

Las legislaturas latinoamericanas

Por Adrián Lucardi

Este Documento pretende dar cuenta de las características que presentan los poderes legislativos de 18 países latinoamericanos¹, a lo largo de varias dimensiones: tamaño, composición, estructura interna y posicionamiento ante el poder ejecutivo.

D
O
C
U
M
E
N
T
O
S

Adrián Lucardi es Asistente de Investigaciones del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés y ha realizado actividades de capacitación durante el año 2006 en la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos de CADAL.



Tamaño

Es frecuente acusar a las Cámaras legislativas de ser extremadamente grandes y onerosas, de contar con muchos más legisladores y/o empleados que los necesarios y de consumir una porción excesiva del presupuesto nacional. Si fueran más pequeñas, se repite, no solo podrían funcionar perfectamente bien; también harían las cosas con más transparencia y eficiencia. Pero, ¿son de verdad tan grandes las legislaturas latinoamericanas? En última instancia, la respuesta que se dé a esta pregunta depende de lo que uno considere que es “grande”; pero ello no quita que sea posible establecer comparaciones para determinar el tamaño relativo de unas respecto a otras. Los indicadores “objetivos” que se pueden usar para ello son múltiples: cantidad de cámaras, cantidad de habitantes por legislador, cantidad de empleados, y tamaño del presupuesto (en dólares nominales y en relación al presupuesto nacional y al PBI).

En cuanto a la cantidad de cámaras, lo primero que salta a la vista es que solo cuatro países están organizados como un estado federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), pero las legislaturas bicamerales suman nueve². Es cierto que éstas se encuentran en los países más extensos (República Dominicana y Uruguay son las únicas excepciones), y que es de esperar que cada cámara represente distintos intereses, porque se eligen de acuerdo a sistemas electorales muy distintos (salvo en los casos de Chile y México). Pero dado que las segundas cámaras usualmente tienen el objetivo de representar a las unidades de la federación, no serían necesarias en sistemas unitarios. En algunos países, en suma, el Senado puede ser visto como redundante, pero sin olvidar que la reforma constitucional destinada a eliminarlo puede transformarse en un *boomerang*, como sucedió en Venezuela con Chávez (donde, además, el unicameralismo le facilita las cosas porque limita la capacidad legislativa de controlarlo).

Tabla 1:
Tamaño de los poderes legislativos (Cámaras y miembros)

País	Superficie (km ²)	Federal/ Unitario	Cámara	Miembros	Habitantes/ legislador	Empleados/ legislador
Argentina	2,766,889	Federal	Baja	257	150,163	17.6
			Alta	72	536,000	40.6
Bolivia	1,098,581	Unitario	Baja	130	72,515	S/D
			Alta	27	349,148	S/D
Brasil	8,511,966	Federal	Baja	513	365,686	S/D
			Alta	81	2,316,012	S/D
Chile	756,626	Unitario	Baja	120	135,558	6.8
			Alta	38	428,079	10.8
Colombia	1,141,748	Unitario	Baja	166	277,343	S/D
			Alta	83	554,687	S/D
Costa Rica	51,060	Unitario	Única	57	75,825	17.9
Ecuador	270,670	Unitario	Única	100	132,150	S/D
El Salvador	21,041	Unitario	Única	84	81,845	8.7
Guatemala	108,889	Unitario	Única	158	80,380	S/D
Honduras	111,888	Unitario	Única	128	57,398	S/D
México	1,958,201	Federal	Baja	500	212,294	9.1
			Alta	128	829,273	8.4
Nicaragua	130,000	Unitario	Única	91	60,253	3.8
Panamá	77,082	Unitario	Única	78	41,385	14.7
Paraguay	406,750	Unitario	Baja	80	77,700	S/D
			Alta	45	138,133	S/D
Perú	1,285,220	Unitario	Única	120	232,892	22.7
República Dominicana	48,734	Unitario	Baja	178	51,124	S/D
			Alta	32	284,375	S/D
Uruguay	176,215	Unitario	Baja	99	34,899	S/D
			Alta	31	111,452	S/D
Venezuela	916,445	Federal	Única	167	159,144	13.9

De cualquier manera, el hecho de que el bicameralismo suele encontrarse en los países más extensos (tanto en superficie como en población) revela otro dato importante: las legislaturas tienen economías de escala. En los países más extensos, el tamaño de la legislatura, medido con criterios absolutos (ie, según la cantidad total de legisladores o el tamaño de su presupuesto), suele ser mayor que en los pequeños, pero mucho menor en términos relativos. Si quisiéramos tener el mismo *ratio* de habitantes por legislador en ambos casos, nos encontraríamos con cuerpos irrisoriamente chicos en los países pequeños, o grandes hasta lo inmanejable en los más poblados³. Ello no quita que sea posible impulsar reducciones en el número de legisladores, pero sí marca la importancia de tener en cuenta estas diferencias a la hora de considerar el tamaño de las distintas legislaturas latinoamericanas.

En efecto, una vez que se introduce esta variable de control se hace patente que en términos de habitantes por legislador, las legislaturas de la región no presentan excesivas diferencias entre ellas. En los países más grandes, el número varía entre 150 y 275 mil, con la excepción de Brasil (365 mil), en tanto que los chicos se concentran los 60 y 80 mil, con las excepciones de Ecuador (130 mil), la República Dominicana (51 mil), Panamá (41 mil) y Uruguay (35 mil). Lo mismo es válido para las cámaras altas: de los países que cuentan con un Senado, los cinco más chicos (Uruguay, Paraguay, República Dominicana, Bolivia y Chile) son los que tienen la menor *ratio* de habitantes por senador.

Una medida alternativa del tamaño de una legislatura es el número de empleados por legislador: muchas veces es posible reducir costos trabajando con menos gente, claro que sin tener la expectativa de que alcanza con reducir el personal que está de más para reducir drásticamente los costos y hacer que las cosas funcionen mejor. De los datos obtenidos en los pocos países que publican en internet el número de empleados del poder legislativo, la principal conclusión que se puede extraer es que un *ratio* de entre 7 y 10 empleados por legislador, como el que hay en Chile, El Salvador y México⁴, es perfectamente adecuado. En varios casos (las legislaturas de Venezuela, Panamá, Costa Rica y Perú, y la Cámara de Diputados argentina) ese número se eleva innecesariamente a entre 14 y 23, pero nada iguala el récord del Senado argentino, que tiene más de 40, lo que es absolutamente innecesario.

Aún así, el poder legislativo argentino está lejos de ser el más costoso de América Latina, como enseguida se verá. Como se aprecia en la tabla 1, ésta es la tercera de mayor presupuesto en dólares, luego de la brasileña y la mexicana, en tanto que los 17 millones de dólares que gasta Nicaragua parecen reflejar una enorme austeridad. Pero como se verá enseguida, estos números son engañosos: para calcular si una legislatura es grande lo mejor no es calcular la cantidad de recursos que consume en términos absolutos, sino en relación a los recursos disponibles, sea en el presupuesto total del Estado o en la economía como un todo. Como se verá, en este sentido la legislatura nicaragüense es una de las más caras de la región.

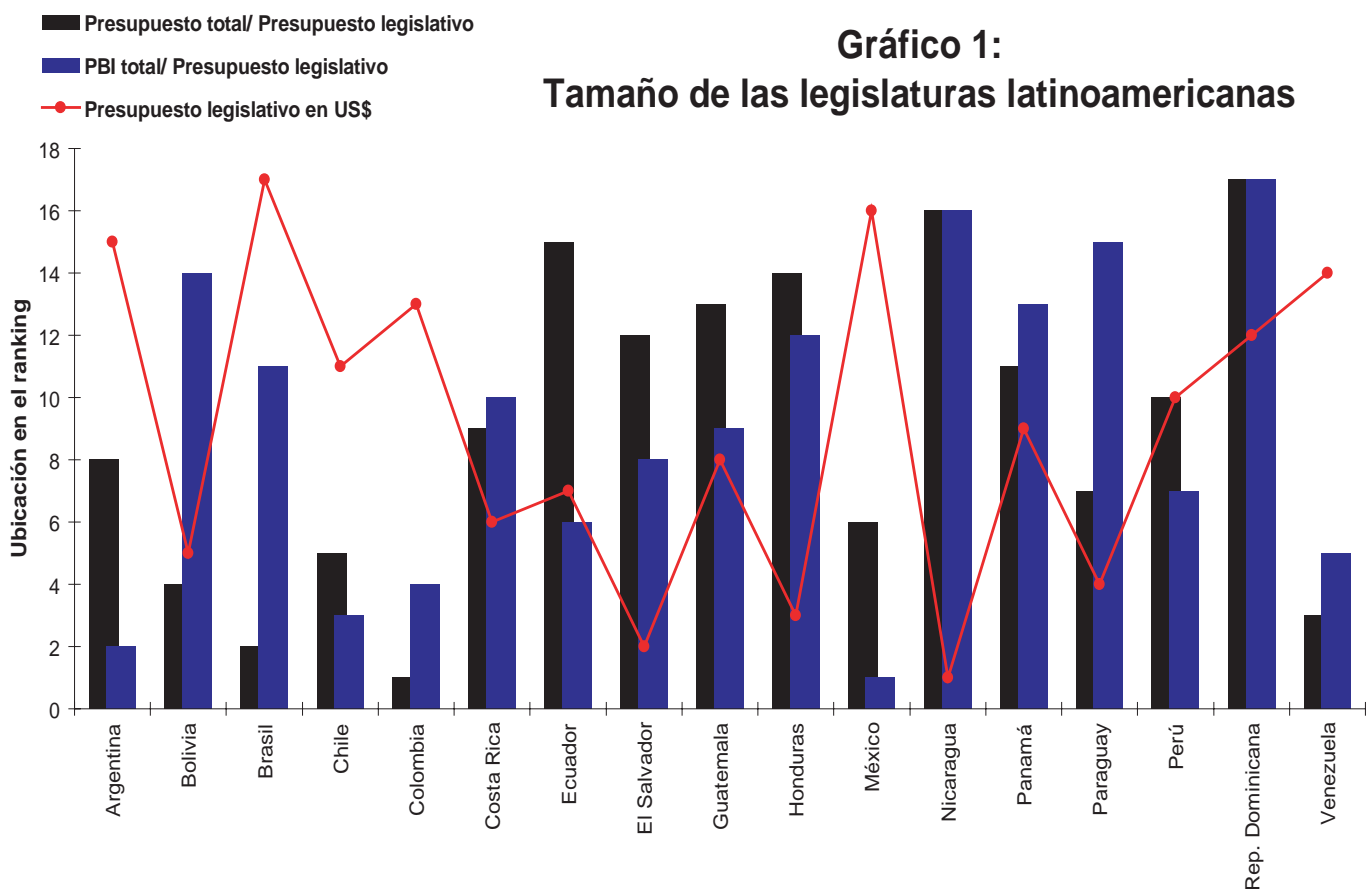
Tabla 2:
Tamaño de los poderes legislativos (Presupuesto)

País	Presupuesto 2006 (US\$ nominales al 01/02/07)	Presupuesto total 2006/ Presupuesto legislativo 2006	PBI 2005/ Presupuesto legislativo 2006
Argentina	178,562,198	166	1177
Bolivia	31,274,579	249	329
Brasil	2,524,685,572	310	405
Chile	109,157,447	233	1083
Colombia	134,410,459	363	1018
Costa Rica	33,399,525	166	612
Ecuador	42,282,208	97	841
El Salvador	23,790,125	140	765
Guatemala	44,660,218	114	651
Honduras	24,286,796	98	374
México	626,839,823	226	1351
Nicaragua	17,959,780	68	298
Panamá	46,761,916	149	348
Paraguay	25,597,305	186	311
Perú	104,939,768	158	810
República Dominicana	114,458,272	54	247
Venezuela	160,948,142	252	972

En relación al presupuesto total, el indicador empleado aquí mide la cantidad de veces que el presupuesto total contiene al del poder legislativo; este resulta más chico (en términos relativos) cuanto mayor es el número obtenido⁵. Así, Brasil y Colombia lideran este ranking de tamaño legislativo con valores superiores a los 300; les siguen México, Chile, Bolivia y Venezuela (entre 225 y 250); El Salvador, Panamá, Perú, Costa Rica, Argentina y Paraguay (entre 140 y 185); Ecuador, Honduras, Guatemala (entre 95 y 115); y la República Dominicana y Nicaragua (menos de 70). Se puede apreciar que aquí también hay economías de escala, pero solamente como tendencia general: aunque los países grandes tienen legislaturas más pequeñas, entre los países chicos encontramos muchas diferencias que deben explicarse por otros factores.

Pero tal vez sea más adecuado comparar el costo del poder legislativo con los recursos disponibles no para el Estado, sino para toda la economía. Y el dato de interés es que aquí la ubicación relativa de los países es muy distinta a la del caso anterior. Efectivamente, si hacemos la misma cuenta pero reemplazando el presupuesto por el PBI, podemos clasificar a los países en cuatro grupos que son muy distintos a los anteriores: en Venezuela, Colombia, Chile, Argentina y México, el PBI equivale a más de 950 veces el gasto legislativo total; les siguen Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Perú y Ecuador (entre 600 y 850); Nicaragua, Paraguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Brasil (entre 300 y 400); y la República Dominicana (menos de 250). Nuevamente tenemos economías de escala en términos generales, pero acompañadas por amplias diferencias entre los países chicos.

Si en un principio mencionábamos que nuestro juicio sobre las legislaturas depende, en parte, de qué consideremos que es “grande”, ello se debe a que los resultados que arrojan estos tres indicadores de gasto legislativo son muy distintos entre sí. Esto se ilustra en el Gráfico 1, donde a cada país se le asigna un valor del 1 al 17 según el lugar que su legislatura ocupa en el ranking de cada indicador, y donde 1 significa que la legislatura es la más pequeña de todas de acuerdo al criterio empleado, y 17 que es la más grande. Por ejemplo, Brasil está ubicado en el último lugar (17°) en lo que hace al costo total de su legislatura medido en dólares nominales, pero en el segundo en lo que hace al peso del costo legislativo en el presupuesto total.



Como se aprecia claramente, las variaciones son muy importantes, y no cambian demasiado si rankeamos a los países grandes y los pequeños de manera independiente. Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Perú se ubican en posiciones similares en todos los casos, pero para los demás países las diferencias son muy grandes; incluso, en Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador y México no hay siquiera dos indicadores que coincidan. El único resultado concluyente es que la legislatura dominicana es excesivamente onerosa desde todo punto de vista (y especialmente, si se la considera en relación con los demás países chicos), pero ello no es más que la excepción que confirma la regla: su costo

siempre se nota porque es sumamente desproporcionado, pero en los otros casos no resulta tan claro determinar si estamos ante una legislatura excesivamente costosa o no.

Composición

La “composición” de las cámaras incluye cuestiones tales como la duración de los mandatos legislativos, el tipo de renovación empleado (parcial o total), y el régimen electoral utilizado para integrarlas. En este último rubro nos encontramos frente una gran variedad de sistemas alternativos, pero en los dos primeros las semejanzas son prácticamente totales. Así, solamente en Argentina (ambas cámaras) y Brasil y Chile (Senado) encontramos casos de renovación parcial; en el resto de los países, la composición del poder legislativo cambia con cada elección.

Tabla 3:
Composición y sistema electoral

País	Cámara	Duración mandato	Reelección	Sistema electoral
Argentina	Baja	4	Indefinida	Proporcional
	Alta	6		Lista Incompleta
Bolivia	Baja	5	Indefinida	Mixto proporcional
	Alta	5		Lista Incompleta
Brasil	Baja	4	Indefinida	Proporcional
	Alta	8	Indefinida	Mayoritario
Chile	Baja	4	Indefinida	Mayoritario
	Alta	8		Mayoritario
Colombia	Baja	4	Indefinida	Proporcional
	Alta	4	Indefinida	Proporcional
Costa Rica	Única	4	No consecutiva	Proporcional
Ecuador	Única	4	Indefinida	Proporcional
El Salvador	Única	3	Indefinida	Mixto proporcional
Guatemala	Única	4	Indefinida	Mixto proporcional
Honduras	Única	4	Indefinida	Proporcional
México	Baja	3	No consecutiva	Mixto mayoritario
	Alta	6		Mixto mayoritario
Nicaragua	Única	6	Indefinida	Mixto proporcional
Panamá	Única	5	Indefinida	Proporcional
Paraguay	Baja	5	Indefinida	Proporcional
	Alta	5		Proporcional
Perú	Única	5	Indefinida	Proporcional
República Dominicana	Baja	4	Indefinida	S/D
	Alta	4		Mayoritario
Uruguay	Baja	5	Indefinida	Proporcional
	Alta	5		Proporcional
Venezuela	Única	5	1 + 2 períodos	Mixto mayoritario

Algo muy parecido sucede con la duración de los mandatos: la mayoría de los legisladores dura entre 4 y 5 años en el cargo y puede reelegirse indefinidamente en él. Solo en México y El Salvador encontramos mandatos más breves (3 años), en tanto que éstos son mas largos en Nicaragua, Argentina, México, Brasil y Chile (pero en estos últimos cuatro casos solo para el Senado). Y únicamente tres países ponen límites a la reelección consecutiva de sus legisladores: Costa Rica y México la prohíben, en tanto que Venezuela la permite solo dos veces. En suma, al menos en el papel la mayoría de los legisladores latinoamericanos tienen la posibilidad de permanecer varios períodos en el cargo y ganar experiencia y contactos con los que eventualmente contrapesar el poder del ejecutivo.

Quizás porque sus efectos se hacen sentir con mayor rapidez que otras variables, por lo que generan tanto mayores reclamos ciudadanos de cambio como oportunidades de sacar ventaja, los sistemas electorales han sido ampliamente manipulados a lo largo de todo el continente. Como muestra la Tabla 2, la variedad es amplísima: hay sistemas mayoritarios, proporcionales, semi-proporcionales (ie, de lista incompleta) y mixtos (segmentados y proporcionales). Dentro de este cuadro hay dos tendencias que vale la pena destacar. La primera es el auge (o la moda) de los sistemas mixtos, introducidos durante las últimas dos décadas al calor de los reclamos para modernizar y personalizar la política, sin necesariamente renunciar a las ventajas de la representación proporcional. Y la segunda es la creación de circunscripciones especiales que apuntan a garantizar la representación parlamentaria de los pueblos indígenas: en los últimos años tanto Colombia como Venezuela introdujeron mecanismos de este tipo.

Estructura interna y funcionamiento

Exceptuando la cantidad de comisiones, no existen demasiadas diferencias entre las distintas cámaras en lo que hace a sus reglas básicas de funcionamiento y organización interna: duración de los períodos ordinarios de sesiones, convocatoria de las extraordinarias, quórum requerido para funcionar. En el primer caso, tenemos reuniones ordinarias que duran entre 7 y 10 meses (solo en Bolivia, Chile y Costa Rica duran menos), y ejecutivos que pueden llamar a sesiones extraordinarias (El Salvador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela son las únicas excepciones), aunque en ocasiones éstas también pueden ser convocadas por un grupo de legisladores o por la comisión permanente que sigue en funciones. Y en cuanto al quórum estipulado para sesionar, casi siempre es de la mitad más uno de los miembros, salvo en Chile (un tercio), Ecuador (un medio) y Costa Rica (dos tercios); en Guatemala, Panamá y Perú no hay ningún piso constitucionalmente establecido.

Tabla 4:
Funcionamiento y organización interna

País	Cámara	Duración sesiones	Quórum	Comisiones permanentes	Comisiones temporarias	Legisladores / Comisión
Argentina	Baja	9	1/2 + 1 miembros	45	19	5.7
	Alta			30		2.4
Bolivia	Baja	3+1	1/2 + 1 miembros	13 + 30 comités		10.0
	Alta			11 + 11 comités		2.5
Brasil	Baja	9	1/2 + 1 miembros	22	5	23.3
	Alta			12 + 20 subs.	5	6.8
Chile	Baja	4	1/3 miembros	19	9	6.3
	Alta			20	1	1.9
Colombia	Baja	8	1/2 + 1 miembros	12		13.8
	Alta			10		8.3
Costa Rica	Única	6	2/3 miembros	14	4	4.1
Ecuador	Única	10	1/2 miembros	20		5.0
El Salvador	Única		1/2 + 1 miembros	18		4.7
Guatemala	Única	8	S/D	33	11	4.8
Honduras	Única	9	1/2 + 1 miembros	S/D	S/D	N/A
México	Baja	7	1/2 + 1 miembros	46	20	10.9
	Alta		1/2 + 1 miembros	59	2	2.2
Nicaragua	Única		1/2 + 1 miembros	15	1	6.1
Panamá	Única	8	S/D	21		3.7
Paraguay	Baja	10	1/2 + 1 miembros	29	2	2.8
	Alta			15	3	3.0
Perú	Única	S/D	S/D	22	4	5.5
República Dominicana	Baja	6+4	1/2 + 1 miembros	39		4.6
	Alta			10		3.2
Uruguay	Baja	9 1/2	1/2 + 1 miembros	21	7	4.7
	Alta			21	3	1.5
Venezuela	Única	7 1/2 + 3	1/2 + 1 miembros	16 + 62 subs.	34	10.4

Respecto a las comisiones hay que comenzar haciendo algunas aclaraciones. Es malo que éstas proliferen, pues ello conduce a incrementar innecesariamente la burocracia y el gasto público, además de “inflar” la cantidad de proyectos de ley presentados y disminuir su calidad. Además, porque como inevitablemente muchas comisiones estarán conformadas en torno a temas sobre los que no es necesario sacar leyes importantes, los legisladores que las integran tratarán de aumentar su “productividad” presentando proyectos poco útiles y hasta frívolos. Pero la escasez de comisiones puede ser contraproducente en lo que hace a las relaciones con el poder ejecutivo. En efecto, si hay pocas comisiones, se dificultan los acuerdos, la toma de decisiones y la especialización, por lo que resulta más difícil fiscalizar los proyectos y acciones del poder ejecutivo: cuando resulta difícil formar alianzas legislativas y los legisladores especializados son pocos, es difícil comprender las implicancias de las iniciativas del ejecutivo y reunir las voluntades para hacerles frente.

Dicho eso, veamos qué sucede en las legislaturas latinoamericanas. En primer lugar, notamos que las comisiones existentes son de varios tipos: además de las permanentes (algunas de ellas bicamerales), están las especiales, las de investigación y –en Bolivia, Venezuela y el Senado brasileño– los comités o subcomisiones. Las primeras están en todas las cámaras⁶, variando en número desde las 59 del Senado mexicano a las 10 del dominicano y el colombiano; las de otro tipo son menos frecuentes, aunque su grado de variación es mayor: van desde las 34 de Venezuela y las 20 y 19 de las cámaras bajas de México y Argentina, a unas pocas en otros países y ninguna en Bolivia, Colombia, El Salvador, Panamá y la República Dominicana.

Pero, al igual que en el caso del presupuesto, es conveniente controlar la cantidad de comisiones de acuerdo al tamaño de la cámara respectiva, en este caso medido por la cantidad de legisladores. Al hacer esto, muchas diferencias se diluyen. Por una parte, como el Senado suele ser menos numeroso que la Cámara de Diputados, en ésta el número relativo de comisiones tiende a ser menor (la única excepción es Paraguay, cuya cámara baja tiene demasiadas comisiones). Y por otra, las diferencias entre los distintos países en cuanto a cantidad de comisiones se diluyen algo: el *ratio* de legisladores por comisión oscila entre 4 y 10 en cámaras bajas o legislaturas unicamerales, y entre 1.5 a 3 en las cámaras altas, con las únicas excepciones de Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay.

Mecanismos de sanción de leyes y atribuciones *vis-à-vis* el Poder Ejecutivo

Además de las leyes ordinarias, que normalmente exigen la aprobación de la mitad más uno de los presentes, en muchos países existen mecanismos alternativos de aprobación, o bien leyes de carácter especial cuya ratificación demanda mayorías especiales⁷. Esta última alternativa existe en casi todos los países, aunque con distinta amplitud y requisitos según el caso: en Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela las leyes orgánicas se aprueban con la mayoría absoluta de los votos (excepto Venezuela que exige dos tercios), al igual que la legislación electoral y sobre partidos políticos en Argentina; en Chile existen las leyes de interpretación constitucional y orgánicas, que necesitan aprobarse con mayorías de tres quintos y cuatro séptimos respectivamente; y en Guatemala las leyes constitucionales exigen dos tercios. Otros casos *sui generis* son Costa Rica (iniciativa popular, dos tercios), República Dominicana (leyes urgentes, dos tercios en segunda discusión), Uruguay (se contemplan leyes específicas con distintos requisitos de aprobación de acuerdo al caso) y Venezuela (leyes habilitantes, tres quintos).

Tabla 5:
Sanción de leyes y relación con el Poder Ejecutivo

País	Aprobación especial	Requisito	Delegación al PE	Insistencia veto	Promulgación parcial	Aceptación veto parcial
Argentina	Sist. electoral, de partidos, otras	1/2 + 1 miembros	Sí	2/3 presentes	Sí	No
Bolivia	Leyes orgánicas	1/2 + 1 miembros		2/3 presentes		Sí
Brasil			Sí	1/2 + 1 miembros		No
Chile	Interpretac. constitucional, orgánicas, otras	3/5 ó 4/7 ó 1/2 + 1 miembros	Sí	2/3 presentes	Sólo presupuesto	Sí
Colombia	Leyes orgánicas	1/2 + 1 miembros	Sí	1/2 + 1 miembros		No
Costa Rica	Iniciativa popular	2/3 miembros		2/3 miembros		Sí
Ecuador	Leyes orgánicas	1/2 + 1 miembros		2/3 miembros	Tácita en 30 días	Sí
El Salvador				2/3 miembros		Sí
Guatemala	Leyes constitucionales	2/3 miembros		2/3 miembros		No
Honduras				2/3 miembros?		No
México				2/3 miembros		No
Nicaragua				1/2 + 1 miembros		No
Panamá	Leyes orgánicas	1/2 + 1 miembros	Sí	2/3 miembros		No
Paraguay				1/2 + 1 miembros		Sí
Perú	Leyes orgánicas	1/2 + 1 miembros	Sí	1/2 + 1 miembros		Sí?
República Dominicana	Leyes urgentes	2/3 miembros en 2da discusión		2/3 miembros		No
Uruguay	Leyes específicas	Variable		3/5 miembros	Tácita en 30 días	Sí
Venezuela	Leyes orgánicas, habilitantes	2/3 ó 3/5 miembros	Sí	1/2 + 1 presentes		Sí

Además, en el caso de las leyes ordinarias hay siete países (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela) donde se exige la doble lectura antes de la aprobación. Este mecanismo sirve sobre todo para evitar que un proyecto de ley potencialmente polémico sea aprobado sin debate público; la doble lectura garantiza al menos que los legisladores dispuestos a sancionarlo paguen el costo político de su decisión. Es por eso que se lo ha establecido exclusivamente en países que tienen una legislatura unicameral, con la excepción de la República Dominicana: en los sistemas bicamerales siempre hay una doble lectura, aunque sea en cuerpos distintos.

Por su parte, los mecanismos alternativos de aprobación comprenden la sanción tácita de los proyectos declarados urgentes y la delegación de facultades legislativas en el ejecutivo o las comisiones. El trámite de urgencia –que puede tanto evitar el “cajoneo” de ciertos temas como otorgarle más poder al ejecutivo que enfrenta una legislatura dividida– consiste en la facultad del ejecutivo de obligar a la legislatura a considerar un proyecto dentro en un determinado plazo. En Ecuador y Paraguay la constitución establece que si éste vence sin que el congreso haya aprobado o rechazado el proyecto, el mismo se convierte en ley de manera tácita; este tipo de sanción está taxativamente prohibido en Brasil (aunque el congreso está obligado a discutir las leyes urgentes con prioridad a las demás), en tanto que las constituciones de Chile y Colombia no aclaran lo que sucede si el proyecto no es tratado antes del vencimiento del plazo fijado.

La posibilidad de delegar la aprobación de las leyes al ejecutivo existe en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela, en cada caso con distintos condicionamientos, en tanto que en Ecuador, Perú, Paraguay y Argentina es posible delegar la aprobación de determinadas leyes en las comisiones, si bien con características particulares en cada caso: en Ecuador solo se exige una lectura en el pleno, en Perú únicamente es posible delegar a la Comisión Permanente, en Paraguay hay importantes materias exceptuadas (impuestos, legislación orgánica, etc), y en Argentina el mecanismo se limita a la aprobación en particular de un texto ya sancionado por el pleno.

Queda por considerar el veto ejecutivo, que existe en todos los países aunque bajo distintas modalidades; y aunque la posibilidad de insistir siempre existe, las mayorías exigidas difieren mucho. El veto más débil es el de Venezuela (con la mitad más uno de los presentes alcanza para concretar la insistencia), y en orden de importancia le siguen los de Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú (mayoría absoluta de los miembros de cada cámara), Uruguay (tres quintos de los miembros), Argentina, Bolivia, Chile (dos tercios de los presentes), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y la República Dominicana (dos tercios de los miembros), en tanto que en Honduras la constitución no aclara si los dos tercios que establece se refieren a los miembros totales de la legislatura o solo a los presentes.

En contraste, el veto con promulgación parcial, una de las atribuciones más potentes del ejecutivo, es mucho más raro: en Argentina está permitido siempre y cuando “no altere el espíritu” de la ley original; en Ecuador y Uruguay recibe sanción tácita si el congreso no se expide en un plazo de 30 días, y en Chile solo es válido si se aplica sobre el presupuesto. Pero de todas maneras, en Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Uruguay y Venezuela el congreso puede aceptar las modificaciones sugeridas por el ejecutivo y convertirlas en ley con la aprobación de no más legisladores que los necesarios para insistir en su proyecto original.

Notas:

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

² En todos los casos estamos ante bicameralismos *simétricos*: los poderes de ambas cámaras son similares, al margen de que algunas atribuciones específicas (verbigracia, la aprobación de nombramientos) se encarguen a una cámara en particular.

³ Por ejemplo, en Brasil, el país más grande de la región en términos de cantidad de habitantes (cerca de 190 millones en 2005), hay un diputado cada 365 mil habitantes; si Panamá, el país menos poblado, tuviera la misma proporción, debería contar con solo 9 diputados, a todas luces muy pocos. Y a la inversa, si en Brasil hubiera un legislador cada 41 mil personas, como en Panamá, su cámara baja tendría cerca de 4500 miembros.

⁴ Los datos de Nicaragua, que dan un promedio de poco menos de 4 empleados por diputado, no son del todo confiables.

⁵ Es necesario aclarar que si el gasto legislativo representa una elevada proporción del presupuesto total, ello puede deberse a dos razones. La primera es que efectivamente estemos antes un congreso de gran tamaño; la segunda, que el presupuesto total sea relativamente pequeño. En los (lejanos) días en los que el gasto público se destinaba a pagar deuda, gastos militares y poco más, probablemente la participación del presupuesto legislativo en el gasto total era mucho mayor que hoy, pero ello indicaba más un Estado chico que una legislatura grande. Pero hoy en día esta segunda razón ya no es válida, por lo que podemos decir con seguridad que las legislaturas que consumen muchos recursos presupuestarios son más grandes que las demás.

⁶ En el sitio web de la legislatura de Honduras no figuran datos sobre la cantidad de comisiones de la misma.

⁷ Además de las reformas constitucionales, que aquí no serán tenidas en cuenta.