



CRV-VIII-16-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

Javier Rosiles Salas

BICAMERALISMO: LA RELEVANCIA DE LAS TENSIONES INTRAPARTIDARIAS EN PRESENCIA DE CÁMARAS SIMILARES. LOS CASOS DE COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 o 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

**BICAMERALISMO: LA RELEVANCIA DE LAS TENSIONES INTRAPARTIDARIAS
EN PRESENCIA DE CÁMARAS SIMILARES.
LOS CASOS DE COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY**

Javier Rosiles Salas ¹

RESUMEN

En países con sistema bicameral se aprecian, cada vez más, cámaras con una conformación similar en la proporción de los partidos políticos que las conforman, lo que favorece el desvanecimiento de los argumentos clásicos que justifican la existencia de dos cámaras. En este contexto, se propone que las tensiones intrapartidarias son una variable determinante para que una de las cámaras se active como órgano de control o de refreno, porque aunque los partidos pueden estar en una proporción similar tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, los grupos antagónicos al interior de dichos partidos no necesariamente están representados en la misma proporción. Se plantea, así mismo, la existencia de mecanismos de unificación, los cuales propician que las cámaras funcionen como una sola e impiden una mayor libertad en el desarrollo de las dinámicas propias de cada órgano legislativo.

¹ Miembro de la Redipal. Politólogo, Maestro y Doctorando en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I, Ciudad de México, México. Correo electrónico: javier.rosiles@gmail.com

1. UN PARADIGMA EN ENTREDICHO

El paradigma dominante en el estudio del bicameralismo, basado en la tipología de Lijphart (2000), empieza a mostrar ya algunas limitaciones. Como observa Reynoso (2010: 109), las dimensiones de congruencia y simetría son “más famosas que significativas”.

Lijphart distingue entre bicameralismo fuerte y bicameralismo débil. Para poder hacer esta valoración considera tres aspectos: los poderes formales constitucionales de que disponen las dos cámaras, el método usado para la selección de sus integrantes y la tendencia a usar la Cámara Alta para sobrerrepresentar a determinadas minorías. De la primera y segunda características resulta una tipología que divide a los sistemas bicamerales en simétricos y asimétricos: “las cámaras simétricas son aquéllas que disfrutan de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y de legitimidad democrática. Las cámaras asimétricas son sumamente desiguales en estos aspectos” (Lijphart, 2000: 194).

De la tercera diferencia se origina una distinción entre bicameralismos congruentes e incongruentes; se estará en esta última condición cuando las dos cámaras tengan “composiciones diferentes” (Lijphart, 2000: 195). Esta catalogación es la de mayor interés para los propósitos del presente trabajo. A manera de hipótesis, podría plantearse que en América Latina ocurre un importante fenómeno en los países que han adoptado un sistema bicameral: la composición de las cámaras es cada vez más parecida, lo que estaría reflejando una tendencia que haría innecesaria la categoría “bicameralismo incongruente”; de manera que lo relevante ya no sería si un sistema bicameral es congruente (o no), pues de algún modo todos podrían ser clasificados dentro de esta categoría, o por lo menos estarían mostrando una tendencia hacia esa cualidad; lo significativo sería determinar ahora en qué momento o bajo qué condiciones la Cámara Alta constituye o no un jugador con veto.² De acuerdo con Tsebelis (2006: 186), es posible que la existencia de dos cámaras no eleve el número de jugadores con

² “Los *jugadores con veto* son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*. De ahí se deduce, entonces, que un cambio en el *statu quo* requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto [...] La constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferentes actores individuales o colectivos. Si los jugadores con veto son generados por la Constitución, se les denomina jugadores con veto *institucionales* [...] Si los jugadores con veto son generados por el juego político, se les denomina jugadores con veto *partidarios*” (Tsebelis, 2006: 27-28).

veto; puede ocurrir que la misma mayoría controle las Cámaras Alta y Baja, de manera que pudiera hablarse, en los hechos, de una sola Cámara, dado que “técnicamente, los jugadores con veto de la segunda cámara son absorbidos”. Puede ocurrir, desde luego, una situación distinta: “si una cierta coalición domina la mayoría en una cámara pero no en la segunda, entonces los partidos requeridos para formar una mayoría en la segunda Cámara tienen que ser considerados jugadores adicionales con veto”, lo que, sin embargo, estaría ocurriendo con mucha menor frecuencia.

2. CÁMARAS DIFERENTES, CONFORMACIONES SEMEJANTES

Una inquietud interesante es la que hace una década planteó Sánchez (2004): “cabe preguntarse sobre el efecto que tendría para el bicameralismo —entendido como mecanismo de control y distribución del poder— la presencia de las mismas organizaciones con intereses comunes en ambas Cámaras”. Propuso entonces constatar la similitud en la composición política de las Cámaras Altas y Bajas de los sistemas bicamerales, por lo que desarrolló una primera exploración. Su conclusión fue que “se observa una tendencia generalizada a que los partidos tengan una presencia similar en las dos Cámaras”. El autor usa como indicador la comparación del número efectivo de partidos (NEP)³ en las cámaras de algunos países latinoamericanos en distintas legislaturas. Los resultados pueden verse en la siguiente tabla.

³ El NEP se calcula con base en la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera (1979): $NEP = 1/\sum p_i^2$

Tabla 1. Comparación del NEP en seis países bicamerales de AL

País	Año	NEP	
		Cámara Baja	Senado
Bolivia	1985	4.31	2.04
	1989	3.92	3.42
	1993	3.71	2.05
	1997	5.5	3.66
Colombia	1986	2.25	2.28
	1990	2.18	2.22
	1994	2.73	2.77
	1998	3.01	3.63
México	1988	3.04	1.13
	1991	2.21	1.1
	1994	2.29	1.69
	1997	2.86	2.28
	2000	2.79	2.73
Paraguay	1989	1.89	1.86
	1993	2.45	2.69
	1998	2.18	2.55
Rep. Dominicana	1978	1.99	1.93
	1982	2.25	1.87
	1986	2.53	1.82
	1990	3.06	2.23
	1994	2.43	2.13
	1998	2.32	1.51
Uruguay	1984	2.92	2.76
	1989	3.33	3.24
	1994	3.3	3.19
	1999	3.07	3.06

Fuente: Sánchez, 2004.

Cox (2004) desarrolló un ejercicio similar con 16 países. Llama la atención que haga notar que hay casos en los que las comparaciones no arrojan grandes diferencias en el NEP existente en una y otra cámara y lo atribuya a que “a veces los sistemas electorales para la Cámara Baja y para el Senado son muy parecidos”. Cox no presta mayor atención a esos datos “parecidos” (ver tabla 2) e insiste en comprobar su hipótesis: “en conjunto, el patrón de prueba es compatible con la noción de que diferentes sistemas electorales producen diferentes sistemas de partidos, aun cuando se los aplique en la misma sociedad, durante el mismo periodo” (Cox, 2004: 41).

Tabla 2. Comparación del NEP en 16 países bicamerales

País	Año	NEP	
		Cámara Baja	Senado
Australia	1993	2.03	2.57
Bélgica	1991	8.28	8.24
Bolivia	1989	3.92	3.43
Brasil	1990	8.60	5.50
Chile	1989	5.06	4.68
Colombia	1990	2.18	2.22
España	1989	2.67	2.58
EEUU	1992	1.94	1.96
Filipinas	1992	3.46	2.42
Italia	1992	5.60	3.88
Japón	1990/1989	2.46	3.66
Polonia	1993	3.88	3.56
Rep. Dominicana	1990	3.06	2.23
Suiza	1987	6.52	3.44
Uruguay	1989	3.30	3.24
Venezuela	1988	4.65	3.98

Fuente: Cox, 2004: 43.

Siguiendo a Cox y a Sánchez se analizaron once elecciones en los tres países examinados en este trabajo. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, las diferencias en sus respectivos sistemas electorales —por lo que de acuerdo con la

tipología de Lijphart se trataría de bicameralismos incongruentes— no han impedido que los partidos tengan una presencia similar en ambas cámaras.

Tabla 3. Composición de las cámaras de tres países de AL

País	Año	NEP		
		Cámara Baja	Senado	Diferencia
Colombia	2002	6.88	8.93	2.05
	2006	7.37	7.1	0.27
	2010	4.96	5.84	0.88
México	2000	2.78	2.73	0.05
	2003	3.02	2.73	0.29
	2006	3.53	3.61	0.08
	2009	2.92	3.61	0.69
	2012	3.58	3.33	0.25
Uruguay	1999	3.07	3.06	0.01
	2004	2.39	2.29	0.1
	2009	2.65	2.48	0.17

Fuente: elaboración propia con base en Casar (2010); Alcántara, García y Sánchez (2005); Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx>) y Senado de la República de México (<http://www.senado.gob.mx>), así como la Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>). Para el caso de Colombia en 2002 se toman los datos de Maldonado (2010).

En nueve de las 11 elecciones analizadas, lo que representa el 81.9%, es el mismo partido (o, en su caso, la misma coalición) el que aparece como primera fuerza en ambas cámaras (ver tabla 4). En estos mismos casos la segunda fuerza lo es también en las dos cámaras: Colombia 2002, 2006 y 2010; México 2003, 2006 y 2012, así como Uruguay 1999, 2004 y 2009. En los dos casos restantes (México 2000 y 2009) lo que ocurre es un intercambio de posiciones: la primera fuerza en una cámara es la segunda en la otra. En todo caso, en el total de elecciones son los mismos partidos los que están en competencia en prácticamente la misma proporción en ambas cámaras.

Tabla 4. Principales fuerzas políticas en tres países bicamerales de AL

País	Año	Partido del presidente	Cámara Baja		Senado	
			1era. fuerza	2da. fuerza	1era. fuerza	2da. fuerza
Colombia	2002	Coalición	PL	Coalición	PL	Coalición
	2006	Coalición	Coalición	PL	Coalición	PL
	2010	Coalición	Coalición	PDA	Coalición	PDA
México	2000	PAN-PVEM	PAN-PVEM	PRI	PRI	PAN-PVEM
	2003	PAN	PRI-PVEM	PAN	PRI-PVEM	PAN
	2006	PAN	PAN	PRI-PVEM	PAN	PRI-PVEM
	2009	PAN	PRI-PVEM	PAN	PAN	PRI-PVEM
	2012	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PAN	PRI-PVEM	PAN
Uruguay	1999	PC	EP-FA	PC	EP-FA	PC
	2004	EP-FA	EP-FA	PN	EP-FA	PN
	2009	FA	FA	PN	FA	PN

Fuente: elaboración propia con base en Casar (2010); Alcántara, García y Sánchez (2005); Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx>) y Senado de la República de México (<http://www.senado.gob.mx>); Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>), y Maldonado (2010).

Notas: Colombia: Coalición 2002, formada por el Partido Conservador, Cambio Radical, Movimiento Colombia Siempre y el Movimiento de Renovación de Acción Laboral; Coalición 2006: integrada por el Partido de la U, Partido Conservador, Cambio Radical, Alas Equipo-Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Colombia Viva; Coalición 2010: formada por Partido de la U, Partido Conservador, Partido Liberal y Cambio Radical; PL: Partido Liberal; PDA: Polo Democrático Alternativo (se incluyó como el principal partido opositor en 2010 debido a que finalmente, aunque en un principio se negó que sería parte de ella, el Partido de Integración Nacional se incorporó a la coalición encabezada por el presidente colombiano Juan Manuel Santos, junto con el Partido Verde). México: PRI: Partido Revolucionario Institucional; PAN: Partido Acción Nacional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México. Uruguay: EP-FA: Encuentro Progresista-Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado.

3. CÁMARAS SIMILARES, PARTIDOS DIVIDIDOS

En un escenario como el planteado, probablemente la mejor manera de que una segunda cámara ejerza en un grado razonable las funciones que le han sido encomendadas es que las luchas internas de los partidos logren trasladarse al ámbito parlamentario. Si bien la representación partidaria puede encontrarse en una proporción similar tanto en la Cámara Baja como en el Senado, no necesariamente están representados en la misma proporción, o tienen una fuerza distinta, los grupos o corrientes que son antagónicos en el interior de los partidos.

Las divisiones intrapartidarias son notorias. Sólo con el ánimo de ilustrar las implicaciones que pueden llegar a tener, cabe citar el caso recientemente ocurrido en Colombia. En el marco de la segunda vuelta presidencial celebrada el pasado 15 de junio, el Partido Conservador mostró sus desacuerdos cuando algunos legisladores dieron su respaldo al candidato de Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, después de que se alió con Martha Lucía Ramírez, la candidata del Partido Conservador que en la primera vuelta quedó en tercer lugar, y otros tantos apoyaron al presidente Juan Manuel Santos, de Unidad Nacional, quien buscaba la reelección (*El Tiempo*, 29 de mayo de 2014).

En otros casos, las divisiones constituyen parte fundamental de la historia de los partidos, tanto que han quedado plasmadas en sus estatutos. Es el caso del mexicano Partido de la Revolución Democrática (PRD), que dedica el título tercero a “las corrientes de opinión al interior del partido”. El artículo 21 establece que “el objetivo de las corrientes de opinión nacionales será proponer la adopción de las resoluciones políticas, impulsar sus puntos de vista al interior del partido, así como enmiendas a los documentos y acuerdos partidarios”.

En cuanto al Frente Amplio uruguayo (FA), el artículo séptimo de sus estatutos da cuenta “de los sectores políticos integrantes”:

Asamblea Uruguay, Batllismo Progresista, Claveles Rojos, Corriente Popular, Corriente de Unidad Frenteamplista, Corriente de Izquierda, Corriente Progresista Independiente, Confluencia Frenteamplista, Compromiso Frenteamplista, Corriente 78, Frente Izquierda de Liberación, Grupo País, Izquierda Abierta, Liga Federal Frenteamplista, Movimiento de Participación Popular, Movimiento 20 de Mayo, Movimiento Popular Frenteamplista, Movimiento Socialista, Nuevo Espacio, Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Seguridad Social, Partido Comunista de Uruguay, Partido Socialista del Uruguay, Partido Obrero Revolucionario, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido por la Victoria del Pueblo y Vertiente Artiguista.

Los conflictos y divisiones existen en el interior de los grupos parlamentarios e influyen y llegan a modificar el escenario en que se desarrollan las negociaciones para la aprobación o modificación de leyes. Esto es así porque no son las mismas

condiciones cuando el partido se presenta dividido que cuando lo hace unido y es capaz de presentarse como un bloque: “la disciplina en un partido lo fortalece como institución en tanto hace posible el trabajo en equipo y, en general, el alcanzar pequeñas y grandes victorias al competir con otros partidos” (Sánchez, 2006: 104-105).

4. POSIBILIDADES COALICIONALES DISTINTAS

Un aspecto que revaloriza las divisiones intrapartidarias es que aunque la composición partidaria sea prácticamente la misma, la necesidad del partido en el Gobierno de construir coaliciones es distinta en cada una de las cámaras, lo que implica situaciones diferentes en las que los partidos y los legisladores negocian en uno y otro órgano legislativo. En otras palabras, en ambas cámaras se encuentran presentes las principales fuerzas políticas prácticamente en la misma proporción, pero los incentivos y posibilidades que tienen en una y otra para lograr coaliciones sí presentan variaciones.

Para empezar, los partidos no cuentan con, exactamente, el mismo porcentaje de legisladores en ambas cámaras, lo que supone que en algunos casos necesitarán hacerse del apoyo de más y en otros de menos parlamentarios opositores para lograr la aprobación de leyes. De lo anterior derivan, por lo menos, dos escenarios: que el partido o coalición en el Gobierno requiera tal cantidad de legisladores que la principal fuerza opositora sea de gran relevancia por la necesidad de hacerse de su apoyo o, por el contrario, que la urgencia por sumar legisladores para alcanzar la mayoría por parte del oficialismo no sea tan apremiante y esto reste peso a la oposición y no haga indispensable la negociación con ella como bloque, sino que baste con hacerse del apoyo de unos cuantos de sus integrantes. En este marco adquieren trascendencia los partidos minoritarios, cuyo apoyo podría resolver la necesidad de votos del partido gobernante.

Las diferencias en el tamaño de las principales fuerzas en las respectivas Cámaras Bajas y Senados de los países bicamerales examinados pueden observarse en la siguiente tabla.

Tabla 5. Variaciones en el tamaño de las principales fuerzas legislativas en tres sistemas bicamerales de Latinoamérica

País	Año	Partido del presidente		Diferencia (%)	Principal partido opositor		Diferencia (%)
		Cám. baja	%Senado		% Cám. baja	%Senado	
Colombia	2002	18.9	17.6	1.3	32.53	27.45	.08
	2006	53.33	68.6	15.27	21.81	17.64	.17
	2010	83.52	73.51	10.01	2.43	7.84	.41
México	2000	44.6	39.84	4.76	42.2	46.87	.67
	2003	30.2	36	5.8	48.2	50.77	.57
	2006	41.2	39.84	1.36	24.6	31.24	.64
	2009	29.4	39.84	10.44	51.6	31.24	0.36
	2012	48	47.66	0.34	22.89	29.69	.8
Uruguay	1999	32.65	33.33	0.68	40.81	40	.81
	2004	52.52	54.83	2.31	36.36	35.48	.88
	2009	50.5	53.33	2.83	30.3	30	.3

Fuente: elaboración propia con base en Casar (2010), Alcántara, García y Sánchez (2005), Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx>) y Senado de la República de México (<http://www.senado.gob.mx>), Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>) y Maldonado (2010).

Mientras que las diferencias en el NEP de las Cámaras Bajas y Altas examinadas tienden a reducirse, las variaciones en los datos sobre necesidad coalicional quizá contribuyan a explicar por qué pese a la existencia de cámaras con composiciones similares (congruentes, en el sentido de Lijphart), sus dinámicas son dispares y el comportamiento de los partidos y sus legisladores en ambos órganos presentan diferencias.

Si se calcula el índice de necesidad coalicional (INC) con base en la propuesta de Power (2010: 162)⁴, se aprecian mayores variaciones que si sólo se toman en cuenta las diferencias en el NEP. Existe mayor necesidad de construir coaliciones por parte del presidente en turno y su representación en el Congreso mientras más elevada sea la cifra resultante.

Tabla 6. Índice de necesidad coalicional de tres países bicamerales de AL

País	Año	INC		Diferencia
		Cámara Baja	Senado	
Colombia	2002	55.8	73.58	17.78
	2006	34.4	22.29	12.11
	2010	8.17	15.47	7.3
México	2000	15.42	16.43	1.01
	2003	21.09	17.5	3.59
	2006	20.81	21.77	0.96
	2009	20.68	21.77	1.09
	2012	18.64	17.43	1.21
Uruguay	1999	20.7	20.4	0.3
	2004	11.34	10.36	0.98
	2009	13.14	11.6	1.54

Fuente: elaboración propia con base en los datos de las tablas 3 y 5.

El tamaño de los órganos legislativos es una variable que contribuye a la presencia de dinámicas diferentes en cámaras similares. Una menor cantidad de congresistas puede contribuir a que exista un mejor contacto entre ellos, en tanto que

⁴ Se obtiene de multiplicar el NEP por el inverso del porcentaje de escaños en poder del partido del presidente; el resultado se divide entre 10.

mientras más numerosa sea la cámara, se requiere convencer a un mayor número de legisladores para, en un momento dado, alcanzar mayorías. Como se puede apreciar en la tabla 7, por cada senador que vote a favor se requiere que lo hagan tres diputados en Uruguay y prácticamente cuatro en México, lo que contrasta con el caso de Colombia, en donde hay 1.6 diputados por cada senador.

Tabla 7. Tamaño de las cámaras de tres sistemas bicamerales de AL

País	Tamaño Cám. Baja	Tamaño Senado	Diputados por cada senador*
Colombia	166	102	1.63
México	500	128	3.91
Uruguay	99	30	3.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de The World Factbook.

*Se obtiene de dividir el tamaño de la Cámara Baja entre el tamaño del Senado.

5. MECANISMOS DE UNIFICACIÓN LEGISLATIVA

Está claro que la unidad y la estabilidad son fundamentales para que un partido político se desempeñe de manera exitosa (Espinoza, Díaz y Navarrete, 2009: 19). Pese a lo anterior, no se ha puesto suficiente atención a las acciones que desarrollan los partidos para alcanzar la unidad. Estas organizaciones cuentan con mecanismos de unificación, esto es, con una serie de estructuras, de aparatos, de dispositivos que sus grupos dominantes van construyendo y delineando con el propósito de establecer determinadas directrices y buscar el mayor grado de disciplina posible. En el ámbito parlamentario son justamente estos mecanismos los que tratan de evitar que las luchas internas se trasladen a la discusión legislativa y el partido pueda presentarse como un bloque compacto.

La propuesta aquí presentada ha buscado llamar la atención sobre la relevancia que tienen las tensiones intrapartidarias para el funcionamiento del bicameralismo. Si por un lado existen cámaras similares en cuanto a su composición partidaria, se ha dicho también que hay factores como la dispar necesidad coalicional o el propio tamaño de los órganos legislativos que contribuyen a que las dinámicas en cada cámara sean distintas. Este camino de análisis, sin embargo, ha llevado a plantear que existe una

contención de esas dinámicas que por un lado no potencia la capacidad de una de las cámaras para funcionar efectivamente como contrapeso frente a su colegisladora y ante el Poder Ejecutivo (desempeñarse en los hechos como una tríada y no como un tándem) y, por otro lado, propicia que los partidos tengan un comportamiento prácticamente idéntico pese a sus desacuerdos internos y las condiciones disímolas existentes en cada uno de los órganos legislativos, todo esto con las respectivas consecuencias que trae para la justificación de la subsistencia de una segunda cámara.

Esta contención, en buena medida, se debe a los mecanismos de unificación legislativa que activan los partidos. Son aquellos los que explican altos niveles de disciplina partidaria, ocultando significativos conflictos en el interior de los partidos. La profundización en el estudio de los sistemas bicamerales, por tanto, no puede limitarse a observar cómo votan los legisladores para tratar de determinar con esa información el grado de unidad interna, como se ha venido haciendo con el uso de índices como el de Rice (Jiménez, 2006). A continuación se exploran dos casos, en Uruguay y en México, en donde los mecanismos de unificación se activan y pueden llevar a pensar que hay una disciplina perfecta, cuando lo que existe son divergencias notables.

5.1 LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL EMPRESARIAL (URUGUAY)

Esta norma sobre protección a los trabajadores fue aprobada en la Cámara de Representantes uruguayo en noviembre de 2013. Provocó la movilización por varios meses del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA). En su artículo primero establece: “el empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión”.

La aprobación de la ley en el Senado dividió al FA. El Frente Líber Seregni (FLS) (integrado a su vez por la Asamblea Uruguay, Nuevo Espacio, Alianza Progresista y Banderas de Líber) y la Vertiente Artiguista se manifestaron por realizar cambios al trabajo realizado en la Cámara de Representantes. El senador Enrique Rubio, perteneciente a la última vertiente mencionada, propuso flexibilizar la ley, reduciendo la

sanción máxima de 24 a 12 meses para los empleadores y aplicando la misma pena para la persona que dirige la actividad del trabajador (*El País*, 18 de diciembre de 2013).

La ley fue aprobada sin modificaciones en el Senado, con dieciséis votos del FA y trece votos en contra de la oposición. Sin embargo, senadores oficialistas manifestaron su descontento. Carlos Baráibar, por ejemplo, del FLS, advirtió que existen “altos riesgos de inconstitucionalidad”, pero anunció que votaría a favor porque “somos hombres de partido y creemos en la disciplina política” (*El País*, 18 de marzo de 2014). Días antes, el senador Rodolfo Nin Novoa había expresado su rechazo: “Nos comportamos como un sistema unicameral, es decir, lo que se resolvió allá en Diputados es lo definitivo y acá no se puede agregar nada” (*El País*, 14 de marzo de 2014). Al final se impuso la fuerza política de dos sectores del FA, aliados del SUNCA, el Movimiento de Participación Popular, al que pertenece el presidente José Mujica, y el Partido Comunista de Uruguay (PCU). No es un asunto menor el hecho de que Tabaré Vázquez, el candidato presidencial del FA, fuera uno de los derrotados durante el conflicto (*El Observador*, 18 de marzo de 2014).

La pregunta es por qué pese a las desavenencias el FA mostró una disciplina perfecta. Una de las explicaciones es que se activaron los mecanismos de unificación. Una vez que la mayoría de los senadores acordaron que el proyecto sería votado sin modificaciones, se empezó a manejar que la Mesa Política —el organismo ejecutivo del Plenario Nacional que cuenta entre sus atribuciones con la de “coordinar la acción que los representantes frenteamplistas realizan en los organismos parlamentarios nacionales y departamentales, de gobierno y de administración, de acuerdo a las definiciones y resoluciones que adopten los correspondientes organismos de dirección del FA” (art. 94, inciso h de sus estatutos)— podría mandar a todos los legisladores a votar en favor de la iniciativa. Claudio Migliarini, representante del PCU en la Mesa Política, declaró: “El mandato a votar puede ser una posibilidad o no, en este momento no puedo decir si lo vamos a manejar, porque no lo tenemos decidido. Todas las opciones que el estatuto del Frente Amplio permite están vigentes y arriba de la mesa; siempre son una opción” (*El País*, 14 de marzo de 2014). Finalmente, la Mesa determinó que el tema de la ley de responsabilidad tenía que ser resuelto por la bancada, una vez que ninguno de los sectores pidió que el tema se tratara como “asunto político” y hubiera mandato para lograr la disciplina partidaria (*El Observador*,

14 de marzo de 2014). Pero a final de cuentas, los mecanismos de unificación se activaron y puede argumentarse que tuvieron alguna influencia en el resultado legislativo.

5.2 LEY DE TELECOMUNICACIONES (MÉXICO)

El viernes 4 de julio de 2014 en México se votó, en el Senado, el dictamen con proyecto de decreto por el que se expedían la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público en Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reformaban, adicionaban o derogaban diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones. La votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados fue la siguiente: ochenta votos a favor y treintaisiete en contra. El Partido Acción Nacional (PAN) se dividió: veintidós de sus legisladores votaron a favor y doce en contra. Además del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el PRD mostró una disciplina perfecta al lograr que sus veintiún senadores presentes votaran en contra.

El punto de interés aquí es que difícilmente puede hablarse del PRD como un bloque unido, a menos de que se pierda de vista lo ocurrido durante ese día y se atienda exclusivamente el sentido de la votación. Se trata de un claro ejemplo de lo que se logra activando los que aquí se han denominado mecanismos de unificación.

Una vez iniciada la sesión, el senador Zoé Robledo pasó a tribuna para comunicar el posicionamiento del Grupo Parlamentario del PRD. Dijo ahí que su partido “desmontó un acuerdo entre el Gobierno, el PRI y el PAN para imponer otro dictamen que no respetaba la letra y el espíritu de la reforma constitucional”, mismo que pretendía votarse entre el 23 y el 25 de abril, pero que él y sus compañeros de bancada buscaron incidir y finalmente lograron incorporar setentaicuatro cambios o adiciones a la propuesta enviada por el presidente de la República luego de “35 días en más de 45 horas de diálogo y de negociación” (versión estenográfica del 4 de julio de 2014 obtenida en la página del Senado). Conocidos estos logros, en principio no es clara la explicación de por qué entonces, unas horas después del posicionamiento que apuntaba a votar en favor, los senadores perredistas votaron en contra.

Una segunda votación de artículos reservados revela que al menos diez senadores perredistas estaban en disposición de votar en favor del dictamen, dado que en éste se trataba de modificaciones presentadas por las comisiones dictaminadoras (Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía, así como de Estudios Legislativos) en las que algunos perredistas habrían tomado parte en las negociaciones. En el día se llevaron a cabo cuatro votaciones nominales y ésta fue la única en que el PRD se dividió.

Tabla 8. Votación de los senadores del PRD de artículos reservados en materia de telecomunicaciones con modificaciones propuestas por las comisiones dictaminadoras, 4 de julio de 2014

En pro	En contra
-Miguel Barbosa	-Mario Delgado
-Alejandra Barrales	-Alejandro Encinas
-Luz María Beristain	-Adán Augusto López
-Lorena Cuéllar	-Fernando Mayans
-Angélica de la Peña	-Iris Vianey Mendoza
-Raúl Morón	-Dolores Padierna
-Isidro Pedraza	
-Armando Ríos Piter	
-Zoé Robledo	
-Adolfo Romero	

Fuente: página web del Senado de la República.

Lo que ocurrió fue que se activaron los mecanismos de unificación con los que cuenta el partido, y que no necesariamente se encuentran establecidos en los estatutos y en ese sentido pueden considerarse informales. El presidente nacional del partido, Jesús Zambrano, les hizo saber a los senadores que el Consejo Nacional perredista, la autoridad superior del partido, los obligaría a rechazar el dictamen (*Excelsior*, 5 de julio de 2014). La situación provocó una reunión urgente en la que los legisladores repudiaron “la línea” y la “injerencia”. Miguel Barbosa, el coordinador del grupo parlamentario, llegó a tener una reunión ya en el salón de Plenos con Zoé Robledo, Armando Ríos Piter y Benjamín Robles, quienes seguían dispuestos, pese a las

advertencias, a apoyar el dictamen (*Reforma*, 5 de julio de 2014). A continuación se presenta una cronología de los hechos.

Tabla 9. Cronología. Bancada del PRD en el Senado, 4 de julio de 2014

ora	Hecho
0:00	Inician plenaria.
1:34	Llega Jesús Zambrano, presidente nacional, y pide votar en contra.
2:30	Miguel Barbosa, coordinador de los senadores perredistas, dice que todavía no hay acuerdo para votar.
4:57	Zoé Robledo defiende en tribuna la reforma y justifica voto a favor.
8:00	La bancada valora la petición de Zambrano al Consejo Nacional para que ordene votar en contra.
8:36	Concluye la reunión de la bancada.
9:00	Barbosa se reúne con Zoé Robledo, Armando Ríos Piter y Benjamín Robles, quienes pretendían votar a favor.
9:20	Barbosa indica que no se confrontarán con el Consejo Nacional y que habrá voto unido en contra del dictamen.
1:18	Los senadores del PRD presentes en el pleno votan en contra del dictamen en lo general.

Fuente: *Reforma*, 5 de julio de 2014.

En un hecho inédito, Barbosa pidió subir a tribuna para dar una explicación respecto del sentido del voto de los perredistas. Por considerar que contribuye a ilustrar cómo se activan los mecanismos de unificación, se cita completa la última parte de su discurso:

Como partido político, porque somos políticos profesionales, porque un legislador tiene que ser o un senador o senadora tienen que ser buenos legisladores, y aquí yo veo a 128 buenos legisladoras, legisladores; buenos gestores, porque tenemos

que acudir cerca de quienes nos eligieron para poder estar cercanos a sus necesidades y a resolver sus problemas; pero también tenemos que ser buenos políticos, y buenos políticos estableciendo estrategias para nuestro partido, para hacer engrandecer a nuestro partido y hacerlo confiable, por eso sí creo que para hacer Gobierno, la izquierda tiene que ser confiable.

Y hemos tenido contacto con nuestros dirigentes partidarios, lo hemos tenido; hemos recibido la visita de nuestra dirección en múltiples ocasiones y para cada uno de los temas, siempre es tradición sana entre nosotros escuchar a nuestra dirección el día que se va a votar un asunto, y más en este asunto tan importante, así recibimos a nuestro presidente nacional, y fue muy saludable para nosotros.

En ese momento había una posición encontrada, y lo que se avanzó ante la presencia del presidente nacional, es que el voto de los legisladores del PRD sería un voto libre, un voto decidido de manera individual.

Él nos dio la recomendación de votar en contra en lo general y en contra en lo particular, pero, avanzó así.

Sólo que al arrancar la sesión de Consejo Nacional del PRD, del Consejo Político Nacional del PRD el día de hoy, en su discurso inaugural, el presidente nacional del PRD le pidió al Consejo Nacional que nos recomendara un alineamiento o un comportamiento legislativo.

No ha habido resolución al respecto en el Consejo Político Nacional, pero si no entendemos de política, no entendemos que hay hechos políticos, que generan otros hechos, y generan consecuencias, y el Consejo Político Nacional del PRD es la autoridad máxima entre Congreso y Congreso, es la máxima autoridad que puede reunirse, y efectivamente nosotros reconocemos en las instituciones del PRD porque creemos en las instituciones, la izquierda cree en las instituciones, y las instituciones del partido son nuestras.

Respetamos al Consejo Nacional; respetamos la opinión que puedan tener, y para no desalinearnos de una recomendación distinta es por lo que decidimos votar en unidad en contra en lo general de este dictamen.

Pero quise dejar perfectamente claras las razones, no justificar ante nadie, no, dejar las razones políticas; de haber participado en una negociación; de haber reconocido el ambiente que se provocó con la participación de los grupos parlamentarios, vamos a seguir incidiendo, queremos ser políticos para poder influir, porque eso merece la sociedad de una izquierda que quiere ser confiable.

Mi cariño y mi reconocimiento a mi grupo parlamentario; y mi cariño y reconocimiento a todos los integrantes de este Senado.

Un par de días después Barbosa explicó que si su bancada se disciplinó fue para evitar ajustes de cuentas hacia legisladores con aspiraciones políticas; dijo que había un ambiente de linchamiento: “y ahí estaba instalada una especie de hoguera con leña verde. Era un riesgo para quienes votaran a favor del dictamen” (*Reforma*, 8 de julio de 2014). Lo que vino después fue un distanciamiento de Barbosa de la corriente mayoritaria en el PRD, Nueva Izquierda (NI), que encabezan Zambrano y Jesús Ortega. En la elección perredista del pasado 7 de septiembre compitió con su propio sublema: Frente de Izquierda Progresista, parte de la coalición que busca evitar que el candidato de NI, Carlos Navarrete, se convierta en el próximo presidente nacional (*24 Horas*, 25 de julio de 2014).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La presente ponencia se ha propuesto explorar algunos aspectos de los sistemas bicamerales latinoamericanos, específicamente de Colombia, México y Uruguay, un asunto del que todavía queda mucho por ser abordado desde la ciencia política.

Se ha dado cuenta de una tendencia a que la composición partidaria de las Cámaras en sistemas bicamerales sea cada vez más parecida, lo que permite preguntar si esto no produce que los grupos parlamentarios se comporten de la misma manera y los órganos legislativos en los hechos funcionen como uno solo.

Lo que se ha dicho es que hay factores como el grado variable de necesidad coalicional del partido en el Gobierno o el tamaño de las cámaras que contribuyen a que las dinámicas sean distintas en cada órgano. Sin embargo, se ha advertido que dichas dinámicas estarían siendo contenidas por lo que aquí se han denominado mecanismos de unificación, cuyo desarrollo favorece un comportamiento similar de los legisladores y debilita la actuación de la segunda cámara como órgano de control o refreno frente a su colegisladora y ante el poder presidencial.

El asunto de los mecanismos de unificación resulta relevante porque permite apreciar la manera en que se resuelven los conflictos al interior de los partidos. La mala noticia es que si las divisiones partidarias no logran reflejarse en la discusión parlamentaria, muy probablemente se esté desperdiciando la existencia de una segunda cámara. Partidos altamente disciplinados o mayor margen para la deliberación, es un dilema que vale la pena discutir.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (comps.) (2005), *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Universidad de Salamanca, España.

CASAR, María Amparo (2010), *Sistema político mexicano*, Oxford, México.

COX, Gary W. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona.

ESPINOZA Toledo, Ricardo, Rocío Díaz Cancino y Juan Pablo Navarrete (2009), "PAN, PRD y PRI en la lucha por el poder presidencial en 2006", en Adrián Gimete-Welsh (coord.), *Rumbo a Los Pinos en el 2006: los candidatos y los partidos en el espacio público*, UAM Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 17-52.

JIMÉNEZ Badillo, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México: su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México.

LAAKSO, Markku y Rein Taagepera (1979), "Effective number of parties: a measure with application to West Europe", *Comparative political studies*, núm. 12, pp. 3-27.

LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.

MALDONADO Tovar, Juan Camilo (2010), *Colombia: elecciones 2010*, Instituto de Iberoamérica-Universidad de Salamanca. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_Colombia_JC_Maldonado.pdf [Consulta: 18 de agosto de 2013].

NOLTE, Detlef (2002), "Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", *Arbeitspapier*, núm. 4, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.

POWER, Timothy (2010), "Repensando el presidencialismo coalicional en Brasil" en Igor Vivero Ávila (coord.), *Democracia y reforma políticas en México y América Latina*, UAEM / IEEM / IAPEM / Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 151-169.

REYNOLDS, Andrew *et al.* (2006), *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, IDEA Internacional/IFE/TEPJF, México.

REYNOSO, Diego (2010), "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, Flacso, México, pp. 105-144.

SÁNCHEZ, Fernando (2006), "Partidos políticos en la Región Andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*, IIDH, Costa Rica, pp. 77-114.

SÁNCHEZ López, Francisco (2004), "Cámaras diferentes, partidos iguales: los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica", en *América Latina Hoy*, vol. 38, Universidad de Salamanca, España, pp. 77-100.

TSEBELIS, George (2006), *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, México.

HEMEROGRAFÍA

ANAYA, Martha, "Por qué Barbosa se distanció de *Los Chuchos*", *24 Horas*, 25 de julio de 2014, p. 8.

GIL, Valeria, "Responsabilidad penal deja dividida a la bancada del FA", en *El País*, 18 de diciembre de 2013. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/responsabilidad-penal-deja-dividida-bancada.html>> [Consulta: 17 de septiembre de 2014]

_____, "FA define si mandata a astoristas a votar ley que divide al gobierno", *El País*, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/fa-define-mandata-astoristas-votar.html>> [Consulta: 17 de septiembre de 2014].

GUERRERO, Claudia y Claudia Salazar, "Aplaca el Consejo rebelión perredista", *Reforma*, 5 de julio de 2014.

GUERRERO, Claudia, "Tenían instalada una hoguera", *Reforma*, 8 de julio de 2014.

REDACCIÓN, "Mesa Política pasa la decisión a la bancada: no habrá mandato político para votar ley empresarial", en *El Observador*, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/273938/mesa-politica-pasa-la-decision-a-la-bancada-no-habra-mandato-politico-para-votar-ley-empresarial/>> [Consulta: 11 de septiembre de 2014].

REDACCIÓN, "Con los votos del FA, el Senado aprobó la ley penal empresarial", en *El País*, 18 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/senado-aprobo-ley-penal-empresarial.html>> [Consulta: 17 de septiembre de 2014].

REDACCIÓN, "Senadores del FA ignoran a Vázquez y votan la ley empresarial sin cambios", en *El Observador*, 18 de marzo de 2014. Disponible en:

<<http://www.elobservador.com.uy/noticia/274183/senadores-del-fa-ignoran-a-vazquez-y-votan-la-ley-empresarial-sin-cambios/>> [Consulta: 14 de septiembre de 2014].

REDACCIÓN, “Apoyo de los conservadores se reparte entre Zuluaga y Santos”, en *El Tiempo*, 29 de mayo de 2014. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-partido-conservador-divide-apoyo-para-segunda-vuelta/14049676>> [Consulta: 18 de septiembre de 2014].

ROBLES, Leticia, “El PRD logra 74 cambios... y vota en contra; obligan a senadores en ley telecom”, *Excélsior*, 5 de julio de 2014. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/05/969124>> [Consulta: 22 de agosto de 2014].

SITIOS WEB

CÁMARA de Diputados, México. En línea: <http://www.diputados.gob.mx>

POLITICAL Database of the Americas, proyecto de la Universidad Georgetown, Washington D.C., en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y Flacso-Chile. En línea: <http://pdba.georgetown.edu>

SENADO de la República, México. En línea: <http://www.senado.gob.mx>

The World Factbook, CIA, Washington, D.C. En línea:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>