

I EXPERIENCIAS SOBRE EL SENADO. REFLEXIONES PARA EL DEBATE LATINOAMERICANO

I EXPERIENCES ON THE SENATE. REFLECTIONS FOR THE LATIN AMERICAN DEBATE

SERGIO TORO MAUREIRA / SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ / PATRICIA SOTOMAYOR VALAREZO / JUAN CARLOS ARELLANO / ALEJANDRO OLIVARES / MARÍA JOSÉ BENAVENTE / VINÍCIUS TEJADAS / MACARENA VALENZUELA BELTRÁN

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la importancia de los Senados resurge cada cierto tiempo entre aquellos que buscan hacer cambios en el entramado institucional de los países. Los que plantean eliminar este órgano, argumentan que la cámara alta tiene una realidad anacrónica, poco representativa del interés general de la población y es la causante de los principales bloqueos legislativos de los países. Sus defensores en cambio relevan las virtudes de un órgano capaz de morigerar la discusión y mantener resultados legislativos medidos y coherentes.

En los presidencialismos latinoamericanos este debate es aún más controversial. La escasa legitimidad ciudadana sobre el sistema político refuerza acciones de debilitamiento institucional en que el Senado suele ser el máximo candidato para ser desplazado del diseño estatal. En esto existen ejemplos de gobiernos populistas del continente –Fujimori o Chávez– que suprimieron las cámaras altas del sistema político por estorbar en la toma de decisiones del ejecutivo.

No obstante, a pesar de estas controversias, la literatura académica ha sido

poco activa en proponer elementos de análisis sobre los senados y el comportamiento de los senadores. Aunque existen investigaciones respecto de los efectos políticos de sistemas unicamerales y bicamerales, el avance empírico y teórico es aún muy incipiente y escaso.

Este “Foro de Debate” propone llenar el vacío a través de una discusión respecto al funcionamiento de los senados en América Latina. La fortaleza de estos escritos es que mezclan, de manera original, una reflexión teórica con recopilación de datos a nivel comparado y de caso.

La discusión comienza con la sección escrita por Toro llamada “Un repaso sobre los senados en el mundo”. Esta sección contiene información original sobre la evolución de los bicameralismos y unicameralismos en el mundo. A diferencia de las cámaras bajas, que son consideradas casi universalmente como instancias de representación del “pueblo”, los senados en el mundo varían de manera importante respecto a la responsabilidad entregada por los diseñadores constitucionales. Aunque la mayoría de los sistemas políticos de occidente eligen a la totalidad de sus sena-

dores por sufragio universal, en muchos otros países son parcialmente elegidos y nombrados o simplemente nombrados. En este apartado se observa la trayectoria de crecimiento de la composición bicameral en sus distintos formatos, especialmente luego del avance democrático en el planeta, la caída del bloque soviético y la organización institucional del continente africano. De la misma manera, se ocupa de observar otros elementos como el carácter territorial y el grado de influencia, simétrica o asimétrica, con respecto a la cámara de diputados.

Sergio Huertas y Patricia Sotomayor, escriben una reflexión sobre los senados en América Latina. En el continente, los senados tienen su origen como órganos asesores de los gobernadores coloniales, aunque su historia tal y como la conocemos se remonta a los inicios de las repúblicas independientes. Para Huertas y Sotomayor, el establecimiento de los senados fue el resultado de la adopción de los modelos representativos de Europa, aunque también estuvo fuertemente influenciado por la discusión desde los Estados Unidos. Los autores también discuten con evidencia original que los países unitarios del continente han contado con una tradición histórica más prolongada de congresos unicamerales, mientras que los Federales han utilizado congresos bicamerales para mantener representatividad igualitaria de sus Estados o provincias.

Las siguientes colaboraciones son dos análisis de caso de países con composiciones bicamerales. Arellano y Olivares desarrollan un interesante relato sobre la historia del Senado en Chile desde 1811 a 2018. Con una base de datos de las

trayectorias de los senadores, los autores reflexionan sobre los cambios y continuidades de las ambiciones en la parte más alta del escalafón político del país. De la misma manera, señalan que los senadores son herederos de una trayectoria institucional, y un aprendizaje político acumulado a lo largo de la historia republicana chilena que generan una red de lealtades políticas partidarias y electorales, que lo hacen relevante en el engranaje institucional vigente.

En la misma línea de casos, María José Benavente y Vinícius Tejas desarrollan un análisis comparativo del Senado en los Estados Federales de Argentina y Brasil. Para los autores, el Senado surge teniendo como una de sus prerrogativas la representación igualitaria de las unidades de la federación. Sin embargo, es precisamente este carácter de representación territorial el que levanta grandes discusiones sobre la sobrerrepresentación de algunas regiones y sobre las propias limitaciones en las atribuciones de representación territorial de las cámaras altas. El artículo busca describir características nucleares de los senados de Argentina y Brasil, presentando reflexiones sobre su composición, atribuciones y su capacidad para representar las demandas del colectivo en estados federados.

La última contribución es de Macarena Valenzuela. El aporte de esta sección es teórico y tiene como objetivo entender el concepto de autoridad en un órgano con actores ambiciosos y de manejo formal e informal. Usando teoría social sobre legitimidad y obediencia, la autora ensaya el manejo de la autoridad dentro del Senado en América Latina desde la perspectiva del poder y las élites.

En su conjunto, todas estas contribuciones son novedosas, con datos originales y proveniente de personas que están comenzando investigaciones de punta para observar los efectos de los se-

nados. Estamos muy seguros de que será una contribución para la reflexión y el debate.

SERGIO TORO MAUREIRA

UN REPASO SOBRE LOS SENADOS EN EL MUNDO

El Senado ha sido un organismo históricamente controversial en los sistemas políticos de occidente. Desde su origen romano, es frecuente encontrar posturas que demandan revisar, o incluso prescindir, de sus facultades y prerrogativas dentro de la arquitectura institucional de los países. En este sentido, las nuevas investigaciones han realizado aportes sustanciales para alimentar de contenido este debate. Las miradas sobre los efectos políticos de sistemas unicamerales y bicamerales, así como el estudio de sus dinámicas tanto en el proceso legislativo como en los nombramientos de las autoridades, han mostrado las ventajas y desventajas de las cámaras altas en los procesos de decisión de nuestras democracias.

No obstante, a pesar de que distintos países han optado por un diseño bicameral y esa opción ha crecido fuertemente a lo largo del tiempo, son muy pocas las investigaciones que se ocupan de analizar cómo los senados adoptan y llevan a cabo sus funciones clásicas de representación y legislación. Sin duda, uno de los trabajos más relevantes es el de Tsebelis y Money llamado *Bicameralism*. Aquí los autores sostienen que los senados fueron diseñados históricamente para mantener procesos eficientes y equilibrados en la

formulación de políticas públicas. Por esta razón, la presencia de un Senado supondría resultados legislativos medidos y coherentes, basados en evidencia e información crucial para una toma de decisiones efectiva.

Este supuesto ha existido desde los albores del republicanismo en los Estados Unidos. El Federalista, por ejemplo, destaca la existencia del Senado como un órgano para mejorar la calidad de la toma de decisiones. En este, Madison afirma que el Senado sirve como “un control saludable sobre el gobierno”, es decir, un contrapeso al “impulso de las pasiones repentinas y violentas”. En esencia el Senado como ninguna otra institución política, tal y como lo sostienen Tsebelis y Money, habría sido construida para proporcionar una moderación sin caprichos y con capacidad informativa para actuar de contrapeso de la cámara baja y mejorar la legislación.

En los presidencialismos, la estructura institucional de los senadores se basa en las discusiones en la formación institucional de los Estados Unidos. En el Federalista, se proporcionan las bases para las características del Senado, observándola como una institución necesaria “para defender al pueblo contra sus propios errores e ilusiones transitorias” o temperar a

un pueblo ante “alguna pasión desordenada” que luego puede “lamentar y condenar”. En ese sentido, se sostiene como saludable “la intervención de un cuerpo tranquilo y respetable de ciudadanos”, con el objeto de “contener esa equivocada carrera y evitar el golpe que el pueblo trama contra sí mismo”.

Ahora bien, este contrapeso se produce de manera distinta dependiendo de las diferencias de origen de los senados con respecto a los diputados. A diferencia de las cámaras bajas, que son consideradas casi universalmente como instancias de representación del “pueblo”, los senados en el mundo varían de manera importante respecto a la responsabilidad entregada por los diseñadores constitucionales. Aunque la mayoría de los sistemas políticos de occidente eligen a la totalidad de sus senadores por sufragio universal, en muchos otros países son parcialmente elegidos y nombrados o simplemente nombrados.

En efecto, lo interesante del bicameralismo, es que no todos los diseños y prerrogativas de este órgano, son iguales. Existe, sin duda, una diversidad que es necesario atender. Esta sección hará un repaso sucinto de la forma en que se distribuye la cameralidad de los países en el mundo. De acuerdo con la información del año 2020, de 174 casos de los que se pudo extraer información sobre el poder legislativo, el 56% es actualmente unicameral y el 44% es bicameral. Esta composición está instalada indistintamente en casi todos los continentes. Ello a diferencia de otros diseños institucionales como las formas de gobierno presidencial, parlamentaria o mixta, en que su diseño fue adoptado

por bloques de influencia dependiendo el periodo y la zona geográfica en que se encontraban a inicios de la construcción institucional.

En los presidencialismos latinoamericanos, la mitad de las naciones comparte la condición de bicameralidad, mientras que el resto es unicameral. Por otro lado, en países de Europa occidental la condición bicameral supera por muy poco a los de una sola cámara, aunque en muchos diseños institucionales las atribuciones del Senado son menores respecto a la cámara de diputados (condición asimétrica).

En términos históricos, hasta antes del fin de la segunda guerra mundial el número de países en una u otra composición cameral era tendencialmente similar. Las diferencias se hicieron notar en la postguerra, en la caída del bloque soviético y la construcción de instituciones democráticas en los continentes africano y asiático. En efecto, desde 1945 hasta 1950, debido al proceso de democratización y reconstrucción económica e institucional de Europa, se redujo el número de países sin poder legislativo optando por un diseño legislativo de una sola cámara.

Desde 1990, en cambio, el nuevo diseño de las exrepúblicas socialistas, así como la construcción institucional en África y Asia, generó un crecimiento exponencial de los diseños bicamerales. Actualmente, por ejemplo, en la Europa del Este y exrepúblicas socialistas soviéticas un 42% de los países son bicamerales.

En ese marco, algunos análisis han señalado que las composiciones bicamerales tienen un mejor desempeño en



Fuente: Elaboración propia en base a datos V-Dem.

indicadores de transparencia y calidad de los gobiernos, tal vez por el rol que cumplen los senados para mantener equilibrios en la relación ejecutivo-legislativo. Dentro de los países que tienen un Senado funcionando, existe una diversidad de diseños que los hacen más o menos relevantes a la dinámica legislativa. Ahora bien, dentro de estos diseños alrededor del mundo, existen distintos roles del Senado. Todo esto depende de cómo construye el origen, el propósito, la simetría del poder y la duración de las cámaras altas. Obviamente que estas dimensiones actúan de manera conjunta, sin embargo, observarlas separadamente permite conocer las diferencias en los diseños.

En un trabajo realizado por los autores de esta sección de Foro de Debate en

una columna de reflexión académica en Chile, se realizó un ejercicio con sesenta y seis senados de todos los continentes en un primer esfuerzo para registrar la variación de las cámaras altas en los diseños institucionales. En este ejercicio se pudo constatar que no todos los senados se eligen de manera directa, no todos tienen la misma influencia en las decisiones legislativas, así como tampoco el mismo propósito nacional o territorial. Estas diferencias se correlacionan también con el número de años de permanencia de sus miembros.

Sobre el tipo de elección cabe sostener que, de los senados analizados, aproximadamente el 34% se originan por una elección directa, mientras que el 20% tienen una forma indirecta de integración

y el 27% simplemente una designación. Lo que queda de esas cifras, son países que combinan fórmulas de elección directa con otros mecanismos. La elección directa es muy común en los senados de América y Oceanía, exceptuando Canadá que son el designados por el Gobernador General. En Latinoamérica, por ejemplo, los países bicamerales tienen fórmulas de elección directa de sus senadores, generalmente empalmando la geografía electoral con las provincias, Estados Federales o regiones. En Europa, en tanto, el origen es diverso, pues se presentan ordenamientos de elección indirecta (ej. Francia), nominaciones (ej. RU), directa (ej. Italia), o combinaciones (ej. España). En Francia, por ejemplo, los senadores son electos indirectamente por las autoridades subnacionales como representantes de los territorios ante la cámara alta. En Reino Unido, en tanto, los Lores tienen una conformación basada en reglas de herencia y nombramientos eclesiales o monárquicos.

Otro elemento importante para considerar es el propósito nacional o territorial de los senados. Esta dimensión ayuda a constatar cuáles son las funciones de estos órganos dentro del proceso legislativo. En esto, la mayoría de los Senados (79%) tiene un propósito legislativo preferentemente nacional y solo un 21% manifiesta de manera explícita un propósito preferentemente territorial o de legislación regional. Aquí, nuevamente América y Oceanía conservan la idea de un Senado con funciones legislativas nacionales. En Europa, en tanto, existe mayor diversidad de propósitos, aunque países como Francia, España, Bélgica o Alemania, tienen diseños institucionales

que relevan el propósito territorial de los Senados.

Una tercera condición es el poder simétrico o asimétrico de los senados. La definición de simetría de Lijphart se asocia a la igualdad o diferencias en las facultades. Un indicador para determinar la simetría son las prerrogativas legislativas de la cámara alta, su participación en los juicios políticos, además del nombramiento de personeros públicos. En efecto, la institucionalidad de los países entrega más o menos prerrogativas al Senado respecto del proceso legislativo. Por ejemplo, el bicameralismo en América Latina puede ser definido como simétrico por las amplias facultades de la segunda cámara. Esto pues existe una clara tendencia en los países de fortalecer el proceso legislativo de la cámara alta y transformarla en un actor de veto importante. Pues bien, la asignación de poderes a los senados define las condiciones simetría con respecto a la cámara baja. En la información que se dispone, cerca de un 46% de los países tiene prerrogativas muy similares entre ambas cámaras, mientras que el 54%, de los países cuenta con una cámara baja dotada de mayores competencias.

Un punto no menor en definir la importancia de los senados es observar la duración de los mandatos y los criterios de reelección o nominación. En esto, las cámaras altas tienen gran diversidad. El 59% de los países tienen periodos de cinco años o menos, mientras un 30% de los senados tienen periodos de seis años y más. También existe un no despreciable 11% de países donde la duración es indefinida.

Gracias a este corto repaso se pudo observar que existe alta diversidad de sena-

dos dependiendo de su origen, propósito o poder. También se pudo observar que América Latina tiene un tipo particular de cámara alta que tiene mucho que ver con los frenos y contrapesos a las prerro-

gativas presidenciales. Estos temas son los que serán analizados en profundidad en las siguientes secciones.

SERGIO TORO MAUREIRA

BREVE HISTORIA DE LOS SENADOS EN AMÉRICA LATINA

Los cuerpos colegiados que conocemos como el Poder Legislativo, son una de las innovaciones institucionales más importantes que se desarrollaron durante la edad media. El nacimiento de esta institución se remonta, según algunos historiadores al año 930, en Islandia un país sin reyes donde los clanes se reunían una vez al año para discutir los asuntos de la isla. La Unesco ha refrendado el título de primer parlamento a las Cortes de León de 1188, puesto que es el primer ejemplo en el que se suman representantes electos con voz y voto para regular el gasto de la Corona.

En el caso de América Latina, la historia de los senados se remonta al período colonial, cuando las potencias europeas cimentaron su presencia política en la región. En muchos casos, los primeros senados se establecieron como órganos asesores de los gobernadores coloniales, brindándoles asesoramiento en asuntos de administración y política. Aunque estos fueron sus inicios coloniales, en realidad la historia de los congresos como los conocemos hoy en día data de principios del siglo XIX, cuando la mayoría de los países latinoamericanos se independizaron. El establecimiento de dicha institución fue el resultado de la adopción de modelos de gobierno repre-

sentativo que prevalecían en Europa en ese momento.

En las siguientes líneas proponemos una revisión y discusión en perspectiva histórica sobre el estudio de los senados en América Latina en función de temas que consideramos claves para el debate latinoamericano. Así, la presente sección continúa con un análisis sobre los diseños bicamerales y unicamerales en los 25 países de América Latina y el Caribe. Luego, realizamos un análisis sobre los puntos de interacción entre el legislativo y el ejecutivo, haciendo una introspección sobre el funcionamiento de los congresos en áreas de interés tanto para académicos, como para legisladores. Finalmente, cerramos con algunas reflexiones sobre el estudio en clave histórica del senado.

UNA REGIÓN ENTRE CONGRESOS BICAMERALES Y UNICAMERALES

El surgimiento de los congresos en América Latina y el Caribe estuvo influenciado por los debates constitucionales de la época, destacando especialmente los argumentos propuestos desde Estados Unidos en *El Federalista* por Hamilton, Madison y Jay. En particular, estos debates se cen-

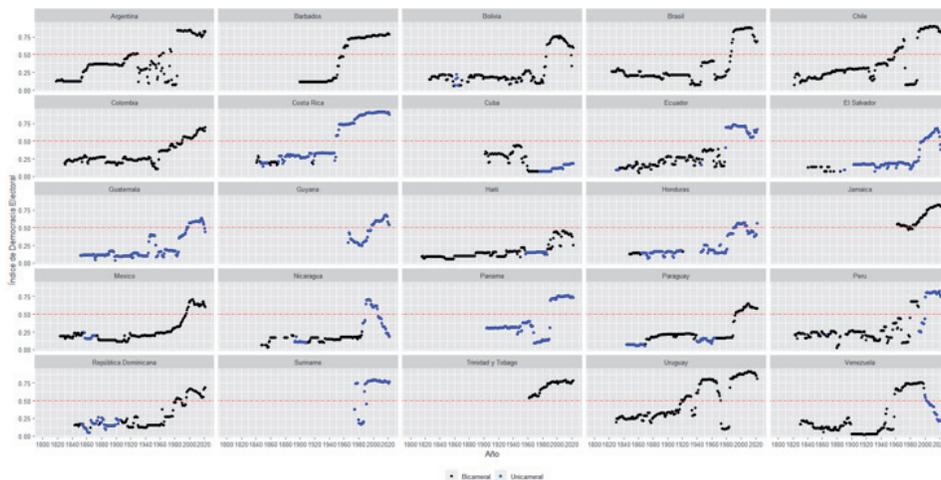
traron en la cuestión de si el Poder Legislativo debería ser unicameral o bicameral. Si bien en la actualidad la región goza de una distribución casi equitativa entre bicameralismos y unicameralismos (13 y 12 países, respectivamente), no siempre fue así, considerando que a inicios del siglo xx casi el 70% de los países tenían legislaturas bicamerales. En estos congresos, las cámaras altas en su momento inicial estaban dominadas por partidos políticos que tendían a ser más conservadores que la cámara baja. Por esa razón se consideraban a las cámaras altas como un escenario en donde las élites regionales podrían mantener su poder e influencia a nivel nacional.

Entonces ¿qué argumentos han movido la balanza hacía una u otra dirección? los defensores de un sistema bicameral argumentaron que una segunda cámara proporcionaría un control sobre los poderes de la cámara baja, mientras que los opositores argumentaron que solo serviría para retrasar el proceso legislativo. Más recientemente, en *Las instituciones del federalismo* de Joseph Colomer (1999), se aboga por una organización unicameral en Estados unitarios, mientras que en Estados federales debería hacer más sentido un legislativo bicameral que organice la representación y división de poder entre lo nacional y lo regional. Al observar la figura, se evidencia que son países con Estados unitarios los que cuentan con una tradición histórica más prolongada de congresos unicamerales.

De manera específica, son los países centroamericanos y del caribe (Guatemala, Guayana, Panamá y Surinam) los que desde su independencia han sostenido

institucionalmente la estructura de una sola cámara en sus cuerpos legislativos. No obstante, se debe especificar que en Panamá bajo la constitución de 1972 se creó una suerte de bicameralismo *de facto* en función de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación. El primer cuerpo colegiado estaba compuesto por diputados electos por cada corregimiento para un periodo de 6 años, mientras que el segundo se integraba por el presidente y vicepresidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y los ministros de Estado. Ambos órganos ejercieron la función legislativa de Panamá entre 1972 y 1982.

Al observar la serie temporal de los niveles de democracia electoral, se destaca el caso unicameral de Costa Rica que durante los últimos 50 años ha demostrado ser un país con uno de los mejores desempeños democráticos de la región. Asunto que eventualmente podría estar asociado a un menor tamaño de la población nacional, variable que se ha utilizado en análisis como el de Bingham Powell en *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, de 1982, para demostrar que un menor número de habitantes facilita la participación democrática. A su vez, Carolina Fornos, Timothy J. Power y James C. Garand en su texto "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000", publicado en 2004, demuestran que el unicameralismo tiene un impacto positivo tanto en la participación electoral legislativa como en la presidencial para los países latinoamericanos.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Varieties of Democracy* y *Comparative Constitutions Project*.

Nota: la línea horizontal roja indica un punto de quiebre entre lo que podríamos considerar un país democratizado (IDL >50) y un país con prácticas autocráticas (IDL <50).

Nota: Los datos para cada país corren a partir del año de entrada en vigor del primer texto constitucional. Para ello consideramos la información reportada por el Comparative Constitutions Project. En el eje Y se presenta la medida histórica del IDL propuesto por V-Dem, donde se incluyen los elementos de la famosa articulación de la poliarquía de Robert Dahl en “Polyarchy: Participation and Opposition” de 1971.

Al volver la mirada sobre los países bicamerales, se observa que en la actualidad Argentina, Brasil y México siguen manteniendo sus senados para representar a las unidades federales (aunque México contó con un sistema unicameral entre 1857 y 1873). Sin embargo, Venezuela que es el cuarto país federal de la región, junto a Perú –que si bien no es federal cuenta con una larga tradición bicameral– son países que adoptaron recientemente la fórmula unicameral. Todo ello mediante reformas impulsadas por ejecutivos con tendencias autoritarias que buscaban constituciones a medida (Alberto Fujimori en 1993 y Hugo Chávez en 1999). Por lo tanto, en

una apología al bicameralismo George Tsebelis y Jeannette Money en su libro de 1997 *Bicameralism*, argumentan que existe una mayor dificultad de cambiar el *statu quo* en un cuerpo legislativo con dos cámaras en referencia a uno unicameral. Esto es apoyado por el manuscrito de William Riker *The Justification of Bicameralism*, publicado en 1992, quien sostiene que un congreso unicameral se generan decisiones de política pública inestables y que podrían carecer de legitimidad.

En contraste, hay evidencia que no deja bien parado al bicameralismo. Alexander Baturo y Robert Elgie realizaron en 2018 una investigación titulada: *Why Do Author-*

itarian Regimes Adopt Bicameralism? Cooptation, Control, and Masking Controversial Reforms, donde demuestran que los líderes autoritarios normalmente optan por bicameralismos. Con todo, al revisar la fotografía histórica bicameral y unicameral de América Latina expuesta se puede observar que tanto en países con una cámara, como en aquellos donde hay dos se pueden dar niveles altos y bajos de poliarquía. Esto nos permite concluir que no hay un diseño legislativo que *per se* garantice en la región el éxito democrático y en tal sentido vale examinar la forma en que interactúa los congresos con los presidentes, junto al funcionamiento interno de dichas instituciones.

LEGISLATIVOS EN AMÉRICA LATINA Y SU RELACIÓN CON EL EJECUTIVO

El Senado, en perspectiva histórica fue concebido en Europa como un organismo convocado por el soberano en donde se representaba a varios sectores de la población para lograr restringir y legitimar el accionar de un rey. En la versión del continente americano y con base en *El contrato social* de Jean-Jacques Rousseau, la soberanía realmente emana del pueblo por lo que cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo. A partir de esta concepción y siguiendo lo expuesto por *El Federalista*, las instituciones legislativas latinoamericanas tienen dos funciones esenciales: establecer normativa legal (legislar), y controlar los posibles excesos de funcionarios y poderes del Estado (fiscalizar).

Sin embargo, en los sistemas presidenciales de América Latina se han subvertido muchas de las ideas claves de los

Padres Fundadores al equipar constitucionalmente al presidente con capacidades adicionales de las cuales académicos de la región ya han advertido. Por ejemplo, Valeria Palanza y Gisela Sin en su capítulo del *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, han señalado que las prerrogativas de veto extendidas y el control sobre la agenda legislativa, entre otras herramientas en manos presidenciales —como la capacidad de la urgencia legislativa— les ha permitido a los presidentes invadir históricamente los atributos legislativos clásicos del Congreso. Sin embargo, Gary Cox y Scott Morgenstern en *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, sostienen que la capacidad de acción e influencia legislativa de los ejecutivos en Latinoamérica se encuentra mediada por el tipo de legislatura que enfrenten.

En tal sentido, se aprecia que, si bien los presidentes en América Latina gozan de enormes poderes institucionales, el congreso puede hacer un real contrapeso en la medida en que logre coordinar acciones entre sus miembros. Por lo tanto, los legisladores en la región deben prestar mayor atención a la coordinación intra e interpartidista y al efectivo rol que podrían desempeñar en la actividad de oposición legislativa al momento de fiscalizar la actuación del gobierno. Igualmente, se deben considerar otros factores históricos y contextuales al momento de analizar en prospectiva la fiscalización por parte de los senados. Elementos de interés son los gabinetes creados por coaliciones de partidos (que pueden ser ideológicamente distantes o cercanos al ejecutivo), escándalos de corrupción y el desempeño económico del país.

En esta línea, la investigación publicada por John Bonilla-Aranzales, en *Latin American Politics and Society*, demuestra que innovaciones institucionales como las mociones de censura o de no confianza sobre ministros son de utilidad para evidenciar la incompetencia del gobierno de turno en áreas políticas particulares. Este mecanismo horizontal de fiscalización, aunque difiere en el proceso de votación, se encuentra actualmente presente en 12 países (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela). A dicha herramienta del legislativo se le debería prestar mayor atención por parte de académicos como por legisladores en ejercicio, por su relevancia dentro del sistema democrático.

CONSIDERACIONES FINALES

El estudio y análisis de los senados en América Latina merecen nuestra aten-

ción, en el entendido que nos permiten conocer las características institucionales que los limitan, a la vez que proporcionan insumos de cara a mejorar su desempeño, lo cual en última instancia redundaría en beneficio del régimen político. Aunque la discusión de qué tipo de organización legislativa camerada beneficiaría al régimen democrático es muy rica y apasionante, evidentemente no se puede cubrir en su totalidad en este corto espacio. En ese sentido, la invitación es indagar más en dicha línea, buscando comprender el funcionamiento histórico de continuidad y cambio en el diseño legislativo. A su vez, se debería abonar terreno sobre la función de fiscalización y/o rendición de cuentas que pueden realizar los congresos sobre los ejecutivos ya que, si bien es una de las dos grandes tareas de las legislaturas, es la que menos atención recibe.

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ /
PATRICIA SOTOMAYOR VALAREZO

EL SENADO EN CHILE: UN INTERMEDIARIO ENTRE PODERES

Desde sus orígenes, la arquitectura institucional de la democracia en Chile ha establecido, un congreso bicameral. Este diseño fue cuestionado en la Convención Constitucional del año 2022. En el debate, se propuso la eliminación del bicameralismo y su reemplazo por un sistema de una cámara, el argumento para dicho cambio decía relación con la duplicidad de funciones de ambas cámaras y con lo poco representativo de la cámara Alta. Finalmente, ante de la presión de la opinión

experta y de los actores políticos tradicionales, la propuesta plebiscitada mantenía el bicameralismo, pero transformaba el Senado en una cámara de representación territorial denominada Cámara de las Regiones.

Aunque la propuesta de Constitución que incluía esta nueva forma de bicameralismo finalmente fue rechazada, el debate sobre este punto dejó en evidencia posiciones encontradas en todo el espectro político. Por ejemplo, el senador so-

cialista Fidel Espinoza al ser consultado, en una entrevista efectuada el 14 de abril del 2022, por la Cámara de las Regiones y la desaparición del Senado afirmaba en la radio Bio-Bio sobre la propuesta que “No tiene ni pies ni cabeza”. También la Presidente del Senado de aquel entonces, la senadora Ximena Rincón, ante el debate originado por la CC sobre un sistema unicameral o bicameral, declaró en una entrevista en 24 horas que “ha sido una institución [El Senado] fundamental de la República en diversos pasajes de nuestra historia (...) creemos que debe mantenerse hacia el futuro”.

El debate en la prensa y entre los especialistas mantuvo el mismo tenor que entre los actores políticos. No existía claridad sobre las funciones de la nueva cámara y en qué medida era un reemplazo del Senado. Con todo, el debate nos invita a reflexionar sobre el papel de la cámara alta en Chile más allá de lo estrictamente formal. Por ello, con el fin de contribuir al debate público, nos preguntamos ¿Cuál es lugar que ocupa el Senado en el sistema político chileno?

A partir de las discusiones existentes en la literatura académica sobre los senados en el mundo y de los debates específicamente para el caso chileno, en el contexto del proceso de cambio constitucional, planteamos que para responder esta pregunta es posible seguir dos lógicas no excluyentes entre sí. Por un lado, la lógica de las ambiciones políticas y las direcciones de las carreras políticas de los políticos; y, por otro, analizando el funcionamiento y las prerrogativas institucionales del Senado con relación a otros poderes.

El Senado en Chile es un espacio institucional importante del sistema político y,

por ende, un peldaño relevante en las carreras políticas. En la cultura política nacional es visto como un espacio de poder al que llegan pocos y, por lo tanto, como la cúspide de la carrera política. Por ejemplo, de los 36 presidentes electos desde 1831 a 2022, 30 de ellos tuvieron a lo menos una experiencia previa como parlamentarios. De este selecto grupo 20 fueron senadores antes que presidente de la República de Chile. Desde 1860, este hecho se constata con mayor intensidad hasta 1973, salvo contadas excepciones. Caso icónico de esta carrera política es el presidente Ramon Barros Luco (1910-1915) que fue 10 veces electo diputado y dos veces senador antes de ser presidente, le siguen figuras políticas tales como José Luis Sanfuentes (1915-1920) y Arturo Alessandri Palma (1920-1924 y 1932-1938).

Desde el retorno a la democracia en 1990, solo el presidente Ricardo Lagos y la presidenta Michelle Bachelet no ejercieron previamente como congresistas. En el caso de Lagos, si buscó ser parlamentario, no obstante, perdió la elección senatorial de 1990. En cambio, Michelle Bachelet, nunca se postuló al Congreso. Los otros mandatarios si fueron congresista antes de ser presidentes: Patricio Aylwin, presidente entre 1990-1994 fue senador entre 1965 y 1973. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, presidente entre 1994 y 2000, fue senador entre 1990 y 1994 y después de dejar la presidencia fue senador entre el 2000 y 2014. Por su parte, Sebastián Piñera, fue senador entre 1990 y 1998.

Al interior del congreso chileno también es posible apreciar un tránsito desde la cámara baja al Senado, que prueba la presencia de una suerte de “carrera parlamentaria”. De los 765 senadores electos,

entre 1811 a 2018, 65,6% han ocupado previamente, a lo menos una vez, el cargo de diputado. En palabras de Schlesinger, en su clásico texto *Ambition and Politics* de 1966, se observa una ambición progresiva que tiene entre sus objetivos dentro del parlamento ocupar el cargo de senador. Es evidencia de aquello, por ejemplo, que en la reciente discusión parlamentaria para aprobar la Ley 21.238, la cual limitaba la reelección de todos los cargos de representación popular, el senador Carlos Bianchi, declaró abiertamente en una entrevista en el periódico *La Tercera*, el 2 de junio del 2020, que “Hay diputados además que quieren sacar a senadores para afuera, para que los propios diputados ser luego senadores en dos periodos”.

¿Qué factores son determinantes para colocar al Senado como un espacio de poder importante en el sistema político chileno? Obviamente, las razones son múltiples tal como lo esbozó Weston H. Agor, en su texto *El Senado en Chile de 1973*, mencionando entre ellas la casi ininterrumpida trayectoria y su estabilidad de casi 200 años, solo durante la dictadura (1973-1990) se cerró el Congreso por un periodo significativo; los vínculos familiares y económicos propios de una elite tejidos durante todo este tiempo; sumado, a la equilibrada relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, las cuales se fueron asentando tempranamente en la segunda mitad del siglo XIX.

Considerando la relación ejecutivo legislativo y las funciones del Senado es importante subrayar que el bicameralismo chileno históricamente ha reproducido un sistema incongruente y simé-

trico. Desde 1828 se ha declarado en la constitución que la cámara alta tiene una representación territorial. Muy en sintonía con lo planteado por *El Federalista*, para acceder al Senado chileno siempre se requirió en su arquitectura constitucional requisitos distintos pensando en convocar a un grupo de personas con más experiencia, por ejemplo, en la constitución de 1833 se exigido 36 años para senador y 25 diputados. En la actualidad para ser Senador en Chile se exige 35 años y para ser diputado 21, siendo en ambos casos de los requisitos más altos de América Latina. Además, de ser un grupo más reducido que ha fluctuado desde la constitución de 1828 de 16 hasta 50 miembros en el diseño institucional vigente.

Otro elemento distintivo en las constituciones chilenas es que en comparación a la cámara baja, los senadores son electos por periodos más extensos que los diputados: de ocho años. Teniendo renovaciones de forma de forma parcial. Esto se hizo pensando en liberar a los senadores de presiones electorales del momento y presentar una posición más sólida ante el poder Ejecutivo. Esta forma de renovación, por partes, tiene como consecuencia que el Senado en su composición es poco permeable a la coyuntura política, siempre entre sus integrantes hay representantes de ciclos políticos anteriores (electos en coyunturas pasadas). No olvidemos que, regla que aplica para la cámara baja y alta, en el siglo XIX y XX no existieron límites a la reelección. Es importante subrayar que el 2020 recién se legisló sobre este asunto limitando la posibilidad de ser electo a dos periodos en el mismo cargo.

Respecto a la simetría y asimetría de poderes, es importante señalar que desde los primeros diseños constitucionales la cámara alta tiene prerrogativas que le permiten modificar y rechazar cualquier legislación. También comparte con la cámara baja la posibilidad de ser cámara de origen para los proyectos presentados por el Ejecutivo. Además, el Senado ha compartido con la cámara baja las mismas armas de control y juicio político contra el poder ejecutivo. Como atribución exclusiva ha tenido la participación en el nombramiento de cargos públicos y/o de otros poderes del Estado y ser jurado en el caso de las acusaciones constitucionales.

En definitiva, el Senado en Chile es una pieza relevante de la arquitectura institucional chilena, tanto en el proceso político como en el imaginario colectivo de los actores políticos. Su notabilidad en la política chilena es de larga data y todos los diseños institucionales aplicados en Chile hasta ahora han cautelado o fortalecido su poder, estableciéndose reglas electorales y de funcionamiento dentro del congreso distintas a la Cámara de Diputados. Su tarea ha sido enfriar las tensiones entre los dos poderes, contribuir a mejorar la calidad de la legislatura, ocupar instancias como las comisiones revisoras para negociar y reducir las fricciones con el Ejecutivo. De ahí que estudios recientes enfocados en el Senado en Chile, como el de Hernán Campos y Patricio Navia de 2022, titulado *La Cohesión legislativa en la cámara más valorada* (1990-2018), demuestran que las reglas electorales y las reglas internas de las cámaras tienen efecto en el comportamiento legislativo, manifestándose en

los niveles de cohesión en las votaciones en sala.

Así pues, en términos de su funcionamiento político, es posible afirmar que, tal como lo señala Donald Shell cuando recorre los orígenes del bicameralismo inglés, en *The History Bicameralism* publicado en 2003, la segunda cámara en Chile ha cumplido un rol de intermediario o mediador entre el ejecutivo y la Cámara Baja. Así lo prueban Toro y Hurtado en 2016, en *The Executive on the Battlefield: Government Amendments and Cartel Theory in the Chilean Congress*, en su revisión de los comités del Senado (2006-10), descubrieron que existe una coordinación cartelizada entre el ejecutivo y los legisladores de gobierno con el fin de aprobar las modificaciones propuestas por el ejecutivo. Los autores demuestran que el trabajo legislativo en las comisiones a través de las enmiendas (indicaciones) es clave para la aprobación de los proyectos, lo cual requiere para su éxito un buen ejercicio de coordinación entre el ejecutivo y los partidos oficialistas, y una mayor capacidad para establecer alianzas de los senadores opositores.

De esta forma, el Senado heredero de una trayectoria institucional, y un aprendizaje político acumulado a lo largo de la historia republicana chilena, ha permitido la creación de una densa red de lealtades políticas partidarias y electorales, transformando a los senadores y senadoras en actores protagónicos en sus respectivas circunscripciones, siendo en algunos casos más protagónicos incluso que actores de gestión local. Por ser una pieza clave y fundamental en el engranaje institucional vigente, poseen capacidad para movilizar votantes y recursos para actuar incluso

contra las indicaciones de su partido. Esta realidad transforma al Senado en un actor difícil de ignorar en el nuevo proceso constituyente que se reabre en Chile este 2023. Proceso que para tener éxito va necesitar el apoyo en los territorios de las redes de los senadores. Si los y las senadoras se sienten atacados —como en el proceso

anterior cuando se discutió la disolución de la cámara alta— difícilmente serán actores que faciliten la instalación de un nuevo entramado institucional. Son y serán actores con veto.

JUAN CARLOS ARELLANO /
ALEJANDRO OLIVARES

EL SENADO EN BRASIL Y ARGENTINA

Los estudios sobre el Senado han intentado explicar su génesis aludiendo a múltiples factores, entre ellos, el federalismo. La existencia de una cámara alta en países federales se justifica históricamente a partir de la necesidad de encontrar un equilibrio entre una cámara de representación popular y otra de representación territorial.

Esta conjetura proviene desde el acuerdo del “Gran Compromiso” en 1787 que se originó en la creación de los cuerpos legislativos de Estados Unidos. Los pequeños estados con baja densidad poblacional acordaron integrar la confederación, pero con la condición de tener igualdad de representación y quedar en equilibrio con estados populosos como Virginia o Nueva York. Así, el origen de las cámaras altas en países federales como Brasil y Argentina tiene una explicación más sencilla que en países unitarios, puesto que, aquellas tendrían la función primordial de representar a los distintos territorios o entidades que no se ven adecuadamente representados.

De hecho, se considera que uno de los elementos institucionales básicos de un modelo federal es el bicameralismo por dos razones fundamentales: en primer

lugar, permite promover la cooperación vertical entre el gobierno central y las entidades regionales, por el otro, contempla un espacio de interacción entre los distintos estados o provincias.

Sin embargo, a pesar de existir una justificación histórica que proviene de la herencia de Estados Unidos y también una técnica y sistémica relacionada a la cooperación, la relación entre federalismo y bicameralismo no es tan sencilla en la práctica. Por ejemplo, cuando analizamos las funciones territoriales de las cámaras altas se puede observar que los senados de Brasil y Argentina tienen atribuciones territoriales de carácter muy limitado.

En este sentido, en Brasil las prerrogativas reservadas a la cámara alta tienen relación con determinar el límite de la deuda y las condiciones de las operaciones de crédito de los territorios. En tanto en Argentina, el Senado funciona como cámara de origen cuando las leyes están relacionadas con la coparticipación tributaria entre el centro federal y las provincias.

En materia de designación de los senadores, ambos países tienen características similares. En Brasil, los senado-

res pueden ser electos a partir de los 35 años, misma edad exigida para postularse a presidente y vicepresidente. En Argentina, los senadores pueden ser electos a partir de los 30 años, con la precisión de que es necesario poseer dos años de residencia provincial. El requisito de edad mínima demuestra la creencia de que, con la edad más avanzada, crece también la moderación frente a las cuestiones políticas de la nación, configurándose un sesgo elitista al requerir de personas de mayor experiencia para conformar la cámara alta.

En ambos casos, la elección de los senadores es directa. En Argentina se eligen a tres senadores por provincia y en Brasil a tres por estado. En este sentido, la composición del Senado busca garantizar una representación igualitaria de los estados en el Congreso Nacional; pero como se ha señalado, existen escizas previsiones legales que obliguen a los senadores tratar temas o proyectos relacionados con su estado o provincia de origen. Por lo tanto, el carácter federalista del Senado se limita al período electoral.

De la misma manera que en Argentina, en Brasil la elección para la Cámara de Diputados tiene como objetivo representar proporcionalmente a la población. Sin embargo, el tamaño de las circunscripciones electorales, que coinciden con los estados del federalismo brasileño, genera por sí solo distorsiones en la representación. El voto de un elector de São Paulo, por ejemplo, vale mucho menos que el voto de un elector de Roraima, el estado menos poblado de Brasil, ya que la Constitución establece que ningún estado puede elegir menos de 8 diputados federales.

En relación con el Senado, la discusión sobre la sobrerrepresentación de regiones poco pobladas se vuelve aún mayor, ya que todos los estados eligen el mismo número de representantes, independientemente del tamaño de sus poblaciones. En ese sentido, los críticos del Senado brasileño suelen señalar el enorme poder de veto conferido a las minorías regionales. En la siguiente tabla, se puede relacionar el porcentaje de población de las cinco regiones brasileñas y la cantidad de senadores elegidos por cada una:

Relación entre población y representación en el Senado de las regiones brasileñas

Regiones	% población brasileña	Senadores elegidos	% del Senado
Centro-Oeste	7,9%	12	14,8%
Nordeste	26,7%	27	33,3%
Norte	8,6%	21	25,9%
Sudeste	42%	12	14,8%
Sur	14,8%	9	11,1%

Fuente: Censo Demográfico 2022.

En este aspecto, se puede observar la sobrerrepresentación de las regiones Centro-Oeste, Nordeste y Norte en relación con la subrepresentación de las regiones Sudeste y Sur. Aunque en la práctica no se privilegian las articulaciones regionales por parte de los senadores, lo cierto es que el modo de elección del Senado brasileño favorece a las minorías regionales en detrimento de la voluntad de la mayoría de la población. La sobrerrepresentación de algunos estados en relación con otros también es perceptible en la Cámara de Diputados, aunque no llega a los niveles vistos en el Senado.

En Argentina, el debate es similar puesto que las provincias pequeñas tienen mucho poder legislativo y de veto, siendo las trece más pequeñas las que eligen al 54% de los senadores conteniendo apenas el 14% de la población nacional. Así, Buenos Aires, a pesar de ser la provincia que más tributos aporta al país y donde existe la mayor cantidad de población, termina siendo la gran perdedora en el senado. Si bien, la elección directa de los senadores por parte de la ciudadanía en ambos casos promueve una relación directa entre el congreso y la comunidad política, también es cierto que la sobrerrepresentación en grandes proporciones produce una distorsión relevante que conllevan a distintas presiones políticas, sobre todo cuando afecta a las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva. Es relevante precisar que existen distintas formas de ocupar los puestos en el Senado. Por ejemplo, en México se eligen a tres senadores por estado y 32 senadores distribuidos en cinco circunscripciones plurinominales.

En cuanto al mecanismo de designación, no siempre los senadores son ele-

gidos por la ciudadanía, ya que en otros países las elecciones son indirectas a través de los parlamentos regionales u órganos colegiados e inclusive designados por el ejecutivo de la entidad territorial. Un caso singular para ejemplificar es el Senado francés que asegura la representación de las colectividades territoriales a través de una elección indirecta por un amplio colegio electoral que lo compone, entre otros, los consejos municipales que terminan eligiendo a la mayoría de los senadores. Siendo el Senado francés un representante de los municipios por sobre las regiones y departamentos.

En cuanto a la duración, cantidad y renovación de la cámara alta, en Brasil el mandato es de ocho años, totalizando 81 parlamentarios: en una se renueva un tercio y, en la otra, dos tercios de la composición de la cámara alta. La elección de los representantes se rige por criterios mayoritarios, en los que se elige al más votado y se lleva a cabo cada cuatro años, junto con las elecciones para presidente, diputado federal, diputado estatal y gobernador.

En tanto, en Argentina los senadores duran seis años, totalizando en 72 parlamentarios; se renueva debido a una tercera parte de los distritos electorales cada dos años y no necesariamente coinciden con los procesos políticos de ámbito nacional. Cuando la renovación coincide con la del ejecutivo, podría contribuir a disminuir los elementos de representación territorial, ya que el ejecutivo es sustancial y homogéneo a diferencia del “deber ser” de la cámara alta; un órgano más heterogéneo que represente la diversidad de los territorios. Es menester mencionar que, en Argentina, antes de la reforma de 1994, existían iniciativas tendientes

a reforzar el rol federal del órgano. Sin embargo, lo modificado estuvo más cerca de equiparar el Senado a la cámara baja ya que se sustituyó el sistema de elección indirecta que contemplaba la redacción anterior de la Constitución por uno de elección directa.

En tanto en Brasil, los defensores de la asimetría entre las regiones en el Senado argumentan que la composición del Senado compensa las flagrantes desigualdades entre las unidades de la federación, permitiendo una mayor equidad y descentralización del poder que, en otros momentos de la historia de Brasil, se concentró en las élites locales cafeteras, por ejemplo. Por otro lado, los oponentes de la configuración actual sostienen que la sobrerrepresentación de estas regiones responde a las demandas de períodos autoritarios en el país, en los que las regiones Nordeste, Centro-Oeste y Norte encarnaban el campo conserva-

do, como sucedió en la dictadura militar de 1964.

Los senados de Brasil y Argentina plantean importantes cuestiones sobre el bicameralismo, el federalismo y las relaciones consensuales y conflictivas entre los grupos políticos en disputa en las democracias del cono sur. ¿Es posible componer el Senado de otra manera? ¿Tiene sentido la descentralización del poder, generada por el Senado brasileño y argentino, ante el comportamiento legislativo de los senadores elegidos? La relación entre bicameralismo y federalismo no está zanjada ya que la necesidad primordial que la justifica —mejorar el carácter representativo de los sistemas políticos— no se puede dar por suplida y sigue siendo tema de debate en ambos países analizados.

MARÍA JOSÉ BENAVENTE /
VINÍCIUS TEJADAS

LA NOCIÓN DE AUTORIDAD EN LOS SENADOS DE AMÉRICA LATINA

“Finalmente el Senado se transformó en una elite de casta”. Estas fueron las palabras de Elisa Loncon, quien entre el 2021 y 2022 ejerció como presidenta de la Convención Constitucional de Chile, institución representativa creada para la redacción de un proyecto de Constitución que posteriormente no logró ser aprobado por la ciudadanía en las urnas. Esas palabras no dejan de ser relevantes para la reflexión sobre la noción de autoridad y el Senado, pues uno de los argumentos más fuertes esgrimidos para justificar su eliminación fue, precisamente, la

“repetición” de los “mismos apellidos y las mismas familias”.

La idea institucional del Senado en interacción con la idea de elite revela un punto central del debate. En los senados, más que en cualquiera otro órgano colegiado representativo, se enmarca la convivencia de dos estructuras simbólicas de poder: la institucional y la individual. En efecto, más allá de la figura institucional en la que se sustenta el Senado en Latinoamérica, la cámara alta reúne un grupo de personas influyentes que cumplen tareas específicas dentro del sistema político

desde sus propias habilidades y contactos. ¿Qué relación tiene la elite y el poder con la autoridad en los senados de Latinoamérica? Para responder esta pregunta, esta reflexión discutirá sobre el rol institucional del Senado y su configuración desde la elite, el poder y la autoridad.

EL ROL INSTITUCIONAL DEL SENADO

El Senado es una institución que, junto con la cámara de diputados, componen el Poder Legislativo en los países con diseño bicameral. Los senados se originan en la antigua Roma, donde se creó un órgano político que se encargaba de asesorar al magistrado principal en cuestiones de gobierno y justicia. Con el tiempo las funciones del Senado han variado según el país y su sistema político. La función principal de casi todos los senados es, obviamente, legislar. En efecto, en buena parte de los países bicamerales, la cámara alta desempeña un papel en la aprobación de las leyes mediante atribuciones de proposición legislativa, o bien, de revisión de proyectos aprobados por los diputados. En algunos diseños, este rol legislativo puede ser asimétrico con preeminencia de la cámara baja o con atribuciones limitadas solo a materias subnacionales.

Esto último se liga a la idea sobre a qué grupo representan los senados. En gran cantidad de países, la representación es sobre niveles regionales, federales o subnacionales. Para los estudiosos de la cámara alta, el rol de representación de los senados sobre los estados, provincias u otras zonas geográficas, tiene su origen en el debate sobre la construcción insti-

tucional de los Estados Unidos. En ese debate, se discutió el rol de ambas cámaras, llegando a un acuerdo llamado “el Gran Compromiso” (o Compromiso de Connecticut). Este acuerdo estipuló una representación según población para la Cámara de representantes y fija e igualitaria para el Senado, ejemplo que ha sido imitado en otros diseños políticos del mundo.

Otras atribuciones de los senados tienen relación con funciones contraloras y de supervisión de acciones como las acusaciones constitucionales que entabla la cámara de diputados y su admisibilidad en acusaciones contra de algún ministro del Estado. También, en algunos lugares tienen atribuciones de conocer de contiendas de competencias entre autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia. De igual manera, sus prerrogativas muchas veces alcanzan para supervisar la ausencia de los presidentes, así como las inhabilidades de los primeros mandatarios. Los senados también pueden llegar a pronunciarse sobre acciones inconstitucionales y de no respeto a los principios básicos del régimen democrático y constitucional. Finalmente, los senados también tienen un rol de confirmación de nombramiento del ejecutivo, como jueces, embajadores y miembros del gabinete. Todo esto en casos en que la Constitución y las leyes lo requieran. En consecuencia, el Senado presenta atribuciones importantes dentro del entramado institucional, lo que lo constituye un organismo fuerte y con autoridad dentro del sistema político de los países. Esto refuerza la idea de autoridad, elite y poder que es necesario teorizar.

AUTORIDAD, PODER Y ÉLITE. REFLEXIONES SOBRE EL SUSTENTO SIMBÓLICO DEL PODER INSTITUCIONAL DEL SENADO

El Estado, como entidad jurídica, entrega poder y atribuciones al Senado que debe cumplir por el equilibrio y estabilidad de la democracia. El principio de la separación de los poderes alimenta el poder que articula el Senado. Sin embargo, el poder del Senado no es solamente un grupo de atribuciones concedidas institucionalmente. El poder, es un constructo de dominación que conlleva dinámicas de interacción entre las personas. Estas dinámicas de interacción individual son las que tributan la configuración de poder a nivel institucional y estructural con tareas específicas.

La autoridad política del Senado se configura entre el nivel institucional e individual de varias maneras. En la clásica definición de Max Weber se señala que la dominación (autoridad) es la probabilidad de que, en un grupo determinado de personas, determinadas órdenes, o todas las órdenes, se encuentren obediencia. En este sentido la dominación (*Autorität*) puede basarse en muy diversos motivos de obediencia, donde se da una mínima voluntad de obedecer. Existiría, entonces, un interés material o espiritual en obedecer. En este sentido, la obediencia representa un fundamento seguro para la dominación. Así, Weber señala que el elemento fundamental que se observa en la dominación es la creencia en su legitimidad, donde se procura despertar y cuidar la fe en ella misma. En palabras de Renaut en su obra “la fin de l’*autorité*”, la autoridad es una potestad que permite la estabilización y la facilita-

ción del ejercicio del poder. La autoridad es en sí la argumentación del poder.

Pues bien, desde la tipología ideal de legitimidad de autoridad, se puede desprender dos rasgos esenciales presentes en la conceptualización weberiana: legitimidad y orden. Con respecto a la legitimidad, Kathya Araujo ha señalado que las normas están enfocadas en el individuo y su acción. La obligatoriedad de la acción se debe a la creencia en la norma (tradicción, legalidad). Es decir, la acción de un individuo será guiada por una normativa o por un orden político, siempre y cuando el individuo crea en su legitimidad. En definitiva, la autora sostiene que la legitimidad define la forma en la cual la autoridad es ejercida. En consecuencia, esta legitimidad implica aceptar que las creencias y la representación (subjetivación) actúan como garante contra la tensión que produce la autoridad. Según Araujo en su artículo “The Belief in Legitimacy: Social Experiences and the Relationships of Individuals to Norms”, la creencia y subjetivación se convierten, por lo tanto, en elementos fundamentales de la relación del individuo a la norma.

En esta relación, el orden simbólico es importante y la política contribuye a eso. Según Hannah Arendt, la política se fundamenta en el hecho de la pluralidad, del “estar juntos”. Al contrario de lo que piensa Aristóteles, Arendt señala que la política nace en el espacio “entre” los hombres, completamente fuera del hombre. Por tanto, la política para Arendt se establece como relación. Según Marchart en su libro *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, existe un sentido asociativo de la política en Hannah Arendt, en donde la política es un espacio de libertad y deliberaciones públicas

compuesta de una diversidad que vela por el bienestar común.

Contrariamente a lo que piensa Arendt, Carl Schmitt en *El concepto de lo político* señala que “lo político” posee una naturaleza y autonomía inherentemente objetivas. Se halla en una posición privilegiada por ser la más poderosa e intensa de las distinciones y categorizaciones de la sociedad. Por tanto, es preciso garantizar su supremacía por sobre todos los otros dominios de la sociedad (económico, estético y ético). Esta supremacía se hace evidente en el caso extremo de emergencia o guerra padecido por un grupo social, donde la distinción amigo/enemigo supera todas las otras distinciones. Para Marchant, el principio que está en la base de una comunidad dada en Schmitt es una operación disociativa: el antagonismo. De esta manera, la ventaja de este concepto de lo político radica en que no enlaza el fenómeno político a un escenario institucional específico. Esto permite pensar lo político como un campo móvil y ubicuo.

Pues bien, más allá de la crítica de Chantal Mouffe a la idea de antagonismo de Schmitt y su aporte con el concepto de agonismo en democracia escrito en su clásico libro *En torno a lo político*, Schmitt y Arendt ayudan a la comprensión de la autoridad política del Senado desde la idea que la política existe entre los seres humanos y que, además, es un campo móvil y ubicuo. En consecuencia, de la autoridad política se puede inferir que detrás de la obediencia que legitima la autoridad, se encuentra latente un orden simbólico que articula la creencia y la subjetivación de los individuos con la obediencia a la norma y la estructura institucional de la dominación. Este orden simbólico actúa como garante de permanencia contra la

tensión que produce el ejercicio de autoridad y legitimación subjetiva.

En este marco, Talbert en su libro *The Senate of Imperial Rome* argumenta que las redes clientelares informales y las conexiones con la aristocracia local fueron de vital importancia para su formación. El autor sostiene que se establecieron canales de comunicación informales entre los magistrados sustentados por estas conexiones de poder. Así, los miembros del Senado romano imperial pertenecían al mismo grupo de estatus que las elites de la sociedad romana. Por tanto, las elites podían comunicar hechos, opiniones, sugerencias y sospechas. De esta manera, el Senado fue una entidad en sí misma, pero con relaciones cercanas entre la organización y grupos privilegiados. Con eso se generaba una particular intensidad de intercambio entre sus miembros (senadores con senadores y senadores con emperador). El argumento de Talbert, continúa al señalar que el Senado observaba, no solo en la obediencia y sus leyes, sino que también en la deferencia al propio grupo estatus privilegiado. Este último, visto como un reflejo natural del orden social y el *ethos* aristocrático. Es decir, la superioridad social del senador fue reconocida a través de deferencias y privilegios. Así, el estatus social y el poder político se reforzaban rápidamente. Este orden social y *ethos* aristocrático, es el orden simbólico subyacente que legitima la autoridad política institucional del Senado.

En América Latina, esta imagen de grupo de estatus privilegiado se mantiene. Un estudio realizado en el 2018 por Serna y Bottinelli, llamado *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: un estudio comparado de ocho países* analiza la relación entre la elite empresa-

rial y la política en la región entre los años 2010 y 2017. En este estudio, ocho fueron los países involucrados en la investigación. Entre ellos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Los resultados arrojaron que la participación de los empresarios es aún más extendida e incisiva en la alta política del parlamento, es decir, a nivel del Senado. Asimismo, la investigación sostiene que, en Brasil y Uruguay, la participación de empresarios en la cámara de senadores se ubica entre el 30 y 20%, respectivamente. Valores muy superiores de los encontrados en la cámara de diputados de cada país.

Con todo, en Latinoamérica, la autoridad política del Senado no se diferencia de las dinámicas de poder del Senado del imperio romano. El orden subyacente simbólico de la autoridad de esta cámara radica en sus redes clientelares y relaciones de poder con su mismo grupo de estatus. Esta dinámica, sustenta la legitimidad de poder otorgada por la institucionalidad al Senado. El reclamo de Elisa Loncon sobre “los mismos apellidos” de los integrantes de la cámara alta no está alejado de la realidad.

MACARENA VALENZUELA BELTRÁN

SOBRE LOS AUTORES

| Sergio Toro Maureira, Universidad Mayor, Chile, sergio.toro@umayor.cl, Escuela de Gobierno y Administración Pública. Este autor agradece el financiamiento del proyecto FONDECYT Regular 1211297 y a la iniciativa Milenio NCS2022_046.

| Sergio Huertas-Hernández, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, sahuertas@uc.cl, Instituto de Ciencia Política.

| Patricia Sotomayor Valarezo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, masotomayor@uc.cl, Instituto de Ciencia Política.

| Juan Carlos Arellano, Universidad Católica de Temuco, Chile, jarellano@uct.cl, Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública.

| Alejandro Olivares, Universidad Mayor, Chile, alejandro.olivares@umayor.cl, Escuela de Gobierno y Administración Pública.

| Vinicius Tejedas, IPOL/UnB, Brasil, viniustejedas@gmail.com, Núcleo de Estudios en Bica-meralismo e Instituciones Comparadas.

| María José Benavente, Universidad de Concepción, Chile, mjosebenaventeb@gmail.com.

| Macarena Valenzuela Beltrán, ICSO-UDP y Universidad del Biobío, Chile, mvalenzuelab@ubiobio.cl