

Título: Democracia y Poder Legislativo, Como Causa y Efecto

Autor: Julián David Guachetá Torres / Estudiante de Noveno semestre de Derecho de la  
Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.

Correo Institucional: [julian.guacheta.t@uniautonoma.edu.co](mailto:julian.guacheta.t@uniautonoma.edu.co)

Área temática: Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia

“Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia  
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

## **Democracia y Poder Legislativo, Como Causa y Efecto**

### **Resumen**

La ponencia tiene como objetivo establecer la relación existente entre el tamaño del poder legislativo y la calidad de la democracia en los diez (10) primeros países latinoamericanos del índice de democracia publicado por el diario *The Economist* para 2016 y del índice de desarrollo democrático de América Latina para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer. A través de un análisis documental de la información institucional de cada país y mediante un cruce de variables cuantitativas: número de parlamentarios en proporción a la población de cada país, número de proyectos de ley presentados y el número de estos que finalmente entran a formar parte del ordenamiento jurídico, daremos cuenta de que la inestabilidad democrática es a su vez resultado de la inseguridad jurídica de los diferentes países, que tiene su origen en las características de su aparato legislativo. Consideramos que la calidad de la democracia está ligada íntimamente con el tamaño del poder legislativo y que, a un mayor tamaño del poder legislativo, a un mayor volumen de proyectos de ley y por ende de normas jurídicas, la calidad de la democracia del país será menor.

Palabras clave: Democracia, poder legislativo, América Latina, norma jurídica, proyecto de ley.

### **A Modo de Introducción**

¿Es necesaria la democracia? según los antropólogos y las personas que se encargan de estudiar la vida humana en términos biológicos, el ser humano hace su aparición hace siete millones de años, tiempo durante el cual ha tenido que organizarse para adaptarse al medio, lo que ha permitido que se desarrollen conceptos como la propiedad o la familia que son casi que inherentes al hombre, lo cierto es que la organización humana ha evolucionado constantemente, hemos pasado de ser nómadas y vivir de la recolección a ser sedentarios y vivir de la agricultura que posteriormente se convertirá en industria y en metrópoli, la organización y la forma de establecer los roles sociales ha hecho que veamos a la autoridad y el deber de obedecer en hombres enviados por dios para que represente su poder en la tierra, también hemos visto a hombres que guiados por su auto convencimiento de grandeza han conquistado por vía de la fuerza a pueblos enteros formando bastos imperios, se aprecia por

otra parte una organización que surge de una convención entre muchos, para otorgar un poder legítimo a otros pocos para que salvaguarden interés comunes, estamos hablando en términos muy simples de la democracia, lo anterior nos lleva a preguntarnos si la democracia es una necesidad del hombre, ¿acaso este ha necesitado de la democracia para vivir? O quizá ¿esta forma de organización se antoja como el máximo peldaño de la evolución social del hombre?

Si bien este no es el tema central de la ponencia, ni tampoco los interrogantes que se plantearon van hacer resueltos, lo antes mencionado merece ser resaltado por cuanto la historia de Europa o de occidente se presenta para América Latina como la única, válida y que realmente existió, esta reflexión debe hacernos pensar en las realidades antes de la colonia, antes de todo el andamiaje institucional y burocrático al que nos enfrentamos, esta es una reflexión inicial acerca de la imposición de una forma de ver al mundo, de vivirlo y de afrontarlo, la democracia no es un elemento del hombre ni de su naturaleza, es una forma de organización que respalda algo más grande que ella misma, respalda un modelo económico quizá, es una forma global de administrar los recursos y la necesidad humana son estas a su vez características que se acoplan a este término (Bobbio, 1989)

En ese sentido podemos decir que la democracia ha acompañado muy poco al hombre si se compara con su aparición como especie en el planeta tierra, razón por la cual llama la atención el hecho de que actualmente esta se presente como instrumento indispensable para la vida humana en sociedad, es capaz según sus defensores de exaltar y poner en práctica uno de los derechos primordiales de todo ser humano y es la libertad. (Huntington, 2001) Pero también dentro de las democracias se pueden evidenciar todo tipo de atropellos y de incongruencias con los valores, principios y derechos que esta forma de gobierno pregona, las variantes de democracia, sus modelos y los factores que en ella influyen hace que sea un tema de nunca acabar.

La democracia ya era un tema de estudio en la antigua Grecia y Platón supo definirla como la peor forma de gobierno, por cuanto en esta forma de organización no son los más capaces ni los más idóneos quienes gobiernan, sino que era el *demos* quienes por el solo de hecho de ser mayoría podían tomar las decisiones siendo estas correctas o no, aunque se parte de la premisa de que si la decisión es de todos no existe error en esta, (Sartori, 2017) lo cierto es que su aparición o auge tuvo que esperar a casi toda una existencia de dominación por parte

de un rey, emperador, dictador etc. Esta idea se presentó mucho antes y ya en la edad media se conocieron intentos democráticos, pero aun así, quiero iniciar en el escenario de posguerra a mediados de 1945, en el contexto de la guerra fría, la democracia fue vista como una forma de control al abuso mismo del hombre por el hombre en términos de Thomas Hobbes. La democracia se vendió a los países como un nuevo comienzo, solo que esta vez defiende un modelo económico, cosa que difiere de los griegos, ¿importa entonces la legitimidad de quienes gobiernan? o quizá ¿importen las garantías en términos de derechos y libertades que ofrezcan? o más bien su visión liberal de la economía? (Dahl, 1992)

La democracia actual y no la que describe Platón se asienta en una lógica de respaldo de la lucha entre los dos bandos que se forman en la guerra fría, por un lado Estados Unidos con su discurso capitalista que se legitimaba con la democracia y por otro lado la Unión Soviética que siguiendo el pensamiento de Marx entre muchos otros que abogaban por la reivindicación de la clase proletaria, buscaba la implementación del Comunismo como única forma en la cual se pueda desarrollar el hombre, es en este contexto y bajo estas premisas que Estados Unidos aprovechó esa época en que el autoritarismo y el nacionalismo desbordado ocasionaron que los estados que desde Maquiavelo habían abogado por una libertad total y una discrecionalidad bastante amplia de quien dirigía, se pensarán ahora en poner límites (Moore, 1973)

Hablar de democracia es hablar de un concepto inacabado, de un proyecto inconcluso y en constante cambio, que para algunos países se antoja caótica, mientras que para otros es la panacea que representa la cumbre en la organización humana, por esta razón se hace preciso que antes de iniciar cualquier análisis o diálogo respecto a este tema se deban señalar aspectos de contexto y de naturaleza teórica que permitan un mayor entendimiento de la importancia de este modelo y más aún de su necesidad de medición, ya que, a todas luces es algo que no se puede medir, debido a la heterogeneidad con la que se presenta en el mundo entero (Levine & Molina, 2017)

Es curioso pensar que en algún momento de la historia o quizá en algunos lugares actualmente ser llamado demócrata se constituye como un insulto, esto especialmente cuando los regímenes autoritarios están en auge, América Latina plantea un escenario por demás curioso, los países de esta latitud del planeta han llegado tarde al mundo según la visión

occidental, esto a ocasionado que se según los estándares de occidente estemos en un atraso especialmente en materia económica, ahora que en términos de democracia no es la excepción, esta forma de gobierno que para los países latinoamericanos se presenta como una forma de alcanzar el éxito, de lograr el tan ansiado desarrollo especialmente económico (Faletto, 1969) o los objetivos que cada país se trace, pero como ya se anticipó la democracia no es un invento de nuestra región, pese a esto, se ubica en el centro de la discusión despertando luchas efervescentes y reuniendo entorno a discursos de libertad e igualdad al pueblo.

Un aspecto importante para el análisis es la magnitud de las diferencias entre democracias latinoamericanas, unas más sólidas que otras, unas de mayor calidad que otras, todo esto claro, según los estándares de quienes se piensan la medición del concepto, pero ¿Por qué Existen tales diferencias? si América Latina es por herencia un solo pueblo, y lo que separa a un país de otro no es más que una línea imaginaria trazada con sentimientos y patriotismos europeos coloniales, estas respuestas se pueden resolver de forma pragmática según se observen las variables que los índices de medición toman para publicar sus informes, para la ponencia se hará referencia a los países del listado de países democráticos del diario *The Economist* para 2016 y del índice de desarrollo democrático de América Latina para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer.

### **Problematización**

La problematización se plantea en dos vías, la primera en establecer si realmente los parámetros o variables que utilizan tanto el diario *The Economist* y del índice de desarrollo democrático de América Latina para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer pueden medir efectivamente la democracia, entendiendo que no tienen en cuenta aspectos culturales o de contexto en estricto sentido (Levine & Molina, 2017), que son determinantes en la construcción de un ideal democrático y la segunda vía va dirigida hacia la determinación del nexo que existe entre la democracia y un aparato legal que se manifiesta mediante el poder legislativo en primera instancia, como órgano que crea los parámetros de conducta de todo un país, puesto que en la materialización de las normas entran a escena otro tipo de actores, que no son motivo de análisis.

### **Midiendo lo Inmedible**

Partiendo de lo anterior el análisis está encaminado en determinar si efectivamente la medición de la calidad de la democracia es llevada de buena manera y si existe una buena manera de medirla, de plano la respuesta es no, puesto que la democracia como fenómeno o hecho social no se determina por variables taxativas y menos con aplicación en todo los contextos, así las cosas vemos como El diario *The Economist* para determinar en primera medida si un país es democrático y en segunda que tipo de democracia tiene, utiliza cinco indicadores los cuales son; procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento de gobierno, participación política, y cultura política. En este orden de ideas un país a medida que cumple o no con estas variables se podrá ubicar dentro de cuatro grupos que partiendo de lo mejor a lo peor será así; democracias plenas, democracias imperfectas, sistemas híbridos y regímenes autoritarios, esto implica que partiendo de condiciones y de características ya definidas un país será categorizado en una lista, ahora que la medición del índice de desarrollo democrático para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer, se realiza con variables diferentes, cuatro en total, primero: La democracia de los ciudadanos, que mide el clima de respeto de derechos y libertades en cada país. segundo: La democracia de las instituciones, que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos. Tercero: La democracia social, que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano y Cuarto: La democracia económica, que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos. En definitiva, vemos como solo dos ejemplos de medición de la democracia, sin contar a autores tales como Daniel Levine o José Enrique Molina que se han aventurado a proponer nuevas formas de medir la democracia o a la organización Freedom House, cambian en gran medida su forma de abordar el asunto, y finalmente los resultados.

La siguiente tabla permite evidenciar la diferencia de variables de ambas mediciones.

<b>The Economist: index of democracy 2016</b>	<b>Índice de desarrollo democrático para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procesos electorales y pluralismo</li> <li>2. Libertades civiles</li> <li>3. Funcionamiento de gobierno</li> <li>4. Participación política</li> <li>5. Cultura política</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La democracia de los ciudadanos</li> <li>2. La democracia de las instituciones</li> <li>3. La democracia social,</li> <li>4. La democracia económica.</li> </ol>

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia a partir de The Economist: index of democracy 2016 y el Índice de desarrollo democrático para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer.

Una de las primeras diferencias ya acotadas es la categorización que hace el diario The Economist según el puesto que ocupe el país a nivel mundial, es decir que la democracia en un determinado país podrá ser: democracia plena, democracia imperfecta, democracia con sistema híbrido y régimen autoritario, vale preguntarse a continuación si ¿se puede realizar esta discriminación teniendo en cuenta que existen otras variables que pueden afectar a la democracia tales como conflictos armados, el clima, la ubicación geográfica y que como se puede apreciar el índice no las recoge?

La economía como se puede apreciar es un elemento que incluye en el índice de desarrollo democrático de la Fundación Konrad Adenauer, la cual según el índice determina aspectos tales como acceso a salud, educación, es decir acceso a bienes y servicios que desembocan en mejorar la calidad de vida, en este punto se debe realizar una distinción en la forma de abordar la medición de la democracia, ya que “democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. Un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o de muchos, sin dejar de ser por ello democrático” (Levine & Molina, 2017) esto implica que las mediciones respecto a la democracia deben ser entorno al sentido estricto de la democracia, pero esto no implica que en muchas ocasiones se asocie a la democracia con la capacidad de tomar buenas decisiones para la satisfacción de un país, entorno a resultados y no respecto a la discusión de la legitimidad y a las garantías de elección, postulación y participación especialmente en materia de control.

En conclusión no se puede afirmar que una u otra forma de medir la democracia este errada, puesto que en sentido amplio, de democracia como buen gobierno que satisface necesidades o en sentido estricto sobre la calidad de la democracia, ningún parámetro de medición es absoluto y reflejan a la realidad en su totalidad, lo que si amerita análisis son, los intereses que se esconden tras las mediciones, esto implica que la objetividad juega un papel fundamental en los listados, ahora que el estado de una democracia no puede determinarse por el lugar en una lista ni por el cumplimiento de ciertas características que seguramente por cambios culturales y de contexto sean obsoletas.

La siguiente tabla contiene la posición de los países latinoamericanos según el índice de desarrollo democrático de la Fundación Konrad Adenauer para 2016.

<b>País</b>	<b>Puesto</b>	<b>Desarrollo Económico</b>
Chile	1	Alto
Uruguay	2	Alto
Costa Rica	3	Alto
Perú	4	Medio
Panamá	5	Medio
Ecuador	6	Medio
Bolivia	7	Medio
Argentina	8	Medio
México	9	Bajo
El Salvador	10	Bajo
R. dominicana	11	Bajo
Paraguay	12	Bajo
Colombia	13	Mínimo
Brasil	14	Mínimo
Nicaragua	15	Mínimo
Venezuela	16	Mínimo
Honduras	17	Mínimo
Guatemala	18	Mínimo

Tabla 2. Fuente: Elaboración propia con datos del índice de desarrollo democrático de la Fundación Konrad Adenauer para 2016.

Como se puede apreciar de los 18 países de la región que se ubican dentro del índice solo tres tienen según la Konrad Adenauer un desarrollo democrático alto, cinco tienen un desarrollo económico medio, cuatro un desarrollo democrático bajo y seis tienen un desarrollo democrático mínimo, esto en términos generales se constituye como bueno o malo para la región, según el índice eso es positivo, ahora que encontraríamos argumentos para atacar tal afirmación o defenderla, la discusión está abierta.

Ahora que es curioso que según el index of democracy para 2016, de los 167 países a nivel mundial que tomo como referencia la unidad de inteligencia del diario inglés *The Economist*, solo 19 reúnen las condiciones para ser llamados como democracias plenas, en contraposición existen 51 regímenes autoritarios aún, por otra parte existen 57 democracias imperfectas y 40 sistemas híbridos, esto es muestra según los propios parámetros del diario, que la democracia se está abriendo paso en el mundo y solo una pequeña porción de países ha logrado alcanzar tan honrosa distinción (Huntington S. P., 1994) y ¿los demás países? La discusión se centra es establecer cuáles son los caminos a los cuales deben apegarse un país para alcanzar el éxito en términos del diario, y preguntarse por la posibilidad de que un país que cumpla con los requisitos de la medición pero sus prácticas en el fondo sean antidemocráticas, estos números son reflejo de que la democracia responde a variables de diferente naturaleza y no solamente a las expuestas por el diario, la siguiente tabla contiene a los diez primeros países de América Latina y el caribe en el índice de democracia del diario *The Economist*.

<b>País</b>	<b>Puesto a Nivel Mundial</b>	<b>Puesto a nivel Latinoamericano</b>	<b>Tipo de Democracia</b>	<b>Puntuación General</b>
Uruguay	19	1	Democracia Plena	8.17
Costa Rica	26	2	Democracia Imperfecta	7.88
Chile	34	3	Democracia Imperfecta	7.78
Panamá	45	4	Democracia Imperfecta	7.13
Argentina	49	5	Democracia Imperfecta	6.96
Brasil	51	6	Democracia Imperfecta	6.90
República Dominicana	67	7	Democracia Imperfecta	6.67

Colombia	57	8	Democracia Imperfecta	6.67
Perú	59	9	Democracia Imperfecta	6.65
El Salvador	60	10	Democracia Imperfecta	6.65

Tabla 3. Fuente: Elaboración propia a partir del índice de democracia publicado por el diario *The Economist* para 2016.

Como se puede apreciar, a nivel mundial el país de la región que más se aproxima a los primeros puestos mundiales es Uruguay quien según *The Economist* goza de una democracia plena, la cual es la única en esta porción del mundo, dado que los nueve países siguientes en la lista tienen democracias imperfectas, cabe decir que los países Venezuela y Ecuador tienen la categoría de sistemas híbridos y Cuba por su parte aparece como un régimen autoritario.

Ahora lo que proponemos es hacer un parangón entre los primeros 10 puestos de una y otra lista con el fin de determinar que países entran y que no, así como cuáles cambian de lugar según los parámetros tanto del diario *The Economist* como de la Fundación Konrad Adenauer.

Puesto	The Economist: index of democracy 2016	Índice de desarrollo democrático A.L. para 2016 Konrad Adenauer	Puesto
1	Uruguay	Chile	1
2	Costa Rica	Uruguay	2
3	Chile	Costa Rica	3
4	Panamá	Perú	4
5	Argentina	Panamá	5
6	Brasil	Ecuador	6
7	República Dominicana	Bolivia	7
8	Colombia	Argentina	8
9	Perú	México	9
10	El Salvador	El Salvador	10

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia con datos del índice de democracia publicado por el diario *The Economist* para 2016 y del índice de desarrollo democrático de América Latina de la Fundación Konrad Adenauer para 2016.

Esta tabla permite evidenciar varios casos para el análisis, en primer lugar, que en los primeros lugares no hay cambios importantes, es decir en los tres primeros puestos están en una y otra lista Uruguay, Chile y Costa Rica, pero se puede afirmar que ¿son estos tres países los más democráticos de la región? Una de las diferencias en este parangón es la de Perú, país que en el listado del diario *The Economist* aparece en el noveno lugar mientras que en el Índice de desarrollo democrático América Latina para 2016 de la Konrad Adenauer aparece en un muy buen puesto cuatro detrás de Costa Rica, en ese sentido ¿cuál es la realidad democrática del Perú? A esta pregunta no existe respuesta acertada puesto aun al interior del país esta discusión está vigente, discusión que generalmente se mantiene en el poder entre quienes detentan el poder y quienes van en busca de adquirirlo, otro aspecto que se puede ver es que Colombia no alcanza a entrar en el listado de los primeros diez países de la fundación Konrad Adenauer, lo encontramos en el puesto 13 de esta lista y octavo dentro del top diez del diario *The Economist*, ase también es el caso de México, Ecuador y Bolivia quienes si estran en el top de los mejores países democráticamente hablando de la fundación Konrad Adenauer pero que no ingresan en los diez primeros lugares del diario *The Economist*.

Este es un ejemplo más, acerca de cómo dos mediciones respecto a un mismo tema, frente a un mismo periodo de estudio, tienen resultados disimiles especialmente después de los primeros tres puestos de cada lista, se tiene que ser enfático nuevamente y es que medir un hecho o un fenómeno social no es posible, dada la gran cantidad de variables que intervienen, no sobra mencionar que estos listados se toman como referencia internacional para temas tan importantes como la inversión extranjera. Ese el peligro o el lado negativo de delimitar o definir que Sartori mencionaba ya que en el afán de conseguir esta empresa se pueden dejar fuera aspectos sustanciales o por el contrario incluir otros que no son relevantes para el asunto.

### **La ley y su influencia en la democracia**

Seria ambicioso y por demás falto de toda lógica establecer de entrada que un poder legislativo de gran tamaño es parte de un país poco democrático o que por el contrario un país con un poder legislativo limitado en términos de tamaño en tendiendo esto como:

número de legisladores, cantidad proyectos de ley presentados, porcentaje de estos que se aprueban finalmente, corresponde a una democracia sólida, lo que se quiere plantear es que las normas, los proyectos de ley, el número de parlamentarios son una variable más que permite dar cuenta del estado de una democracia, mediante el establecimiento de una relación causal, pero esto, solo si se analiza a la democracia en términos de una forma de gobierno tendiente a la consecución de unos fines, ahora que esta postura no implica que la democracia se mida en el buen gobierno como ya se expuso, pues son cosas totalmente diferentes, las implicaciones radican en que la democracia no puede ser desligada del poder legislativo, ni del poder judicial, ni del poder ejecutivo, que no es un elemento extraño de los poderes del estado, ni a las dinámicas sociales, la saturación de leyes, el agrandamiento del andamiaje burocrático, la facilidad para cambiar la constitución, el número de normas jurídicas que limitan el actuar y cambian las dinámicas sociales hacen que se modifique de una u otra forma a la participación, o acaso ¿una reforma al sistema electoral, fiscal no repercute directamente con la legitimidad, la presentación, las formas de control?

Históricamente los países latinoamericanos se han caracterizado por ser estados leguleyos, en donde la solución a problemas sociales o administrativos tangibles son tratados de solucionar con la promulgación de normas jurídicas que tiendan mediante la coacción de lograr cambios que son construcciones culturales o sociales, pero ¿será esto palpable en los estados que ocupan los mejores o peores puestos en los listados?

La ley, en sentido estricto se constituye como una herramienta del Estado para lograr cometidos por medio de la obligatoriedad de un precepto que nace del consenso y aval de quienes fungen como representantes del constituyente primario, por esta razón la emanación de tales preceptos es una expresión democrática por excelencia, si influencia sobre la forma de gobierno es vital puesto que por medio de su utilización se pueden hacer cambios estructurales cambian características sustanciales de los países, (Beccaria, 2016) también es cierto por otra parte que la ley no solo se presenta en estados democráticos porque como puede ser una expresión de democracia también puede constituirse como el arma de un tirano que legitima violación de derechos, y atropellos para sus detractores, en conclusión la ley funge como herramienta su aprovechamiento es responsabilidad de quien ejerce el poder.

## **Metodología**

La metodología utilizada se desarrolla a través de un análisis documental de la información institucional de cada país y mediante un cruce de variables cuantitativas: número de parlamentarios en proporción a la población de cada país, número de proyectos de ley presentados y el número de estos que finalmente entran a formar parte del ordenamiento jurídico, pero antes de esto se debe tener en cuenta que la escogencia de países se presenta con base en el índice de países democráticos presentado por el diario *The Economist* y del índice de desarrollo democrático de América Latina para 2016 publicado la Fundación Konrad Adenauer, que como ya se explicó operan mediante la medición de variables que van a permitir establecer si un país es o no democrático asignando valores particulares según su contexto.

Partiendo de lo anterior se realizará un estudio detallado de los parlamentos latinoamericanos de cada uno de los diez países que ocupan el top diez de los países con las mejor democracia de América Latina en ambos listados, esto implica establecer su estructura y funcionamiento en las diferentes legislaturas, después se establecerá el número de parlamentarios o representantes que tiene cada órgano legislativo en proporción a su población total, seguidamente establecer cuál es el promedio de proyectos de ley presentados en cada legislatura y cuántos de estos a su vez se tramitan exitosamente y entran a formar parte del ordenamiento jurídico formalmente, así como describir el grado de competencia en materia de partidos políticos y cuantos de sus representantes en el poder legislativo tramitan proyectos de ley.

A partir de la construcción de índices que den cuenta de las relaciones entre el tamaño en términos burocráticos de los poderes legislativos y la calidad de la democracia se establecerán análisis que puedan desvirtuar o comprobar la hipótesis.

### **Consideraciones Finales**

A continuación se presenta la tabla cinco, que conjuga siete variables de los diez primeros países que el diario *The Economist* organiza en su listado, cabe aclarar que estas no son las únicas variables que se pueden tomar en cuenta para establecer el tamaño y funcionamiento de un poder legislativo, las que se presentan a continuación se toman por temas metodológicos.

País	Tipo de poder legislativo	Número de legisladores	Número de habitantes	Número de legisladores por persona por cien mil	Numero proyectos de ley 2016	Número de leyes aprobadas 2016	Periodo de legisladores en años
Uruguay	Bicameral	130	3'432.000	3,8	284	107	5
Costa Rica	Unicameral	57	4'807.850	1,2	34	71	4
Chile	Bicameral	158	17'948.754	0,9	521	98	4
Panamá	Unicameral	71	3'929.141	1,8	150	38	5
Argentina	Bicameral	329	43'416.755	0,7	2640	96	6
Brasil	Bicameral	594	207'847.528	0,3	2530	333	4
República Dominicana	Bicameral	223	10'528.391	2,1	99	43	4
Colombia	Bicameral	268	48' 203.000	0,5	199 (periodo 205-2016)	49	4
Perú	Unicameral	130	31'773.839	0,4	844	127	5
El salvador	Unicameral	84	6'344.722	1,3	N.A	289	3

Tabla 5. Fuente: elaboración propia con datos institucionales de cada país y el banco mundial. 2017.

Como se puede apreciar los datos dejan para el análisis situaciones interesantes, la democracia como ya se anticipó se constituye como un universo en si, dentro del cual innumerables variables intervienen y modifican los resultados de lo que los listados que usamos para la ponencia definen como democrático o no. En ese sentido podemos afirmar que a primera vista la democracia o el puesto en los listados de países democráticos es independiente a los procesos y características de los parlamentos, senados, congresos, etc. Esto es a todas luces claro ya que como se viene diciendo no todas las variables y contextos que influyen en la democracia son tomados como referencia, pese a esto la información y la exposición de estos datos permite que se planteen discusiones respecto a la representación, a los trámites legislativos, así como a la producción en materia legal, para poder establecer que los procesos que se desarrollan en torno al poder legislativo así como sus características son causa y a la vez resultado de la democracia.

El análisis se desglosa en las implicaciones de un poder legislativo bicameral y como esto influye en los procesos representativos y de discusión, posteriormente una discusión de la relación entre el número de legisladores por cada cien mil habitantes, esto implica determinar si existe una relación y lo que se puede catalogar como la dicotomía entre si más representación implica mejor democracia, o por el contrario implica sobre-representación que entorpece el buen funcionamiento del poder legislativo y ende del gobierno, también se abordará el impacto que el flujo de proyectos de ley y las leyes que finalmente son promulgadas tienen en la democracia, las implicaciones de que se legisle en abundancia o que solo un porcentaje de estos proyectos se conviertan en leyes finalmente y por último la trascendencia frente a los años en que un legislador permanece en una curul.

### **Bicameral o Unicameral**

Del top diez para 2016 del diario *The Economist* Seis países del listado con mejor democracia de América Latina se organizan en su poder legislativo con un sistema bicameral, los cuatro restantes optan por un sistema unicameral, así idéntica situación se presenta en el top diez para el mismo año del índice de desarrollo democrático para América Latina de la fundación Konrad Adenauer en donde cinco son bicamerales y cinco unicamerales pero ¿Qué diferencia a ambos sistemas? En primer lugar se debe decir que estos son a grandes rasgos los dos sistemas dominantes en el mundo en cuanto a organización parlamentaria que dentro de estas dos formas existen categorías en el sistema Bicameral: imperfecto, perfecto y Pseudo-bicameralismo. En el sistema unicameral: perfecto e imperfecto. Para no entrar de lleno en estas distinciones se puede decir que las diferencias radican en las funciones que se le asignan a cada cámara en caso de existir dos y las atribuciones de una en caso contrario.

Duverger fungió en su tiempo como defensor del sistema bicameral, argumentando que esta forma de organizar el poder legislativo permitía la consolidación de una cámara reflexiva, que permite discusiones profundas entorno a los asuntos a tratar, puesto que solo así según él se podrían dejar de adoptar leyes coyunturales o por efervescencia, además de propiciar en el mismo sector un control, por medio de la competencia ya que dominar e imponer decisiones de manera autoritaria resulta más fácil en una sola instancia.

Así las cosas vemos que los aspectos positivos del sistema bicameral radican en su potencial para lograr el análisis más detallado de los asuntos, de un control o sistema de pesos al interior

del órgano legislativo, también que las decisiones no serán tomadas con premura, previene en cierta medida la tiranía parlamentaria, y muchos otros aspectos, por su parte vemos que quienes defienden la idea del unicameralismo lo hacen argumentando que este sistema permite celeridad en cuanto a los asuntos de relevancia, asuntos que muchas veces no se regulan a tiempo en vista del arduo camino legislativo, también permite una cohesión respecto al direccionamiento del estado propiamente.

Se puede ver que un factor que podría tenerse en cuenta a la hora de decantarse por una u otra opción es la población, es decir, a mayor población se optaría por un sistema bipartidista mientras que un país con una población más reducida se decantaría por el sistema unicameral, pese a eso vemos como Perú y Ecuador son la excepción a la regla dado que con una población que supera los 31'773.839 Perú se organiza bicameralmente mientras que Ecuador hace lo mismo con sus más de 19'385.086 millones de habitantes, salvo lo anterior ningún país de centro y Latinoamérica con más de siete millones de habitantes ha optado por un sistema bicameral, es también excepción el caso Uruguayo en donde la población no pasa los tres millones y medio ha optado por el bicameralismo. La democracia entonces más que con la forma tiene que ver con el fondo, esto implica que más allá de la organización lo que influye en está, son las practicas que se desarrollen al interior de los procesos, del rol que jueguen los representantes y de la trascendencia y nivel del debate, lo que esto nos permite ver es que más allá de tener dos instancias en el poder legislativo, lo relevante del asunto es dar respuesta a la realidad material.

### **Representación o Sobre-representación**

En cuanto a los niveles de representación en los poderes legislativos de los países analizados se plantea la discusión acerca de si tener más legisladores según la población del país es más beneficioso para la democracia, o que por el contrario a un menor número de estos la democracia será de mayor calidad, iniciamos con Uruguay que de lejos es el país con más representación en el poder legislativo por cada cien mil habitantes, esto va directamente en contra de lo que se planteó como hipótesis, puesto que evidencia que no necesariamente el tamaño del poder legislativo influye de manera negativa en una democracia, evento más que palpable en Uruguay en donde por cada cien mil habitantes hay 3,8 legisladores llámense senadores (cámara de senadores) o diputados (cámara de representantes)

Otro caso interesante para el análisis, es el de Costa Rica quien cuenta con 1,2 legisladores por cada cien mil personas, además se encuentra en ambos listados dentro de los primeros tres puestos de países democráticos, este país centroamericano, al igual que Uruguay goza de las mejores democracias de la región, pero en términos de la representación ante el órgano legislativo difieren; Costa Rica tiene menos de la mitad de los legisladores que Uruguay 57 y 130 respectivamente, pese a que Costa Rica cuenta con más población que Uruguay con 3'432.000 y 4'807.850 respectivamente, también se encuentra diferencia en el sistema de organización legislativo por un lado los ticos tienen un sistema unicameral mientras que los charrúas optan por un sistema bicameral, en definitiva se pueden ver dos países con dos formas de asumir y de organizar su poder legislativo, uno que opta por mas representación en un legislativo bicameral y otro que opta por menos representación y en un sistema unicameral, pero que aún así logran resultados muy positivos en términos de democracia según los estándares de medición.

En el otro extremo encontramos a Brasil país que cuenta con el menor número de legisladores por cada cien mil personas, esto se debe en mayor medida a su gran población, es decir, lograr que más de 207'847.528 de habitantes sean representados en un órgano legislativo no es tarea sencilla, es por esto que el país del amarillo y el verde cuenta con 0,5 parlamentarios por cada cien mil habitantes, número que es alto si se tiene en cuenta que países como Perú con una población de 31'773.839 tiene solo 0,4 legisladores por cada cien mil habitantes y Colombia con una población de 48'203.000 tiene 0,5 senadores y representantes a la cámara por cada cien mil habitantes.

En conclusión el promedio es de 1,2 representantes por cada cien mil habitantes, por tanto no se puede concluir, que más representación en el órgano legislativo significa mejor democracia, puesto que como se evidencio hay ejemplos claros en donde, el número de legisladores por cada cien mil personas es alto, como en el Salvador que cuenta con 1,3 legisladores por cada cien mil habitantes pero que ocupa el décimo lugar comparado con Chile que cuenta 0,9 parlamentarios por cada cien mil habitantes y se halla en el top tres de las listas, la representación no será entonces un concepto que se valore cuantitativamente sino más bien cualitativamente, es decir más allá del número de personas que representen, la

preocupación es la calidad de la representación, de la legitimidad en el conocimiento de necesidades y de la realidad nacional que estos tengan.

### **Volumen de legislación**

En primer lugar se debe aclarar que el número de proyectos de ley presentados en la tabla cinco no corresponden necesariamente al número de leyes finales, solo quiere decir que son el total de proyectos de ley presentados en ese periodo ya que dependiendo de los procesos de cada órgano legislativo el trámite puede durar un año o más, habiendo hecho esta aclaración es preciso afirmar que la actividad legislativa de un país es acorde a la realidad de este, a los asuntos que sean de interés general o particular en algunas circunstancias, es por esta razón que los proyectos y leyes presentadas en la tabla cinco expresan la cantidad de veces que los legisladores tratan de modificar la realidad social en muchos casos mediante la modificación de la realidad jurídica, ahora que esto no quiere decir en ningún modo que a mayor cantidad de iniciativas legislativas y normas la democracia será menor o peor, por otra parte quiere decir que los representantes del constituyente primario, implica que las demandas populares son latentes y el legislador transmite esas necesidades en los periodos legislativos.

Cabe destacar los casos de Argentina y Brasil países que tienen un alto número de proyectos de ley 2640 y 2530 respectivamente, esto refleja de alguna manera el contexto de cada país argentina por un parte que con el cambio de gobierno del Kirchnerismo a la era Macri ha tenido que afrontar una serie de situaciones y para esto se han hecho necesarias reformas estructurales tales como las tarifas de energía, o el manejo de la divisa argentina, es decir el número de proyectos también permiten evidenciar cierta inestabilidad jurídica, ahora que en Brasil también se puede ver el reflejo de un país que azotado por escándalos de corrupción y de representación ha tenido que legislar de sobre manera, también cabe mencionar que el alto número de proyectos y normas son debido a su organización política, específicamente en su descentralización administrativa federal.

A modo de conclusión, se pueden destacar varios puntos; Primero, que los parámetros de medición de la democracia no abarcan la realidad y que existen otros factores que inciden en esta forma de gobierno, esto no significa entonces que las mediciones sean inoficiosas solo que no se deben tomar a priori para sacar conclusiones, segundo, en vista de que la medición

resulta ser más que la representación de variables, estas son elegidas respecto a situaciones especiales por lo tanto los listados van a diferir, pese a esto los listados son consistentes al incluir a los países que generalmente ocupan los primeros puestos, tercero, que el poder legislativo de cada país a partir de características y situaciones propias puede dar cuenta en ciertos aspectos de las realidades democráticas, en la representación, en las discusiones en torno a las necesidades de la sociedad, en definitiva es una variable más a tener en cuenta, cuarto, que la democracia se determina en términos de funcionamiento mas de organización, esto no implica que se observe a la democracia como la encargada de dar solución a las problemáticas sociales sino que más allá de la estructura la participación y el control a quienes detentan el poder se logra mediante procedimientos claros y eficientes.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel y Sidney Verba. *La cultura cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación Foessa, 1970.
- Beccaria, C. (2016). *De los delitos y las penas*. Bogotá D.C.: Temis.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, 1999.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, 1992.
- Dahrendorf, Ralf, *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*. Paidós, 2005
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI editores, 1969.
- Geddes, Barbara. "What Do We Know About Democratization after Twenty Years?", *Annual Review of Political Science* Vol. 2, no. 1, 1999.
- Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Held, David, *Modelos de democracia*. Alianza editorial, 1992.
- Huntington, Samuel P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

Karl, Terry L. "Dilemas de la democratización en América Latina" *Foro internacional*, 1991.

Levine, D. H., & Molina, J. E. (2017). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*(45), 17 a 46.

Lijphart, Arend. *Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000.

Llanos, Mariana y Detlef Nolte. "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas

Lipset, Seymour Martin. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Albert Batlle, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 2007.

Mainwaring, Scott y Matthew SobergShugart. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en Mainwaring y Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

Moore, Barrington. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Península, 1973.

Linz, Juan J. "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?" en J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Alianza, Madrid, vol. 1. 1994.

Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, México, Editorial Patria, 1990.

Mainwaring, Scott y M. S. Shugart, comp. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 2002.

Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Madrid: CIS. 2009

Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, 1990

Huntington, Samuel *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, 2001.

Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno Editores, 2010.

Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida.*, Taurus. 1997.

Sartori, G. (2017). *¿Qué es la democracia?* Taurus.

Rancière, Jacques, *El odio a la democracia*, Amorrortu, 2006.

Schmitt, Carl, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletarias*, Alianza, 2003.