

**George Tsebelis y Jeannette Money,  
*Bicameralism*, Cambridge, Cambridge  
University Press, 1997**

Saloie Moreno Jaimes

A raíz de la publicación de la obra *Rediscovering Institutions*, de March y Olsen, sostener que las instituciones importan se ha vuelto algo común. Pero a pesar del consenso que pudiera existir en torno a esta idea, lo que no resulta tan sencillo es explicar la manera como lo hacen. No obstante, el libro *Bicameralism*, de George Tsebelis y Jeannette Money es un claro ejemplo de que el reto puede afrontarse, particularmente cuando se combinan varios instrumentos teóricos y metodológicos con un respaldo empírico sólido. En este libro, los autores muestran que a pesar de la enorme diversidad de las instituciones bicamerales de todo el mundo, tanto en términos geográficos e históricos, como en cuanto a su diseño institucional, el bicameralismo constituye una variable que por sí misma arroja mucha luz sobre los resultados del proceso legislativo.

Con frecuencia se piensa que las cámaras altas no tienen gran relevan-

cia, a menos que cuenten con el poder de veto sobre la legislación y que su composición sea distinta a la de la cámara baja. De lo contrario, se les describe como órganos débiles o insignificantes. Pero a partir de esta idea no podría explicarse, por una parte, la permanencia de los arreglos bicamerales en una gran variedad de sistemas políticos, y por la otra, su reciente adopción por parte de los países que han rediseñado sus respectivos marcos constitucionales.

La gran aportación de Tsebelis y Money en esta obra consiste, entonces, en mostrar la importancia de los arreglos bicamerales en la producción de ciertos resultados legislativos. El hecho de que algunos de sus descubrimientos parezcan desafiar la intuición prevaleciente en muchos estudios sobre la organización legislativa proviene de la adopción de una perspectiva distinta para el análisis. Así, desde un primer momento los autores alertan al lector sobre la necesidad de

privilegiar la interacción entre las dos cámaras como objeto de estudio, evitando considerar las estructuras de cada una de ellas de manera aislada.

A partir del enfoque de la elección racional y haciendo uso de la herramienta proporcionada por la modelación espacial y la teoría de juegos, los autores formulan varias hipótesis que van contrastando a lo largo del libro. No hay un uso excesivo de argumentos formales en la obra, y las demostraciones matemáticas se envían a los apéndices, lo que contribuye a que su lectura sea relativamente sencilla. Sin embargo, un conocimiento previo de la literatura sobre acción colectiva por parte del lector redundará en una mejor comprensión del alcance e implicaciones que se derivan de los postulados teóricos.

El libro revela un enorme esfuerzo de recopilación y sistematización de datos concernientes a una gran diversidad de arreglos bicamerales. Así, las formas de resolución de un conflicto entre las cámaras tienen que ver con dónde se introduce primero la iniciativa, si alguna cámara (y cuál) tiene el poder de decisión final y los mecanismos que existen para resolver un desacuerdo. Uno de los más utilizados es el de la *navette*, es decir el sistema mediante el cual una iniciativa "navega" entre una cámara y otra mientras se logra un acuerdo. Cuando esto no ocurre, es frecuente el uso de un comité de conferencia (*conference committee*) como un mecanismo alterno para resolver el conflicto. En este caso, cada una de las cámaras envía una delegación que la representará en el comité, donde se elabora una nue-

va legislación que posteriormente será sometida a la aprobación de las cámaras. El uso del sistema de regla cerrada —mediante el cual las cámaras sólo pueden aprobar o rechazar una iniciativa, pero no enmendarla— confiere un enorme poder a los miembros de este comité para definir una agenda. Pero esta autoridad también depende de la regla de decisión que se emplee y las opciones al respecto abarcan desde los casos de Estados Unidos o la Unión Europea, donde el uso de la regla de unidad facilita el establecimiento de un acuerdo, hasta casos como el de Francia, donde la discrecionalidad que se les confiere es prácticamente nominal, pues los acuerdos logrados por éste puede ser fácilmente socavados. La combinación de todos estos elementos determinará el margen de acción de este tipo de comités en los diferentes sistemas.

Para comprender la forma como se desarrolla la negociación intercameral sobre cierta legislación, a decir de los autores, es preciso atender tanto a la esfera de la cooperación como a la del conflicto. De hecho, los dos hilos conductores de toda la obra están estrechamente vinculados a estos conceptos. En primer lugar, la noción de eficiencia alude a una especie de "control de calidad" asociado al bicameralismo, es decir al perfeccionamiento de la legislación como resultado de la participación de dos órganos legislativos distintos en el proceso. Es en este terreno donde puede esperarse una cooperación entre ambas cámaras.

No obstante, es la segunda dimensión, la eminentemente redistributiva o política, la que tiene un mayor peso

en la producción de los resultados legislativos. Ésta apunta al balance de poder entre una y otra cámara respecto de la decisión que habrá de prevalecer, por lo que necesariamente supone un conflicto entre ambas. Así, mientras la interacción bicameral hace que los resultados del proceso sean relativamente eficientes, mejorando la calidad de las leyes, en la esfera política el juego es de "suma cero", por lo cual las estrategias, los movimientos y la secuencia del juego cobran importancia para definir el comportamiento de los actores.

A fin de llevar a cabo comparaciones entre los sistemas bicamerales, en diferentes circunstancias políticas y respecto de diferentes tipos de legislación, los autores operacionalizan el concepto de la impaciencia (como un factor de descuento temporal) que servirá como motor de la negociación bicameral. Asumir que los legisladores son impacientes significa que prefieren que el acuerdo se produzca ahora a que se produzca después. A medida que aumenta el número de rondas transcurridas dentro de la *navette*, la cámara más impaciente estará dispuesta a hacer más concesiones a la otra con tal de lograr la aprobación de la iniciativa en cuestión. La impaciencia referida proviene de las dificultades de la coalición gobernante para conseguir mantenerse en el tiempo. Mientras mayores sean las divisiones internas (el peso de los aliados de la coalición) y la amenaza externa (la presencia de los partidos de oposición), mayor importancia cobrará también el riesgo de que se produzcan defecciones. La verificación de

esta hipótesis se lleva a cabo con referencia a algunos episodios concernientes a la Quinta República francesa, atendiendo a ciertas variaciones en el ciclo electoral, la relación entre el presidente y el Senado y la legislación sujeta a debate.

Una cuestión interesante planteada en la obra se refiere a la noción de incertidumbre: con frecuencia los legisladores de una cámara se enfrentan a la imposibilidad de formular juicios certeros sobre el comportamiento que asumirán los legisladores del otro cuerpo legislativo. El ejemplo más claro de esta situación es el de los juegos con equilibrios múltiples. Sin ser éste el espacio adecuado para discutir una cuestión de tal relevancia para el enfoque de la elección racional, Tsebelis y Money dejan planteada esta cuestión como uno de los asuntos sobre los que, sin lugar a dudas, aún falta mucho por discutir.

La primera conclusión expuesta en la obra resulta simple e intuitivamente lógica: el bicameralismo, en comparación con el unicameralismo, hace más difícil un cambio en el *statu quo*. Puesto que es más complejo lograr un acuerdo entre dos órganos legislativos cuya composición y vínculo electoral pueden ser distintos, es evidente que existe la posibilidad de que se produzca un desacuerdo entre ellas, lo que en muchos casos significaría la conservación de la política en curso. No obstante, la segunda conclusión es bastante paradójica y teóricamente muy reveladora. A pesar de que, intuitivamente, podría creerse que la existencia de dos cámaras, en lugar de una sola, requeriría de mo-

delos más complejos para su estudio –puesto que habría que considerar la presencia de más actores en la negociación: la cámara alta, la cámara baja, los comités legislativos de cada una de ellas y el comité de conferencia–, los autores demuestran que la estructura institucional del bicameralismo selecciona una sola dimensión de conflicto en un espacio que de suyo es multidimensional. La buena noticia, entonces, es que el bicameralismo puede estudiarse a partir de los modelos unidimensionales.

Los autores evitan a lo largo de la obra emitir alguna recomendación desde un punto de vista normativo. No obstante, al final de su estudio

ofrecen una recomendación muy valiosa en términos de diseño institucional: los arreglos bicamerales constituyen mecanismos muy adecuados para procesar aquellos conflictos que representan un *clivaje* (*cleavage*) no resuelto en las sociedades, puesto que sitúan la discusión bicameral en la dimensión política o redistributiva entre los dos órganos involucrados, reduciendo la importancia de otros factores. Si las dos cámaras representan, de alguna forma, electorados distintos y existe algún *clivaje* que merezca la atención de una sociedad, el bicameralismo resulta muy efectivo para ubicar el debate en esa dimensión específica.