cámaras)

Aunque algunas variables, como senadores designados, no se aplican en nuestro universo, elegimos mantener el sistema de calificación de Llanos y Nolte para permitir la comparación con los casos nacionales que ellos abordan. Sin embargo, una advertencia es necesaria: estos autores, como casi todos los que analizan el bicameralismo, se concentran en la cámara alta y dan por dadas ciertas características de las cámaras bajas. Esta suposición es errónea en el caso argentino, ya que su cámara baja nacional es la única en el mundo que se renueva por mitades –cada dos años (Molinelli *et al.*, 1999: 56).⁸ No es para sorprenderse que este modelo inédito se repita en las legislaturas provinciales. En consecuencia, hemos aplicado correcciones a los indicadores correspondientes para tornarlos “ciegos” y evitar la suposición de que las características especiales o desviadas sólo pueden darse en el Senado. En especial, este es el caso de la sincronización de la renovación, porque la renovación parcial de una cámara no incrementa la incongruencia –ergo fortaleza– del bicameralismo si la otra cámara se renueva de la misma manera. El cuadro 1 muestra la calificación asignada a cada dimensión de incongruencia, así como los valores globales máximos, medios y mínimos.

⁸ Micronesia presenta un fenómeno similar pero constituye un caso anómalo.

Cuadro 1
Calificaciones para la incongruencia legislativa

Variables para la incongruencia legislativa	Calificación máxima: incongruencia extrema	Calificación media: incongruencia moderada	Calificación mínima: congruencia
1) Sistema electoral	2: Diferentes para cada cámara	1: Diferente parcialmente	0: Mismo para las dos cámaras
1a) Distritos y fórmulas	2: Diferentes para cada cámara	1: Diferente parcialmente	0: Mismo para las dos cámaras
1b) Representación especial de minorías	2: Minorías representan más del 5% de una cámara	1: Minorías representan más del 5% de una cámara	0: No se representa ninguna minoría especial
1c) Miembros designados	2: Los miembros designados representan más de 5% de una cámara	1: Los miembros designados representan menos de 5% de una cámara	0: Ninguna cámara tiene miembros designados
1d) Elecciones indirectas	2: La elección de los miembros de una de las cámaras es indirecta	1: La elección de los miembros de una de las cámaras es indirecta	0: La elección de las dos cámaras es indirecta
2) Tamaño de las cámaras	4: Una cámara es la tercera parte o menos del tamaño de la otra	2: Una cámara es más de la tercera parte del tamaño de la otra	0: Las dos cámaras son del mismo tamaño
3) Requisitos para ser electo	2: Más de nueve años de diferencia	1: Entre uno y nueve años de diferencia	0: Misma edad
3a) Edad	2: Más de nueve años de diferencia	1: Entre uno y nueve años de diferencia	0: Misma edad
3b) Otros requisitos	2: Requisitos más estrictos para una cámara	1: Requisitos más estrictos para una cámara	0: Mismos requisitos
4) Permanencia	4: Mandato en una de las cámaras del doble de la otra	2: Mandato es más largo pero menos que el doble	0: Mismo mandato
5a) Sincronización de renovación	2: Renovación parcial en una cámara y completa en la otra	1: Renovación parcial en una cámara y una tercera en la otra	0: Renovación total o parcial en ambas cámaras
5b) Elecciones simultáneas*	2: Las cámaras no se eligen simultáneamente	1: Las cámaras se eligen simultáneamente por diferentes secciones del electorado	0: Las cámaras se eligen simultáneamente
Calificación total	24	10	0

*Con elecciones simultáneas Llanos y Nolte (2003) se refieren al caso de Islandia y Noruega, donde la asamblea legislativa se elige unificada y luego se divide en dos órganos. Nuestro indicador no tiene el mismo significado: con simultaneidad nos referimos a una elección en la cual el electorado vota para dos cámaras al mismo tiempo pero por separado.
Fuente: Ver Llanos y Nolte (2003) para más detalles acerca de variables y calificaciones.

CONCLUSIONES ACERCA DE LA CONGRUENCIA LEGISLATIVA

Las provincias argentinas obtienen calificaciones muy bajas de incongruencia legislativa. En una escala de 0 –que representa la máxima incongruencia– a 24, las ocho legislaturas alcanzan calificaciones de entre 3 y 8 (ver cuadro 2). Contrástese con los hallazgos de Llanos y Nolte (2003), que asignan calificaciones de seis a 17 a 12 legislaturas bicamerales (actuales o históricas) de América Latina y Estados Unidos –el Congreso de Argentina clasifica entre los más incongruentes, con una calificación de 15. Esto significa que las legislaturas provinciales más incongruentes (Corrientes y San Luis) obtienen una calificación apenas superior que la de las legislaturas nacionales menos incongruentes del continente (República Dominicana y Paraguay), la misma clasificación que las dos subsiguientes (Bolivia y Colombia) y claramente inferior a los demás países (como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay). Entre Ríos obtiene una calificación todavía más baja, y demás provincias aún más.

Cuadro 2
Incongruencia legislativa en las provincias argentinas

Variable	Buenos Aires	Catamarca	Corrientes	Entre Ríos	Mendoza	Salta	San Luis	Santa Fe
1a) Distritos y fórmula	0	2	0	2	0	2	2	2
1b) Representación especial de minorías	0	0	0	0	0	0	0	0
1c) Senadores nombrados	0	0	0	0	0	0	0	0
1d) Elecciones indirectas	0	0	0	0	0	0	0	0
2) Tamaño de las cámaras	2	2	2	2	2	2	4	2
3a) Edad	1	1	1	1	1	1	1	1
3b) Otros requisitos	0	0	2	2	0	0	0	0
4) Permanencia	0	0	2	0	0	0	0	0
5a) Sincronización de renovación	0	0	1	0	0	0	0	0
5b) Elecciones simultáneas	1	0	0	0	0	0	1	0
Calificación total	4	5	8	7	3	5	8	5

Fuente: Para más información ver el anexo III.

Según los datos expuestos en el cuadro 2, la representación de diferentes sectores de la población no parece ser la razón detrás del bicameralismo subnacional. Es cierto que cinco provincias eligen sus senadores en distritos uninominales, mientras que las ocho cámaras bajas se eligen en distritos plurinominales –y que cuatro de éstos abarcan todo el territorio provincial. Sin embargo, esta distinción pierde relevancia política cuando se considera que los distritos electorales no constituyen unidades político-institucionales sino meras agregaciones a efectos del voto, por lo que los senadores no representan intereses territoriales organizados. Es sorprendente que la única provincia en la que el Senado se elige del mismo modo que la cámara baja, y que se organiza como distrito único, esté entre las más incongruentes: Corrientes.⁹ Esto se produce porque sólo esta provincia presenta características tales como una duración de mandato diferente en cada cámara –lo que implica ciclos electorales desfasados– y requerimientos extra –aparte de la edad– para ser electo senador (esta característica también se da en Entre Ríos).

Es llamativo destacar que Buenos Aires y San Luis son las únicas provincias en las que ningún sector del electorado puede votar para ambas cámaras en la misma elección. En ellas, los distritos electorales se dividen en dos grupos y cada uno elige representantes para una cámara o la otra, alternando cada dos años. En las otras seis provincias, al menos un sector del electorado puede votar candidatos para las dos cámaras en cada elección.

SIMETRÍA LEGISLATIVA

La simetría legislativa es la dimensión que mide las diferencias de poder entre las dos cámaras: entre más iguales las atribuciones, más simétrico el sistema bicameral. El término “poder” se refiere a la capacidad de aprobar legislación y de controlar al Ejecutivo. Por consiguiente, el bicameralismo fuerte se caracteriza por valores altos en esta dimensión; es decir, alta simetría (Lijphart, 1999).

⁹El senado se elegía por medio de distritos de un solo miembro hasta 1913, cuando una reforma constitucional estableció el sistema actual.

Al igual que en el caso anterior, nos basamos en Llanos y Nolte (2003) para identificar los mecanismos institucionales que caracterizan la simetría bicameral:

- 1) Atribución legislativa de senadores
- 2) Origen de las leyes
- 3) Resolución de desacuerdos
- 4) Instrumentos para el control ejecutivo
 - 4a) Investigación e interpelación
 - 4b) Participación de una sola cámara (por lo general el Senado) en designaciones
 - 4c) División bicameral de las tareas de impugnación o juicio político

Como en el caso anterior, hemos realizado algunos ajustes al modelo. Nuestra escala reintroduce o modifica dos variables para analizar los instrumentos parlamentarios de control del ejecutivo: participación en designaciones e impugnación (4b y 4c). Estas funciones no siempre se distribuyen equitativamente entre las cámaras, y su control por una de ellas marca una diferencia. El cuadro 3 exhibe la calificación asignada a cada característica de simetría, así como los valores globales máximos, medios y mínimos.

Cuadro 3
Calificaciones para la simetría legislativa

<i>Variables para la simetría legislativa</i>	<i>Calificación máxima: simetría</i>	<i>Calificación media: simetría moderada</i>	<i>Calificación mínima: asimetría</i>
1) Atribución legislativa	4: Las dos cámaras pueden modificar y rechazar cualquier ley relacionada con cualquier tema	2: Una cámara (normalmente el Senado) puede modificar y rechazar las leyes que tratan solamente de ciertos temas	0: Una cámara (normalmente el Senado) sólo puede demorar que pase la legislación
2) Origen de leyes	4: Las leyes se presentan indistintamente mediante cualquiera de las cámaras o las dos cámaras alternan exclusividad dependiendo del tema	2: Algunas leyes se tienen que presentar por medio de una cámara (normalmente la baja)	0: Todas las leyes se tienen que presentar a través de una cámara (normalmente la baja)

<i>Variables para la simetría legislativa</i>	<i>Calificación máxima: simetría</i>	<i>Calificación media: simetría moderada</i>	<i>Calificación mínima: asimetría</i>
3) Resolución de desacuerdos	4: Ninguna cámara tiene la preferencia en el caso de desacuerdos		0: Una cámara (normalmente la baja) tiene la preferencia en el caso de desacuerdos
4) Instrumentos para el control ejecutivo	4a) Investigación/interpelación 4b) Participación en designaciones* 4c) Papel en la impugnación**	4: Las dos cámaras tienen los mismos instrumentos 4: Las dos cámaras o ninguna de las dos tiene que aprobar los designaciones ejecutivos 4: Se requieren procedimientos de las dos cámaras en conjunto	2: Una cámara (normalmente la baja) tiene más instrumentos 2: Solamente una cámara tiene que aprobar menos de cuatro designaciones ejecutivas 2: Una cámara acusa y la otra juzga 0: Una cámara (normalmente la baja) tiene todos los instrumentos 0: Solamente una cámara tiene que aprobar más de cuatro designaciones ejecutivos 0: Una cámara lleva a cabo el procedimiento completo
Calificación total	24	10	0

*Hemos modificado ligeramente esta categoría respecto a la utilización que realizan Llanos y Nolte (2003) para permitir la distinción entre regímenes presidenciales y parlamentarios, ya que los segundos siempre requieren la aprobación de la cámara baja para las designaciones en cargos ejecutivos.

**Llanos y Nolte (2003) no distinguen entre los diferentes papeles que cada cámara desempeña en la impugnación. Incorporamos una calificación media para incluir esta posibilidad. Fuente: Ver Llanos y Nolte (2003) para más detalles acerca de variables y calificaciones.

CONCLUSIONES ACERCA DE LA SIMETRÍA LEGISLATIVA

Las provincias argentinas tienen calificaciones muy altas en cuanto a la simetría legislativa. En una escala de un máximo de 24 a un mínimo de 0, las ocho legislaturas obtienen calificaciones entre 18 y 22 (ver cuadro 4). En su clasificación de los casos nacionales, Llanos y Nolte (2003) asignan valores de 16 a 24 a las 12 legislaturas bicamerales (actuales o históricas) de América Latina y Estados Unidos –el Congreso argentino clasifica entre los más altos, con el segundo valor superior.¹⁰ En síntesis, las

¹⁰Es importante señalar que las provincias argentinas reciben calificaciones por debajo del máximo como resultado de leves diferencias metodológicas entre este trabajo y el de

Cuadro 4
Simetría legislativa en las provincias argentinas

Variable	Buenos Aires	Cata-marca	Corrientes	Entre Ríos	Mendoza	Salta	San Luis	Santa Fe
1) Atribución legislativa	4	4	4	4	4	4	4	4
2) Origen de leyes	4	2	4	4	2	2	2	4
3) Resolución de desacuerdos	4	4	4	4	4	4	4	4
4a) Investigación / interpelación	4	4	4	4	4	4	4	4
4b) Participación en designaciones	2	2	2	2	2	2	2	4
4c) Papel en la impugnación	2	2	2	2	2	2	2	2
Calificación total	20	18	20	20	18	18	18	22

Fuente: Para más información ver el anexo IV.

legislaturas provinciales obtienen calificaciones similares a los congresos nacionales del continente y próximas al tipo ideal de máxima simetría legislativa.

La diferencia más marcada entre las ocho provincias se relaciona con el origen de las leyes: cuatro de las constituciones no establece ninguna diferencia entre las cámaras y las cuatro restantes requieren que los proyectos de leyes relacionados con presupuestos, impuestos y otros asuntos financieros pasen primero por la cámara baja. Esta última condición le concede una pequeña ventaja a la cámara mencionada en caso de que surja una diferencia entre ambas. Sin embargo, ninguna cámara baja tiene competencias exclusivas adicionales.

Llanos y Nolte (2003) respecto a la evaluación de dos categorías: participación en designaciones y papel en la impugnación (ver notas en el cuadro 2). Si aplicáramos el mismo criterio, se agregarían entre dos y cuatro puntos a todas las provincias y muchas alcanzarían la calificación máxima.

Mucha de la bibliografía sobre bicameralismo pasa por alto ciertos aspectos en los que la segunda cámara prevalece sobre la primera. Estos aspectos se relacionan con algunos instrumentos de control sobre el Poder Ejecutivo y no con competencias legislativas. El hecho de que algunos senados tengan la competencia de ratificar nombramientos ministeriales recuerda la institución parlamentaria de la responsabilidad ejecutiva ante la asamblea; sin embargo, en un sistema parlamentario esta función le corresponde siempre a la cámara baja y sólo en algunos casos al Senado. Además, en muchos sistemas presidenciales la intervención del Senado es obligatoria y exclusiva en lo que hace al nombramiento de jueces, miembros de órganos de control y otras autoridades del Estado, promociones militares y designaciones diplomáticas. Asimismo, la división de funciones en caso de impugnación a autoridades ejecutivas o judiciales suele otorgar a la cámara baja el papel de acusadora y a la alta el de juez. De más está decir que un juez, a diferencia del fiscal, tiene la última palabra.

La observación de que el Senado con frecuencia es más poderoso que la cámara baja contradice el saber convencional y la afirmación de Sartori de que ninguna cámara alta es más fuerte que su cámara baja (citado en Nolte, 2002: 22, fn. 61). Ello aparece evidente en el caso de Estados Unidos, aún más significativo que nuestros casos subnacionales ya que el Senado de ese país no es únicamente más fuerte que la cámara baja sino, a veces, que el mismo Ejecutivo. Es obvio que este no es el caso en las provincias argentinas.

CARACTERÍSTICAS EXTRAPARLAMENTARIAS

Las dimensiones analizadas hasta el momento sirven para medir la fortaleza del *bicameralismo intraparlamentario* (Nolte, 2002). Sin embargo, coincidimos con Nolte en que, para entender correctamente la dinámica global de una asamblea bicameral, es necesario tomar en cuenta otros factores. Vale la pena considerar cuatro de ellos: a) la fuerza del poder ejecutivo, b) el grado de centralización territorial, c) el grado de centralización de los partidos, y d) la distribución de poder que se deriva de los resultados electorales. El primer factor (fuerza del ejecutivo) varía entre sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios en función del diseño institucional, y en el grado de separación o concentración del poder a partir de las dinámi-

cas institucionales (Malamud, 2001). El segundo factor (centralización territorial) explica la variación entre federalismo fuerte, federalismo débil o descentralización y unitarismo. El tercero (centralización partidaria) varía ampliamente, dependiendo del nivel de disciplina de los partidos relevantes. El cuarto factor (resultados electorales) brinda información acerca del potencial para prácticas mayoritarias o consensuales. La combinación de estas variables permite evaluar hasta qué grado las características extraparlamentarias exacerban o diluyen el bicameralismo intraparlamentario. También ayuda a explicar procesos y desempeños políticos además de estructuras institucionales.

Las características extraparlamentarias que pueden afectar la fuerza del bicameralismo son:

- 1) Formato ejecutivo
 - 1a) Diseño institucional: presidencialista o parlamentario
 - 1b) Equilibrio de poderes: separatista o concentrador
- 2) Centralización del territorio (federalismo)
- 3) Centralización de los partidos (disciplina)
- 4) Distribución electoral de poder

Aunque Nolte destaca la necesidad de tomar en cuenta las características extraparlamentarias, no ofrece información adicional ni propone una tabla de calificaciones. Por lo tanto, aquí presentaremos algunas definiciones operacionales y calificaciones provisionales. Para las calificaciones, de manera preliminar se asignará el mismo valor máximo (cuatro puntos) a las cuatro variables. Más investigación empírica deberá definir si esta asignación pinta una imagen equilibrada de la realidad o si se deberá alterar.

Un Poder Ejecutivo fuerte afecta el bicameralismo porque implica, en términos relativos, un Legislativo más débil y diluye la relevancia de las diferencias entre las cámaras. Por su parte, una mayor autonomía del Ejecutivo suele equilibrar el poder de las dos cámaras: dado que el Ejecutivo suele depender más de una cámara que de la otra, el resultado es un mayor desequilibrio intraparlamentario. Dos características del formato Ejecutivo explican su fuerza y autonomía con respecto al Poder Legislativo: el diseño institucional (el presidencialismo favorece un bicameralismo más fuerte que el parlamentarismo porque la estabilidad del Ejecutivo es independiente de la asam-

blea, tornando los desacuerdos entre las cámaras menos disfuncionales para la continuidad del gobierno) y el equilibrio efectivo (un sistema *separatista* por lo común produce un bicameralismo más fuerte que uno *concentrador* porque le otorga relativamente menos competencias al Ejecutivo y más a la asamblea). Esta subdimensión puede resultar instructiva para comparar las provincias argentinas con los estados de Estados Unidos, el país que mejor encarna el modelo presidencialista-*separatista*. A efectos de medición, hemos asignado a la variable general (es decir, formato ejecutivo) un máximo de ocho puntos, y a cada subvariable un máximo de cuatro.

Por su parte, la centralización territorial afecta al bicameralismo porque la existencia de dos cámaras suele justificarse por sus diferentes bases de representación. Si es cierto que cuanto más centralizado el Estado, más unicameral o asimétrica la asamblea, lo opuesto también es cierto: cuanto más descentralizado el Estado, más bicameral o más simétrica la asamblea. Por consiguiente, a la máxima descentralización se le asigna un valor de cuatro puntos.

La centralización de los partidos afecta al bicameralismo porque la disciplina partidaria trasciende la separación institucional de poderes. Por ende, puede aproximar o distanciar al Ejecutivo del Legislativo tanto como a una cámara de la otra independientemente del diseño constitucional. Cuanto más centralizados los partidos, más débil el bicameralismo. Un bajo nivel de centralización partidaria fomenta el bicameralismo fuerte, por lo que se le asigna un máximo de cuatro puntos.

La distribución de los resultados electorales afecta el bicameralismo porque el control de las diferentes ramas de poder por el mismo partido o coalición reduce los incentivos institucionales para controlar el poder y favorece la cooperación entre poderes y cámaras. El bicameralismo es más fuerte cuando las cámaras tienen diferentes mayorías, y menos cuando la misma mayoría controla ambas cámaras y al Ejecutivo. Al primer caso se le asigna un valor máximo de cuatro puntos, y al último cero. Al caso intermedio, en que las dos cámaras detentan la misma mayoría pero el Ejecutivo es controlado por otro partido, se le asigna dos puntos, ya que puede darle la oportunidad a una de las cámaras para negociar de manera individual en caso de poseer competencias diferentes. El cuadro 5 muestra la calificación asignada a cada característica extraparlamentaria así como los valores globales máximos, medios y mínimos.

Cuadro 5
Características extraparlamentarias del bicameralismo

Variables para características extraparlamentarias		Calificación máxima: fuerte	Calificación media: moderado	Calificación mínima: débil
1) Formato ejecutivo	1a) Diseño institucional	4: Sistema presidencial	2: Formas mixtas	0: Parlamentario
	1b) Equilibrio de poderes	4: Separación estricta de poderes	2: Estado mixto	0: Concentración alta de poder
2) Centralización territorial		4: Federalismo fuerte	2: Descentralización o federalismo débil	0: Estado unitario
3) Centralización partidaria		4: No hay disciplina partidaria ejecutable	2: Los partidos son relativamente disciplinados pero los legisladores a veces no siguen los lineamientos o se dividen los partidos	0: Los partidos tienen mucha disciplina
4) Distribución electoral de poder		4: Las cámaras tienen diferentes mayorías de manera consistente	2: Las cámaras a veces tienen la misma mayoría pero no es igual que el ejecutivo	0: Las cámaras tienen la misma mayoría de manera consistente y es igual que el ejecutivo
Calificación total		20	10	0

Fuente: Ver Llanos y Nolte (2002) para más detalles acerca de variables y calificaciones. Las calificaciones aquí definidas son propias.

CONCLUSIONES RESPECTO A LAS FUNCIONES EXTRAPARLAMENTARIAS

Hasta ahora hemos mostrado que el bicameralismo de las provincias argentinas es congruente y simétrico. Si ambas cámaras representan la misma base y ostentan competencias similares, se espera que su desempeño sea redundante y que no se dé un conflicto respecto de diferentes intereses sociales sino, a lo sumo, por sus prerrogativas institucionales o, bajo diferentes mayorías, a lo largo de líneas partidarias –y no territoriales. Es en este punto que la dimensión extraparlamentaria entra en escena.

La primera variable a tomar en cuenta es el formato ejecutivo, que a su vez se subdivide en tipo de ejecutivo y equilibrio de poder. En caso de las provincias, la primera subdimensión es invariable ya que todas son presidenciales: el gobernador tiene origen y atribuciones equivalentes a las de un presidente en su relación con la legislatura. Sin embargo, esta variable podría resultar útil cuando el estudio del bicameralismo se extiende hasta incluir casos como los de Australia y la India. La segunda subdimensión, en cambio, diferencia entre los casos, ya que atribuciones ejecutivas como el poder de veto, la facultad de emitir decretos y la iniciativa legislativa, además de otros factores como la ausencia o debilidad de otros actores de veto y las prácticas políticas históricamente enraizadas, pueden haber tendido a fortalecer al Ejecutivo en algunos distritos más que en otros. Éste sería el caso de Catamarca, Corrientes y San Luis, donde clanes familiares y tradiciones particularistas caracterizan el escenario político.

En cuanto a la centralización territorial, la Constitución Nacional confiere a las provincias la obligación de organizar su régimen municipal. Por lo tanto, los municipios no constituyen unidades preexistentes de cada provincia, sino divisiones políticas creadas por cada una de ellas –aunque puedan elegir sus gobernantes locales y alcanzar altos niveles de autonomía. Factores institucionales –como la capacidad de elaborar su propia carta orgánica– han conferido a algunas autoridades locales una influencia importante sobre la política de su provincia. La concentración demográfica puede llevar esta influencia más allá, como en el caso de la intendencia de Rosario, la ciudad más importante de Santa Fe, en la que la popularidad y la influencia política de su titular a veces ensombrece la del gobernador. Aunque varios intendentes de ciudades capital logran alta visibilidad en algunas provincias, pocos lo hacen al nivel del de Rosario. En la provincia de Buenos Aires, en contraste, la concentración demográfica está más acentuada no alrededor de la ciudad capital de La Plata sino en la periferia de la ciudad autónoma de Buenos Aires. En el así llamado conurbano bonaerense, que reúne 24 de los 134 municipios provinciales, residen dos terceras partes de los 14 millones de habitantes y han producido varios intendentes poderosos.

Pasemos ahora a la centralización partidaria. Ésta constituye un aspecto crucial, ya que la disciplina del partido en la legislatura –y, por lo tanto,

la capacidad del gobernador para obtener apoyo para su gobierno— depende de ella. Tradicionalmente alta en escala nacional (Jones, 2002; Mustapic, 2002), la disciplina partidaria ha demostrado ser aún más fuerte en la mayoría de las provincias. El motivo es que en Argentina el proceso de nominación de candidatos está controlado por las élites partidarias provinciales (Jones *et al.*, 2002), cuyo factórum es generalmente el gobernador —o el líder del partido de oposición, que suele ser ex gobernador o aspirante a la gobernación.¹⁴ Corrientes ha sido relativamente excepcional en este respecto, sea porque ha sido gobernada de manera esporádica por coaliciones, porque sus partidos están en constante conflicto interno o por las sucesivas intervenciones federales. Cuando la disciplina del partido de gobierno se vio erosionada en otras provincias, habitualmente se produjo un cambio de administración —por ejemplo, en Catamarca en 1991—, restaurando la disciplina partidaria del oficialismo mediante el cambio del partido en el poder.

Por último, la distribución electoral del poder brinda información acerca de la homogeneidad política de las cámaras en relación con la otra y con el Ejecutivo. Hasta 2007, 11 de las 24 gobernaciones no habían sufrido alternancia partidaria desde la restauración democrática (Malamud, 2004); además, la mayor parte de ellas han conservado mayorías legislativas y ejecutivas concurrentes. Cabe destacar que éste no ha sido el patrón en las provincias bicamerales: únicamente San Luis y Santa Fe conservaban el mismo partido en el poder desde 1983, e incluso en la última de ellas el oficialismo perdió la gobernación en 2007. Dados los mecanismos de renovación parcial y los cortes de boleta, prácticamente todas las provincias bicamerales han enfrentado algún periodo de gobierno dividido.

El cuadro 6 expone los datos de las dimensiones extraparlamentarias que pueden reforzar o menoscabar la fortaleza del bicameralismo intraparlamentario. Buenos Aires se encuentra a la cabeza, principalmente debido a los efectos de desproporcionalidad que, por sobrerrepresentar las zonas

¹⁴ Además, hasta la reforma constitucional de 1994 el presidente se elegía indirectamente por medio de colegios electorales electos en cada provincia, lo que aumentaba el poder político de los líderes provinciales. En la práctica, “los gobernadores no son sólo los jefes de sus provincias sino también los líderes más importantes de sus partidos, y ejercen una influencia decisiva sobre los intendentes, los legisladores provinciales y los legisladores nacionales de sus partidos y provincias [De Luca, 2000: 13].

Cuadro 6
Características extraparlamentarias del bicameralismo
en las provincias argentinas

Variable	Buenos Aires	Catamarca	Corrientes	Entre Ríos	Mendoza	Salta	San Luis	Santa Fe
1a) Tipo de ejecutivo	4	4	4	4	4	4	4	4
b) Separación de poderes	2	0	0	2	2	0	0	2
2) Centralización territorial	2	0	0	0	0	0	0	2
3) Centralización de partidos	0	0	2	0	0	0	0	0
4) Distribución electoral de poder	4	2	2	0	2	2	0	0
Calificación total	12	6	8	6	8	6	4	8

Fuente: Para más información ver el anexo v.

rurales respecto del superpoblado conurbano bonaerense, ha sobrellevado en dos ocasiones a un gobernador peronista con una legislatura en la que la oposición controlaba al menos una cámara. Corrientes, Mendoza y Santa Fe siguen en la clasificación. En Corrientes, la fragmentación del sistema partidario y la división de los partidos han fortalecido el poder de veto de grupos opositores en ambas cámaras, aunque últimamente este fenómeno se ha reducido. En Mendoza, la renovación parcial y simultánea de las cámaras ha ocasionado que el cambio legislativa se produzca en la elección posterior a la alternancia ejecutiva; y no obstante el gobierno dividido, el partido que conquistaba una cámara se hacía también de la otra. Por su parte, la calificación de Santa Fe se debe principalmente al peso político del intendente de Rosario,¹² que ha pertenecido de manera consistente y hasta 2007 a un partido diferente del gobernador. San Luis, por otro lado, es la provincia más monolítica también en lo concerniente a las dimensiones extraparlamentarias.

¹² Rosario es la segunda ciudad más grande de Argentina y es más importante y más influyente que la capital provincial, la ciudad de Santa Fe.

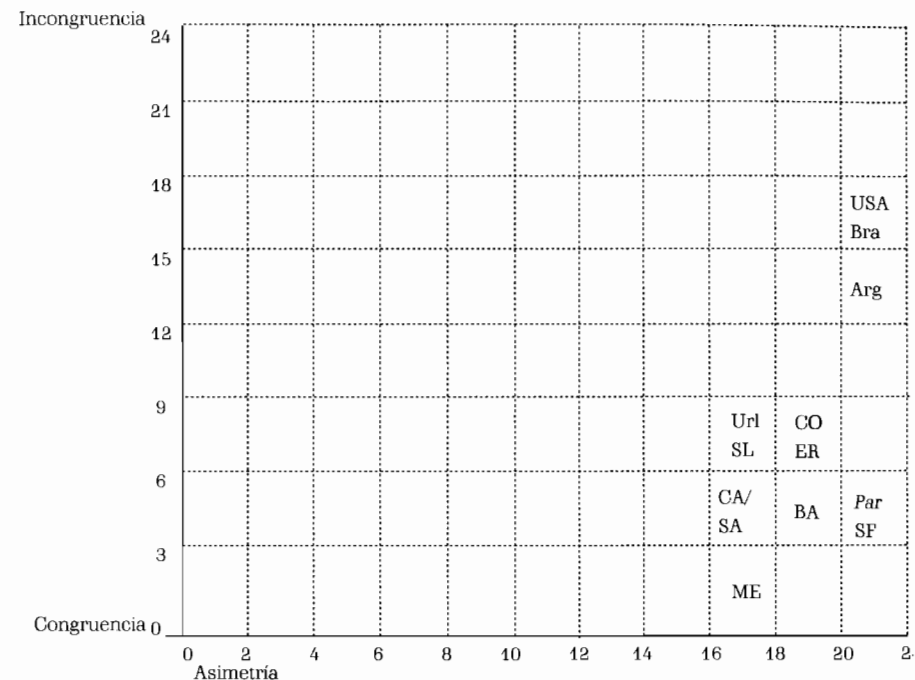
CONCLUSIÓN

En concordancia con el entorno latinoamericano y, en particular, argentino, las legislaturas provinciales presentan un bicameralismo simétrico. Sin embargo, a diferencia del mismo entorno –y discrepando con previos análisis como el de Garré *et al.* [2001]–, reciben baja calificación con respecto a la incongruencia. La fortaleza del sistema bicameral se ve reducida aún más por la intervención de un conjunto de factores extraparlamentarios. La dinámica política ha contribuido a acentuar una de las características del diseño institucional –la congruencia– en detrimento de la otra –la simetría. Como resultado, en un continuo de más débil a más fuerte, el bicameralismo de las provincias argentinas se aproxima al polo débil.

La gráfica 1 muestra la homogeneidad del bicameralismo intraparlamentario subnacional en Argentina. Las ocho provincias se apiñan en un rincón, el de mayor simetría y congruencia; ninguna se aleja significativamente de las demás respecto a cualquier dimensión. Como se mencionó, se observa una homogeneidad similar –aunque no tan pronunciada– en la tercera dimensión: las características extraparlamentarias. Por lo tanto, una figura en forma de cubo donde se localizaran las provincias de acuerdo con las tres dimensiones analizadas no mostraría una dispersión mayor.

La comparación con casos nacionales puede brindar información adicional. Con respecto a la fortaleza del bicameralismo, la clasificación de las ocho legislaturas provinciales está cercana a los congresos de países unitarios como Paraguay y Uruguay, y lejos de países federales como Argentina, Brasil y Estados Unidos. Otros dos hallazgos ameritan una comparación detallada con los estados de Estados Unidos. Por un lado, las cámaras altas argentinas suelen ser más fuertes que las cámaras bajas. Esto se debe a sus competencias para participar en designaciones ejecutivas y para actuar como juez en caso de impugnación –según el modelo estadounidense. Por otro lado, las legislaturas provinciales difieren de sus equivalentes estadounidenses ya que nadie destacaría, en Argentina, “el sentido de independencia y la firmeza de las legislaturas hoy en día y la postura defensiva que han asumido los gobernadores”

Gráfica 1
Bicameralismo en las provincias argentinas: calificaciones comparativas



Referencia: Provincias: BA = Buenos Aires; CA = Catamarca; CO = Corrientes; ER = Entre Ríos; ME = Mendoza; SA = Salta; SL = San Luis; SF = Santa Fe. Países: Arg = Argentina; Bra = Brasil; Par = Paraguay; Uru = Uruguay; USA = Estados Unidos.

Fuente: Para las provincias, elaboración propia; para países, Llanos y Nolte (2003).

–como hizo Rosenthal (1990: 201) con respecto a las legislaturas estadounidenses.¹³

Si la congruencia es baja y la simetría, pese a ser alta, resulta neutralizada por factores extraparlamentarios, el bicameralismo pierde muchas de sus ventajas funcionales. Se necesita más información cualitativa para explicar la existencia de dos cámaras en las provincias estudiadas. La inercia institucional constituye una respuesta verosímil, pero no explica la deci-

¹³Es aún más interesante que en 1990, 29 de los gobiernos estatales de Estados Unidos estaban divididos, es decir, por lo menos una cámara estaba controlada por un partido que no era el del gobernador. De estos estados, 12 legislaturas tenían diferentes mayorías en cada una de las cámaras (Rosenthal, 1990).

sión original de establecer una legislatura bicameral. El mimetismo o replicación institucional, producida por efecto de demostración, es una razón frecuentemente documentada: los cambios constitucionales suele agruparse en oleadas temporales, sean hacia el bicameralismo –hacia finales del siglo XIX –o el unicameralismo– hacia fines del siglo XX (Corbacho, 1998; Frías, 1985). Otro factor que ayuda a entender la persistencia es lo que Cotta (1974) denomina “la dimensión del nombramiento de personal”, es decir, la capacidad de partidos o legisladores de designar allegados o partidarios en cargos rentados. Algunos estudios locales sugieren que tales procedimientos clientelares son frecuentes para obtener apoyo político y financiar las actividades partidarias (Bavastro, 1993; Malamud, 1999; Bercoff y Nougués, 2001). Esto no significa que las legislaturas bicamerales sean más propensas a llevar a cabo prácticas clientelares que las unicamerales (Garré *et al.*, 2001; Jackisch, 2001), sino que la incertidumbre del cambio institucional puede considerarse como un riesgo innecesario de perder el control sobre los recursos.

Quienes deseen reformar las estructuras del bicameralismo subnacional no obtendrán información muy variada del análisis de los casos argentinos, ya que son todos similares. Sin embargo, es necesario considerar minuciosamente la influencia de los factores extraparlamentarios: si el objetivo del reformador es equilibrar el poder, la descentralización territorial o los cambios legislativos que afecten el funcionamiento de los partidos pueden obtener resultados más profundos y con menos riesgo que las reformas constitucionales. Por otro lado, si el objetivo es concentrar el poder, no se necesita agregar demasiado a los mecanismos actuales.

El análisis aquí presentado aumentará su utilidad cuando se lleve a cabo el mismo esfuerzo en los demás países con bicameralismo subnacional. A medida que avanza la tendencia global hacia una mayor autonomía regional, la investigación comparativa mejorará el conocimiento disponible sobre la estructura y el desempeño de las legislaturas subnacionales. Porque, si se desea adoptar o reformar el bicameralismo subnacional, los reformadores sólo podrán beneficiarse si toman en cuenta las características inesperadas de las experiencias existentes.

Anexo I
Parlamentos subnacionales en el mundo, 2006

<i>País</i>	<i>Tipo formal de estado</i>	<i>Legislaturas subnacionales</i>	<i>De las cuales son bicamerales</i>
Austria	Federal	9	-
Bélgica	Federal	3	-
Bosnia-Herzegovina	Federal	2	-
Alemania	Federal	16	-
Italia	Unitario	20	-
Portugal	Unitario	2	-
Rusia	Federal	89	4
España	Federal	17	-
Suiza	Federal	26	-
Reino Unido	Unitario	3	-
<i>Europa</i>		187	4
Argentina	Federal	24	8
Brasil	Federal	27	-
México	Federal	32	-
Venezuela	(Federal)	23	-
San Cristóbal y Nieves	(Federal)	-	-
<i>Latinoamérica y el Caribe</i>		106	8
Canadá	Federal	10	-
Estados Unidos	Federal	50	49
Norteamérica		60	49
Comoros	Federal	-	-
Etiopía	Federal	9	-
Nigeria	Federal	36	-
Sudáfrica	Federal	9	-
<i>África</i>		54	-
India	Federal	25	5
Malasia	Federal	13	-
Pakistán	Federal	4	-
Emiratos Árabes Unidos	(Federal)	-	-
<i>Asia</i>		42	5
Australia	Federal	6	5
Micronesia	(Federal)	4	1
<i>Oceanía</i>		10	6
Mundo		459	72

Referencias: El tipo de estado de federaciones unicamerales aparece entre paréntesis cuando el federalismo efectivo es dudoso, en parte porque no hay una segunda cámara nacional.

Fuente: Nuestra propia elaboración basada en Griffiths (2002); Massicotte (2001); The World Factbook, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/>; y constituciones nacionales y subnacionales (varias ediciones).

Anexo II
Legislaturas y sistemas electorales en las provincias argentinas, 2003

Provincia*	Legislatura	Cámara baja	Cámara alta
Buenos Aires (1853)	Bicameral (desde 1854)	92 miembros. Representación proporcional (RP) de 8 distritos de tamaño medio a grande. Cociente funciona como umbral.	46 miembros. RP de 8 distritos de tamaño chico a medio. Cociente funciona como umbral.
Capital Federal (1996)	Unicameral	60 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	16 miembros. Pluralidad en distritos de un solo miembro
Catamarca (1853)	Bicameral (desde 1883)	44 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia. Umbral: 3% del elector registrado	
Chaco (1954)	Unicameral	32 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	
Chubut (1955)	Unicameral	27 miembros. 16 para la primera pluralidad, RP entre los otros partidos	
Córdoba (1853)	Unicameral con representación mixta (bicameral entre 1870 y 2004)	70 miembros. 44 con RP en un distrito que abarca la provincia completa, 26 en distritos de un sólo miembro	
Corrientes (1853)	Bicameral (desde 1889)	26 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia. Umbral: 3% del elector registrado	13 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia. Umbral: 3% del elector registrado
Entre Ríos (1853)	Bicameral (desde 1883)	28 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia. Se le da la mayoría a la primera pluralidad	16 miembros. Pluralidad en distritos de un solo miembro
Formosa (1955)	Unicameral	30 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	
Jujuy (1853)	Unicameral	48 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	
La Pampa (1954)	Unicameral	26 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	
La Rioja (1853)	Unicameral	30 miembros. RP de 18 distritos pequeños	
Mendoza (1853)	Bicameral (desde 1894)	48 miembros. RP de 4 distritos grandes. Umbral: 3% del elector registrado	38 miembros. RP de 4 distritos de tamaño medio a grande. Umbral: 3% del elector registrado
Misiones (1953)	Unicameral	40 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	
Neuquén (1955)	Unicameral	35 miembros. 3/5 para la primera pluralidad, 2/5 para el segundo lugar en un distrito que abarca toda la provincia	
Río Negro (1955)	Unicameral con representación mixta	43 miembros. 19 con RP en un distrito que abarca la provincia completa, 24 en distritos de tres miembros	23 miembros. Pluralidad en distritos de un solo miembro. <i>Msv (Lemas)</i>
Salta (1853)	Bicameral (desde 1875)	60 miembros. RP en 20 distritos de varios miembros Umbral: 5% de los votos válidos de cada distrito	
San Juan (1853)	Unicameral con representación mixta (bicameral entre 1878 y 1927)	45 miembros. 26 con RP de un distrito que abarca la provincia completa, 19 en distritos de un solo miembro	9 miembros. Pluralidad en distritos de un solo miembro
San Luis (1853)	Bicameral (desde 1987)	43 miembros. RP de 9 distritos pequeños y grandes. Umbral: 3%.	
Santa Cruz (1955)	Unicameral con representación mixta	24 miembros. 10 con RP de un distrito que abarca la provincia completa, 14 en distritos de un solo miembro	
Santa Fe (1853)	Bicameral (desde 1872)	50 miembros. 28 para la primera pluralidad, 18 por RP a los otros partidos en un distrito que abarca la provincia completa. <i>Msv (Lemas)</i>	19 miembros. Pluralidad en distritos de un solo miembro. <i>Msv (Lemas)</i>
Santiago del Estero (1853)	Unicameral con representación mixta (bicameral entre 1887 y 1903)	50 miembros. 22 con RP de un distrito que abarca la provincia completa, 28 en distritos de un solo miembro	
Tierra del Fuego (1990)	Unicameral	15 miembros. RP de un distrito que abarca toda la provincia.	
Tucumán (1853)	Unicameral (bicameral entre 1884 y 1990)	40 miembros. RP de tres distritos grandes	

*Referencias: Año de adquisición –o provincialización– cifras entre paréntesis. Las provincias bicamerales aparecen en gris. Fuente: Nuestra propia elaboración basada en las constituciones provinciales, las leyes electorales y Calvo y Abal Medina (2001).

Anexo III
Características institucionales de la incongruencia legislativa

Provincia	Diferencia de edad	Otros requisitos	Elección	Permanencia	Renovación de la cámara baja	Renovación del senado	Tamaño de la asamblea
Buenos Aires	Senador 30 años Diputado 22 años S: 30 años D: 25 años	No	Directo	4 años ambos	Parcial (la mitad de los distritos cada dos años)	Parcial (la mitad de los distritos cada dos años)	92 diputados 46 senadores
Catamarca	S: 30 años D: 25 años	No	Directo	4 años ambos	Parcial (la mitad cada dos años)	Parcial (la mitad cada dos años)	41 diputados 16 senadores
Corrientes	S: 30 años D: 22 años	Senadores: Ciudadanía y residencia de más tiempo	Directo	S: 6 años D: 4 años	Parcial (la mitad cada dos años)	Parcial (una tercera cada dos años)	26 diputados 13 senadores
Entre Ríos	S: 30 años D: 25 años	Senadores: Ciudadanía de más tiempo	Directo	4 años ambos	Total	Total	28 diputados 17 senadores
Mendoza	S: 30 años D: 21 años	No	Directo	4 años ambos	Parcial (la mitad en cada distrito cada dos años)	Parcial (la mitad en cada distrito cada dos años)	48 diputados 38 senadores
Salta	S: 30 años D: 21 años	No	Directo	4 años ambos	Parcial (la mitad en cada distrito cada dos años)	Parcial (la mitad cada dos años)	59 diputados 23 senadores
San Luis	S: 25 años D: 21 años	No	Directo	4 años ambos	Parcial (la mitad de los distritos cada dos años)	Parcial (la mitad cada dos años)	43 diputados 9 senadores
Santa Fe	S: 30 años D: 22 años	No	Directo	4 años ambos	Total	Total	50 diputados 19 senadores

Fuente: Constituciones provinciales.

Anexo IV
Características institucionales de la simetría legislativa

Provincia	Excepciones al origen indistinto		Diferencias en los instrumentos de control		Participación en nombramientos	
	Diputados	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Senado
Buenos Aires		Impugnación: acusa	Impugnación: juzga	Miembros del consejo de educación	Corte de la Justicia y jueces menores, Fiscalía, Ministro de la Educación, Tribunal de Contadores y Consejo Provincial Bancario. Propone tesorero, contador y sus diputados	
Catamarca	Presupuesto, impuestos y préstamos (art. 77)	Impugnación: acusa	Impugnación: juzga		Corte de la Justicia y jueces menores, Fiscalía, Presidente del Consejo de Educación	
Corrientes		Impugnación: acusa	Impugnación: juzga		Corte de la Justicia y jueces menores, Fiscalía	
Entre Ríos		Impugnación: acusa	Impugnación: juzga		Corte de la Justicia y jueces menores, Fiscalía, tesorero, contador, Secretaría de Educación, Tribunal de Contadores, Consejo de Educación	
Mendoza	Presupuesto e impuestos (art. 74)	Impugnación: acusa	Impugnación: juzga		Corte de la Justicia y jueces menores, contador y tesorero	
Salta	Impuestos, préstamos y emisión (art. 98)	Impugnación: acusa	Impugnación: juzga		Corte de la Justicia y jueces menores, Fiscalía	
San Luis	Impuestos (art. 107)	Impugnación: acusa	Impugnación: juzga		Corte de la Justicia y jueces menores, Fiscalía y contador	
Santa Fe		Impugnación: acusa	Impugnación: juzga	Asamblea legislativa conjunta para nombramientos	Asamblea legislativa conjunta para nombramientos	

Fuente: Constituciones provinciales.

Anexo V
Características extraparlamentarias del bicameralismo

<i>Provincia</i>	<i>Tipo de ejecutivo</i>	<i>Equilibrio de poderes</i>	<i>Centralización territorial</i>	<i>Centralización de partidos</i>	<i>Poder electoral</i>
Buenos Aires	Presidencial	Concentración ejecutiva media	Alta (la mayoría de los alcaldes dependen del financiamiento provincial)	Alta	Dividido esporádicamente (1987-1989; 1997-1999) con diferentes partidos en control de cada cámara
Catamarca	Presidencial	Concentración ejecutiva alta	Alta	Alta	Unificado hasta 1991 y después dividido repetidamente
Corrientes	Presidencial	Concentración ejecutiva alta	Alta	Media	Esporádicamente dividido, generando crisis institucionales serias
Entre Ríos	Presidencial	Concentración ejecutiva media	Alta	Alta	Unificado (alternancia ejecutiva se replicó en ambas cámaras)
Mendoza	Presidencial	Concentración ejecutiva media	Alta	Alta	Esporádicamente dividido (1987-1989; 1999-2004) pero las dos cámaras bajo el control del mismo partido
Salta	Presidencial	Concentración ejecutiva media-alta	Alta	Alta	Esporádicamente dividido (1994-1995) pero las dos cámaras bajo el control del mismo partido
San Luis	Presidencial	Concentración ejecutiva alta	Alta	Alta	Unificado
Santa Fe	Presidencial	Concentración ejecutiva media	Media (alcaldía de Rosario)	Alta	Unificado menos el Senado en 1983

Fuente: De Luca (2000); Malamud (1999); Trocetto (1997); Tula (1999); Clarín (varias ediciones, 1983-2003); Miguel De Luca, Christian Hoy Vargas, Gustavo Tarragona y María Inés Tula (comunicaciones personales, mayo de 2003)