

¿POR QUÉ NO PRESIDENCIALISMO? EL SISTEMA DE GOBIERNO COMO EXPLICACIÓN DEL BICAMERALISMO

por Pedro Robson Pereira Neiva*

Introducción

El objetivo principal en este artículo es identificar cuáles son los determinantes de la existencia y de los poderes de las cámaras altas, medidos a partir de las atribuciones que ejercen en relación con otras instituciones del Estado, especialmente con el Poder Ejecutivo y con las respectivas cámaras bajas. La medición tiene en cuenta específicamente la capacidad de proponer, votar y vetar leyes, de investigar y controlar las acciones del gobierno, así como de escoger y aprobar la elección o destituir autoridades gubernamentales.

La hipótesis principal es que el sistema de gobierno, no la estructura federal, es la principal variable explicativa de la fuerza de las cámaras altas. Ellas tienden a ser más fuertes en la medida en que aumenta la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, es decir, son más fuertes en los sistemas presidenciales y más débiles en los sistemas parlamentarios.

Algunos autores afirman que existe una asociación entre bicameralismo y federalismo (Duchacek 1970, Almond y Powell Jr. 1978, Lowenberg y Patterson 1979, Sharman 1987, Longley y Oleszek 1989, Longley y Olson 1991, Lane y Ersson 1994, Sartori 1997, Anckar 1999, Lijphart 1999, Massicotte 2001, Stepan 2001, Tsebelis 2002). Otros autores ven en el federalismo una explicación de la fuerza que tienen las cámaras altas en diferentes países (Lijphart 1984, Tsebelis y Money 1997, Lijphart 1999, Patterson y Mughan 2001). Esta idea se vincula al hecho de que fue esa la justificación inicial para la creación del Senado norteamericano. Fue por medio del llamado “Gran Compromiso” que los estados pequeños acordaron integrar la

* Doctor en ciencia política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). E-mail: prneiva@gmail.com. Originalmente publicado en *Dados*, Vol. 49, N° 2, 2006. Traducción de Guillermo Vega Sanabria.

confederación, siempre que tuvieran igual representación que los estados más grandes en una de las cámaras legislativas.

Sin embargo, la estructura federal y un Senado fuerte no fueron los únicos legados institucionales dejados por los Estados Unidos. Se debe tener en cuenta, además, que las instituciones cambian a lo largo del tiempo y se adaptan a las circunstancias peculiares de cada país. Por tanto, el análisis debe ser multivariado. Para identificar cómo el federalismo contribuye efectivamente a la explicación de este fenómeno, es necesario controlar la influencia de otras variables que puedan generar el mismo efecto. Por este motivo, en el análisis que aquí se realiza se incluyen variables que expresan diversidades geográficas, étnicas, culturales, sociales y políticas.

Una de las principales innovaciones de este trabajo en relación con estudios anteriores es la ampliación de las atribuciones observadas. Las prerrogativas relacionadas con la elaboración de leyes no son las únicas ejercidas por las cámaras legislativas, ni siempre son las más importantes. De acuerdo con Tsebelis y Money (1997), el simple hecho de que las cámaras altas puedan atrasar el trámite de una legislación hace que ellas ejerzan una influencia sustancial sobre el proceso legislativo. Según estos dos autores, eso sucede porque la “paciencia” es también un recurso de poder, pues la “impaciencia” obliga a que la cámara más fuerte (la cámara baja, en la opinión de Tsebelis y Money) ceda, con el fin de que su propuesta sea aprobada más rápidamente.

No obstante, si la capacidad de retrasar el trámite de propuestas es tan importante, ¿por qué dejar de considerar otras prerrogativas igualmente capaces de frenar toda la agenda legislativa? ¿Cuál es el impacto, por ejemplo, de la instalación de una comisión parlamentaria de investigación en la cámara alta o del rechazo a aprobar una autoridad propuesta por el presidente? Una investigación con un gran número de casos y la descripción minuciosa de procedimientos legislativos, como la realizada por Tsebelis y Money, implica un trabajo arduo de recolección de datos, el cual se multiplicaría si se incluyeran otras atribuciones. Sin embargo, enfocar una única cuestión puede perjudicar la percepción de otros aspectos fundamentales.

Una preocupación adicional en este trabajo fue incluir todos los sistemas políticos bicamerales y democráticos existentes actualmente. Con ello se busca garantizar la diversidad de esta forma de organización institucional, la cual ha sido adoptada en países de muy diferentes tamaños, grados de desarrollo y localización geográfica. Uno de los pocos estudios dedicados a

medir los poderes de las cámaras altas (Lijphart 1999) introdujo un sesgo en la selección al concentrar más de la mitad de su muestra en Europa Occidental, pese a que esta región solo reúne el 22% de los sistemas bicamerales existentes hoy en día en el mundo; los países latinoamericanos y africanos —que corresponden al 18% y 16% de las cámaras altas en funcionamiento— fueron relegados a un segundo plano. Otro problema que presenta la muestra de Lijphart es que comprendió tan solo tres países con regímenes presidenciales, aunque ellos representan aproximadamente el 25% de los sistemas bicamerales del mundo democrático.

La construcción de un índice de poder

Para medir la variable dependiente —la fuerza política de las cámaras altas— identifiqué las atribuciones formalmente establecidas en los respectivos textos constitucionales, vigentes en el año 2000. Para hacer posible la comparación, seleccioné solamente las prerrogativas comunes a por lo menos el 5% de los países.

La relación de las atribuciones analizadas, con sus respectivos pesos en el cómputo de los poderes totales y sus respectivas frecuencias, puede verse en la Tabla 1. Una descripción más detallada se encuentra en el Anexo 1.

Como se observa en la Tabla 1, las atribuciones se dividieron en cuatro grupos. En el primer grupo se encuentran las que recibieron un peso mayor (2 y 2,5), porque se trataba de la función esencial de cualquier Parlamento en el mundo: legislar. Las atribuciones del segundo grupo recibieron un peso un poco menor (1,5) que las del primero. Ellas se relacionan con otra función tradicional de los parlamentos en países democráticos: controlar a las autoridades gubernamentales. Las atribuciones del tercer grupo también se relacionan con la función de control, pero se ejercen de forma indirecta, es decir, provocando la reacción anticipada de los otros actores; se trata, básicamente, de prerrogativas relacionadas con el nombramiento de autoridades gubernamentales. Estas atribuciones recibieron un peso ligeramente menor (1) en relación con el grupo anterior porque corresponden a un control que no puede ser ejercido una vez que el nombramiento fue aprobado. El cuarto grupo involucra atribuciones y características menores, ejercidas solo eventualmente, pero que son importantes por su carácter simbólico. La atribución de aprobar tratados y acuerdos internacionales recibió

peso 1 (mayor al que recibieron otras atribuciones de ese grupo) debido al papel cada vez más prominente que los parlamentos han adquirido en la política exterior de sus respectivos países.

A partir de la suma de los pesos de cada una de las atribuciones ejercidas por cada cámara alta, construí un índice de poder, que varía de un mínimo de 4 (Santa Lucía) hasta el máximo de 32 (Bolivia). El promedio fue de 15.8, la mediana de 13 y la desviación estándar de 7.7. De esta forma, fue posible obtener una escala con variación mucho más amplia que la que fue elaborada por Lijphart (1999), la cual presenta solamente cuatro categorías. Los resultados se pueden ver en la Tabla 2.

Reconozco que esta no es una forma de medición ideal, dada la subjetividad en la definición del peso de cada variable. Además, la importancia de una atribución es limitada y definida por el contexto de cada país: es probable que la atribución de declarar la guerra tenga una importancia mucho mayor en un país que esté frecuentemente en conflictos —como los Estados Unidos— que en una nación de índole pacífica, como Brasil. Alguien podría sugerir como solución recurrir a un comité de especialistas y adoptar como peso final el promedio de los pesos sugeridos por cada uno de ellos. Eso, sin embargo, no resolvería el problema de la subjetividad y los peritos tenderían a ser influenciados por las experiencias de sus respectivos países.

Determinantes de la existencia y de los poderes de las cámaras altas

Para intentar explicar la atribución de tales poderes a las cámaras altas, recurrí tanto a características endógenas como exógenas de los respectivos países, considerando aspectos físicos, geográficos, étnicos, políticos, sociales, culturales, religiosos, históricos y económicos. Todos los datos recolectados tuvieron como referencia el año 2000, es decir, la misma fecha de vigencia de las prerrogativas constitucionales.

La expectativa es que la existencia de una cámara alta y su respectiva fuerza política se asocien a la heterogeneidad del país, en sus diferentes aspectos; la idea es que la cámara haya sido creada como una forma de permitir que distintos intereses tuvieran representación en el sistema político. Se espera, en consecuencia, que países extensos, populosos, federales, con

gran diversidad étnica, cultural y religiosa y de gran desigualdad social tienden a adoptar el bicameralismo y a conceder más poderes a sus cámaras altas. Otra sugerencia es que la fuerza de la cámara alta se relacione con el sistema de gobierno: países con regímenes presidenciales conceden amplios poderes a sus senados y países con regímenes parlamentarios menos poderes. En las siguientes secciones describo detalladamente las variables explicativas y las justificaciones de su uso.

Tamaño de la población y del territorio

La inclusión de estas variables se basa en la idea propuesta por algunos autores de que el tamaño del país se asocia a la diversidad y, en consecuencia, a la adopción de un sistema bicameral (Haug 1967, Dahl y Tufte 1973, Almond y Powell Jr. 1978, Lijphart 1984, Longley y Olson 1991, Lijphart 1991). De acuerdo con Massicotte (2001), en los países de poca extensión territorial, la necesidad de una segunda cámara es menos obvia, teniendo en cuenta que la población está menos dispersa. De hecho, la verificación empírica muestra que países con gran extensión territorial, exceptuando a China, adoptan un sistema bicameral.

La adopción del bicameralismo también parece relacionarse con el tamaño de la población. Segundo Massicotte (2001), de los 77 países con menos de 5 millones de habitantes, 55 tienen un Legislativo unicameral. No obstante, hay países de poca extensión territorial que han adoptado el bicameralismo. Eso hace que la diversidad, cuando se considera el tamaño del territorio y de la población, sea muy grande, yendo de 20 mil habitantes (Palau) hasta más de mil millones (India) y de 431 mil km² (Barbados) a casi 10 millones de km² (Canadá). Para poder utilizar datos tan dispares en mi análisis de regresión, las dos variables fueron “logaritmizadas”¹.

¹ Se trata de una técnica de transformación de los datos utilizada para normalizar una distribución, sin distorsionar su contenido. Esto es posible porque dicha técnica trata el error como una referencia porcentual y no como un número absoluto.

Diversidad étnica

Según algunos autores (Almond y Powell Jr. 1978, Lijphart 1991, Longley y Olson 1991), las cámaras altas son canales de representación de grupos étnicos y minoritarios, así como de reducción de las tensiones sociales en sociedades altamente divididas. De hecho, hay países en los que grupos étnicos cuentan con asientos reservados en la cámara alta con esta finalidad². Al analizar los países bicamerales del Caribe, Anckar (1999) constató que aquellos con un territorio discontinuo o fragmentado, con más diversidad cultural y lingüística y con más conflicto entre sus unidades, tendían más frecuentemente a adoptar un Legislativo bicameral³.

Como medida de fragmentación étnica utilicé el índice creado por Anckar y Eriksson (2002), el cual se basa en la fórmula construida por Rae (1967) para medir el grado de fragmentación del sistema partidario. Ese índice varía de 0 a 1, siendo que los valores menores indican baja fragmentación y los valores próximos a 1 alta fragmentación.

Federalismo y grado de urbanización del país

Varios autores afirman que la existencia de una segunda cámara se asocia a la adopción de un sistema federal. De acuerdo con Sartori (1997), no hay duda de que en las estructuras federales se necesitan dos cámaras (la opción unicameral no constituye una opción), pues se necesita una cámara alta que represente a los estados miembros y que, por tanto, se base en la representación territorial. De hecho, el bicameralismo es la forma de organización legislativa predominante en los países de régimen federal, con solo seis excepciones entre los veinticinco que adoptaron esa forma de organización de sus subunidades territoriales⁴.

² Es el caso, por ejemplo, de las cámaras altas de Bélgica, Santa Lucía, Barbados y Burundi, así como de las extintas cámaras altas de Venezuela, Burkina Faso y Madagascar.

³ El autor llegó a esta conclusión después de verificar que los países del Caribe formados hasta por dos islas representaban menos del 15% de los países bicamerales de la región; por su parte, los formados por más de dos islas llegaban al 42% del total.

⁴ Dichas excepciones son: Micronesia, Emiratos Árabes Unidos, St. Kitts & Nevis, Camerún, Serbia y Montenegro, y Venezuela.

Según Lijphart (1984: 104 y 171), las dos variables se correlacionan, de forma que “un federalismo fuerte demanda una cámara federal fuerte”. En la misma dirección, Tsebelis y Money (1997) afirman que uno de los caminos seguidos en el diseño de sistemas bicamerales enfatizó el aspecto territorial e implementó cámaras altas cuyos poderes pueden ser igualados al de las cámaras bajas. Por este motivo, tiene mucho sentido comenzar una investigación sobre cámaras altas comparando y contrastando senados federales y unitarios.

No obstante, el bicameralismo no se limita a los sistemas federales. En realidad, el 70% de los sistemas bicamerales del mundo se encuentra en países unitarios (Patterson y Mughan 1999), lo que nos lleva a cuestionar hasta qué punto las dos variables están de hecho correlacionadas. Además, la muestra de Lijphart (1984) cubre solamente la mitad de los países federales y bicamerales y se concentra en las regiones desarrolladas⁵. Al considerar todos los países que encajan en esta clasificación y controlar el efecto de otras variables, es posible tener una visión más precisa de la realidad. La variable fue codificada como “1” cuando el país era federal y “0” cuando era unitario⁶.

Con el propósito de verificar la importancia de la justificación federal/regional como determinante de los poderes de las cámaras altas, también utilicé la variable “población urbana”. La hipótesis era que los países más urbanos —por tanto, menos rurales— tendrían una cámara alta más débil; de hecho, uno de los dos principales argumentos en la creación del Senado norteamericano había sido evitar que los estados pequeños y pobres —que en muchos países presentan características rurales— fueran “engullidos” por los estados grandes y ricos. Esta era también la percepción que Duverger tenía del Senado francés, llegando a llamarlo incluso la “casa de la agricultura” (Lijphart 1999).

Nivel de desarrollo político y de desigualdad social

Varios autores han sugerido una relación entre el grado de democracia y de desigualdad social de un país y la creación, mantenimiento y atribu-

⁵ Los países bicamerales y federales analizados por Lijphart son los siguientes: Australia, Canadá, Alemania, Suiza, Estados Unidos, Bélgica, Venezuela, Austria e India.

⁶ La relación de los países federales se encuentra en la dirección electrónica <http://www.forumoffederations.org>.

ción de poderes a las cámaras altas (Blondel 1973, Longley y Olson 1991, Lijphart 1999, Massicotte 2001, Samuels y Snyder 2001, Macuane 2000, Taagepera y Recchia 2002). Una de las justificaciones más frecuentes para su aparición en Inglaterra y sus colonias en América es que las cámaras altas, por medio de su capacidad de veto, funcionaban como una protección a las clases ricas (Wood 1969, Tsebelis y Money 1997). Por otro lado, con la independencia de los Estados Unidos, el Senado surgió como un contrapeso institucional contra la tiranía de la mayoría y una garantía de los derechos de la minoría. El Senado surgió así de la demanda de los estados menores que exigieron igualdad de representación en una de las cámaras legislativas como condición para apoyar la creación de una federación. De esta forma, el bicameralismo pasaría a funcionar como una forma de contrabalancear las desigualdades sociales y regionales, contribuyendo a un mejor funcionamiento del régimen democrático (Reynoso 2004), especialmente en países muy heterogéneos. La creación del Senado norteamericano representó, por otra parte, un claro refuerzo del principio de separación y de control mutuo entre los poderes. En la misma dirección, Nolte (2002) también destaca el papel democrático de las cámaras altas, afirmando que el aumento del número de cargos electivos ayuda, como mínimo, a reducir la concentración de poder.

Para evaluar la relación entre el poder de las cámaras altas y el grado de desarrollo democrático, recurrí a la clasificación elaborada por *Freedom House* para medir el nivel de respeto a los derechos políticos en diversos países del mundo, la cual es ampliamente utilizada en el área de ciencia política. Esta clasificación ordena los países con valores de 1 a 7, siendo que el valor más bajo (1) representa un mayor grado de democracia. Mi hipótesis es que los poderes de las cámaras altas están negativamente relacionados con el grado de democracia en el país.

Sistema de gobierno

El sistema de gobierno ha sido una variable despreciada por la literatura sobre cámaras altas⁷. Esta parece ser una actitud equivocada puesto que los dos principales modelos de bicameralismo en el mundo —el norteamericano y el inglés— nacieron en sistemas políticos muy diferentes. El Senado

⁷ El trabajo de Llanos (2002) es una excepción.

de los Estados Unidos fue creado para representar a los estados de la federación, en un contexto político marcado por la división y el equilibrio entre los poderes. Por su parte, la Cámara de los Lores en Inglaterra era el reducto de los nobles y garantizaba que sus intereses no fueran amenazados por la efervescente cámara popular: la Cámara de los Comunes.

Transcurrieron más de dos siglos y las dos cámaras cambiaron sustancialmente. El Senado norteamericano se fortaleció, especialmente a partir de 1917, cuando sus miembros pasaron a ser escogidos por elección directa y no más por las asambleas legislativas de cada estado. La Cámara de los Lores perdió poderes sustanciales y hoy en día tiene, sobre todo, una función simbólica y la capacidad de retrasar la discusión de una propuesta legislativa.

Sin embargo, la influencia que estas dos cámaras legislativas ejercieron sobre el diseño de sus homólogas en otros países ha sido poco reconocida. El Senado norteamericano sirvió de inspiración para los senados latinoamericanos: siguiendo su ejemplo, varios de estos nuevos senados establecieron la renovación parcial, una edad mínima para los senadores, el mandato prolongado y amplios poderes legislativos de fiscalización, control y aprobación de autoridades gubernamentales. Por su parte, las antiguas colonias inglesas alrededor del mundo parecen haber heredado no solamente la adopción de un gobierno parlamentario, sino también el diseño de una cámara alta con poderes restringidos.

Como fuente de información sobre el sistema de gobierno utilicé la clasificación realizada por Gerring, Thacker y Moreno (2004), con base en la situación vigente en el año 2000 en cada país. Estos autores clasificaron como parlamentarios aquellos países en que el Poder Ejecutivo (el primer ministro y el gabinete) son escogidos y responden ante un cuerpo elegido (el Legislativo), creando así un lugar único de soberanía en el ámbito nacional. Por otra parte, consideraron como presidenciales los sistemas en los cuales el poder de tomar decisiones se divide entre dos instancias elegidas separadamente: el Legislativo y el presidente. Aunque el presidente generalmente se elija por voto popular, también puede serlo por un colegio electoral (como sucede en los Estados Unidos). La duración de su mandato no puede ser reducida por el Parlamento, salvo en casos excepcionales de mala conducta. En este sistema el presidente desempeña un papel político (partidario) y se involucra activamente en la elaboración de políticas públicas.

Entre los dos extremos se encuentran muchas variaciones, conocidas genéricamente como sistemas semipresidenciales. Gerring et al. (2004) es-

tablecen las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo como un *continuum* entre dos dimensiones. La primera de estas dimensiones se relaciona con el nivel de separación (independencia) entre el presidente y el Parlamento: ellos se encuentran unidos en los sistemas parlamentarios y separados en los sistemas presidencialistas. La otra dimensión se refiere al poder relativo de los poderes: cuanto más poder posee el presidente, más presidencialista es el sistema.

Es importante agregar algunos criterios establecidos por Gerring et al. (2004) en su clasificación de los sistemas políticos. Según ellos, cuando un presidente se elige directamente, pero no tiene ningún poder de decisión efectivo, como sucede en Islandia e Irlanda, el sistema debe considerarse parlamentario. Por otra parte, cuando el Legislativo escoge al presidente, pero cuenta con un mandato fijo y posee poderes significativos, el sistema se clasifica como semipresidencialista. Para estos autores, dicho sea de paso, esta es la forma más común de semipresidencialismo.

Aplicación del modelo controlando un posible sesgo de selección

Lo ideal en una investigación sobre los poderes de las cámaras altas sería analizarlas en el momento de su creación, pero datos de ese tipo no se encuentran disponibles. Basta recordar que algunas de ellas fueron creadas hace más de un siglo y que sus poderes han cambiado a lo largo de este período. Esto no quiere decir que los factores que conducen a su creación puedan ser ignorados completamente. Para analizar los poderes de las cámaras altas es necesario verificar también las motivaciones de su existencia, es decir, el por qué de su creación. Con este fin, la primera comparación será entre países bicamerales e unicamerales, de modo que pueda evitarse un posible sesgo de selección al trabajar solamente con países bicamerales.

Utilizaré el procedimiento propuesto por Heckman (1979), quien desarrolló una metodología para tener en cuenta los casos faltantes. El modelo Heckman se aplica en dos pasos: el primero [*selectionmodel*] evalúa la probabilidad de existencia de una cámara alta. El segundo [*outcomemodel*] evalúa el poder de las cámaras altas, incluyendo un factor de control del sesgo introducido en la primera ecuación, que será llamado *Lambda*. El factor de corrección (*Lambda*) expresa todas las características no medidas, que

se relacionan con el hecho de crear o no crear una cámara alta. Este factor tiene en cuenta informaciones existentes en los países unicamerales, que probablemente tendrían poderes mayores a “cero”, en caso de que tuvieran una cámara alta. Al entrar como variable independiente, *Lambda* libera las otras variables de ese efecto, las cuales producirán coeficientes no sesgados. En caso de que no presente significancia estadística, se puede concluir que las dos ecuaciones son independientes y que no existe sesgo, lo que hace innecesario estimar el modelo de selección.

Una condición importante para el uso del modelo Heckman es que la ecuación de selección contenga por lo menos una variable que no esté relacionada con la variable dependiente en la ecuación principal. En caso contrario, pueden surgir serios problemas de multicolinealidad y la inclusión del factor de corrección puede generar coeficientes no confiables (Smits 2003). Siendo así, incluí dos variables en la ecuación de selección: fragmentación religiosa⁸ y *Commonwealth*⁹. Además de presentar la ecuación principal y la ecuación de selección, la Tabla 3 presenta dos modelos diferentes: el modelo 1 compara los países con sistema presidencial con los no presidenciales y el modelo 2 compara los parlamentarios con los no parlamentarios. La muestra incluyó los 136 países que la *Freedom House* consideró en el año 2000 como mínimamente democráticos, es decir, que recibieron una calificación de por lo menos “5” en el ítem “derechos políticos”.

La lectura de la Tabla 3 debe iniciarse por el modelo de selección (mitad inferior de la tabla), que tiene como variable dependiente el “bicameralismo”. La primera información relevante se relaciona con el hecho de que el *Lambda* no es estadísticamente significativo en ninguno de los dos modelos, lo cual indica que no existe sesgo de selección. Esto significa, además, que incluso si fueran considerados exclusivamente los países bicamerales, no habría riesgo de obtener resultados sesgados.

La segunda información que llama la atención se refiere a la importancia de la variable “federalismo” para explicar la existencia de una cámara alta; en ambos modelos ella presenta alta significancia estadística. De este modo, puede rechazarse la hipótesis de que el federalismo no es una variable

⁸ Utilizo aquí el índice de fragmentación religiosa creado por Anckar y Eriksson (2002), quienes tomaron como punto de partida los siguientes grupos básicos: cristianos, musulmanes, judíos, budistas, hindúes y sintoístas. También se consideraron las subdivisiones de estos grupos: los cristianos, por ejemplo, fueron divididos en católicos, protestantes, ortodoxos griegos y otros ortodoxos de Oriente.

importante en la explicación del bicameralismo. En consonancia con lo que dice la literatura existente, los países federales tienden fuertemente a adoptar una cámara alta. Por otro lado, las variables que expresan diversidad, desigualdad, complejidad o separación de funciones —tales como fragmentación étnica y religiosa, tamaño de la población y del territorio, grado de urbanización, desarrollo humano y sistema de gobierno— no presentaron significancia estadística en la explicación del bicameralismo. Aunque la variable desarrollo humano sea estadísticamente significativa en el modelo 2, ella se encuentra en un nivel considerado bajo (en el nivel de 10%).

Sin embargo, adoptar una cámara alta es distinto a dotarla con amplios poderes. Aunque los países difieren bastante en este sentido, como se observa en la Tabla 2, falta explicar esa diferencia. Los dos modelos presentados en la Tabla 3 muestran que el sistema de gobierno es una variable fundamental en la explicación de este fenómeno. En ambos, esta variable presentó alta significancia estadística (en el nivel de 1%), con señal positiva para los sistemas presidenciales y negativa para los parlamentarios. El hecho de que el país tenga un sistema presidencial aumenta en casi 10 puntos (en una escala de 32) los poderes de la cámara alta y el hecho de que sea parlamentario reduce la medida en más de 7 puntos. Los resultados muestran que, con sistemas federales o no, las cámaras altas son más fuertes en los sistemas presidenciales y más débiles en los parlamentarios. Está claro que el federalismo es una variable fundamental en la diferenciación entre sistemas bicamerales y unicamerales, pero no dentro de los sistemas bicamerales. Estos datos contrarían la afirmación de Lijphart (1999) de que el federalismo explica los poderes de las cámaras altas.

Esto también nos lleva a dudar de la idea de que las cámaras altas en los sistemas federales sean, efectivamente, representantes de los estados, pues, cuando son débiles, poco pueden hacer en este sentido. En lugar de evitar que los estados grandes sofoquen a los pequeños, como decían *Los Federalistas*¹⁰,

⁹ La variable *Commonwealth* identifica a los países que poseen herencia colonial inglesa. La relación de los países que hacen parte de esa comunidad proviene de la dirección electrónica <http://www.thecommonwealth.org>.

¹⁰ A pesar de que el carácter regional/estatal fue la principal justificación en la creación del Senado norteamericano, entre los propios federalistas ya existía la idea de que los senadores deberían ocuparse de asuntos nacionales. Según John Jay, «los senadores son quienes mejor entienden y quienes son más capaces de promover los intereses nacionales, sea en relación con los estados, sea en relación con naciones extranjeras» (*El Federalista* número 64).

es posible que las cámaras altas funcionen evitando que los estados sofoquen a la Unión. La representación igualitaria de los estados, así como la consecuente desproporcionalidad de la representación, evitan que una coalición de dos o tres estados ricos o populosos bloqueen las acciones del gobierno nacional. El gobierno debe actuar en función del interés general, por encima de los intereses locales y regionales. Los estudios de casos de países federales refuerzan estas suposiciones (Sharman 1987, Abrúcio 1988, Swift 1996, Backes 1999, Nacif y Guerrero 2000, Linder y Vatter 2001, Russell 2001, Samuels 2002).

La naturaleza de los poderes del Senado en los sistemas presidenciales

Los datos no dejan duda respecto de la importancia que tienen los senados en los sistemas presidenciales. No basta, sin embargo, identificar sus poderes. Es necesario también evaluar su naturaleza y verificar qué atribuciones marcan las diferencias entre esas cámaras legislativas y sus similares en otros tipos de sistemas políticos. En el Anexo 2 se relacionan las frecuencias de las atribuciones observadas, por sistema de gobierno, y la contribución que dieron para esa diferenciación. En la Tabla 4 se muestran algunas de las atribuciones que más colaboraron en esto.

La primera característica que debe observarse en las atribuciones de la Tabla 4 es que ellas están directa o indirectamente relacionadas con cuestiones de ámbito nacional y que se consideran esenciales al Estado, tales como: defensa, política exterior, seguridad interna, política monetaria, uso legítimo de la violencia, mantenimiento del orden, promoción de la paz y aplicación de justicia. Algunos estudios sobre el Senado norteamericano identifican esta característica. Baker (1989) afirma que las elecciones para el Senado presentan un carácter más nacional que las elecciones para la Cámara de Representantes y que los diputados pueden reelegirse a partir de la defensa y articulación de un conjunto de intereses limitados, mientras que los senadores deben dar cuenta de una serie de cuestiones que se refieren a la nación como un todo. De acuerdo con Polsby (1970), mientras la aprobación de proyectos de ley es crucial para la vida de la Cámara de Representantes, esto resulta periférico en el Senado, el cual está más dedicado a debatir asuntos nacionales.

La segunda característica común a las atribuciones presentadas en la Tabla 4 es que ellas implican un control *indirecto* de los presidentes¹¹. No obstante, los senados también controlan a los presidente de forma *directa*, por medio de otras atribuciones tales como: participar en el proceso de destitución de autoridades gubernamentales, crear comisiones de investigación, requerir informaciones del Poder Ejecutivo, convocar autoridades gubernamentales para declarar, autorizar al jefe de gobierno para ausentarse del país, aprobar la renuncia del jefe de Estado o del jefe de gobierno, etcétera. La Tabla 5 compara estos dos grupos de atribuciones con las prerrogativas relacionadas con la elaboración de leyes.

Como puede observarse en la Tabla 5, las cuestiones de Estado son las que más diferencian los grupos de cámaras altas. Tanto la prueba ANOVA (que mide la diferencia de promedio entre los tres grupos) como la prueba t de Student (que mide la diferencia entre países con sistemas presidenciales y parlamentarios) son muy superiores para este grupo de atribuciones. Por otro lado, siguiendo el mismo razonamiento, las prerrogativas relacionadas con la producción de leyes son las que menos los diferencian. Los datos confirman también que los senados ejercen amplio control sobre los presidentes. Al convertirlos en comandantes de las fuerzas armadas y poner la responsabilidad de firmar tratados en sus manos, las constituciones los sitúan en el centro de los procesos de política exterior y de defensa. Sin embargo, los presidentes no deciden solos; el Congreso también participa, asignando un papel destacado a la cámara alta.

Por medio de estas atribuciones, junto con la función de autorizar el nombramiento de autoridades gubernamentales, quienes hicieron las respectivas constituciones pusieron límites sobre el exceso de poderes del presidente. Aunque él o ella sean los actores designados para ejercerlos, muchos

¹¹ En lo que refiere a la aprobación de nombres sugeridos por el Ejecutivo, es verdad que tales nombres son aprobados casi siempre. Esto no quiere decir que el senado no esté ejerciendo su poder. Es importante considerar que las negociaciones previas se realizan informalmente y que el presidente racionalmente anticipa las preferencias de la mayoría de los miembros de la cámara alta, evitando sugerir nombres que puedan encontrar resistencia. Según Shugart y Carey (1992), la regularidad con la cual se aceptan las postulaciones demuestra que los presidentes poseen muy buena información sobre la curva de indiferencia del Senado, tomando precauciones para postular candidatos próximos al punto ideal de esa cámara legislativa.

de esos poderes¹² son inherentes al Estado. Se debe, por tanto, mantener una cierta disociación de la persona que tiene el ejercicio momentáneo del poder, de sus cualidades personales o de las contingencias históricas o ideológico-partidarias. Este problema es menor en los regímenes parlamentarios con un sistema de partidos fuerte, en los cuales el Ejecutivo y el Legislativo están unidos por el partido mayoritario, no compitiendo entre sí por el diseño de la estructura gubernamental.

Al establecer que el presidente comparta tales poderes con el Legislativo, principalmente con el senado, quienes hicieron las constituciones de los países con sistemas presidenciales crearon un obstáculo al uso arbitrario de la fuerza, un mecanismo para frenar sus impulsos. En los países democráticos, esta división de poderes produce los sentimientos de compromiso y credibilidad, así como la garantía de que las negociaciones y los acuerdos serán cumplidos, lo cuales son requisitos fundamentales en la arena internacional. Según Martin (2000), la falta de coerciones domésticas permite que los gobiernos actúen arbitrariamente, tornándolos compañeros poco confiables en la esfera internacional, a pesar de su aparente libertad de maniobra.

Cabe recordar que una de las preocupaciones de los federalistas en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos era que un presidente suficientemente poderoso para gobernar de forma efectiva, lo sería también para oprimir al pueblo. En el lenguaje de la teoría de la delegación, el recelo era que los recursos o la autoridad concedida al agente para defender los intereses del principal pudieran volverse contra el propio principal. Una de las formas por la cual el principal puede cohibir al agente para que no actúe unilateralmente de forma amenazadora es por medio de mecanismos de control institucional [*checks and balances*]. En términos operacionales, ese control requiere que cuando se delegue la autoridad en un agente haya por lo menos otro con autoridad para vetar o bloquear las acciones del primero (Kiewiet y McCubbins 1991).

¹² El presidente es el símbolo de la unidad nacional, es el único líder político elegido en ese ámbito y que tiene a su disposición la organización y la información necesaria para una acción relativamente racional en el complejo contexto de la política internacional (Dahl 1950, Zegart 1999). Esto vale para otras políticas complejas, de carácter estratégico, que implican situaciones de crisis y que requieren visión amplia y un proceso de toma de decisiones rápido y centralizado, que debe ser conducido preferentemente por un actor unitario, fuerte y que tenga autoridad.

Conclusión

La literatura ha señalado como la principal razón para la creación del bicameralismo las divisiones étnicas, raciales, económicas, sociales o territoriales existentes en un país. El federalismo también ha sido identificado frecuentemente con la adopción del sistema bicameral; algunos autores incluso afirman que la existencia de cámaras altas fuertes estaría asociada a este diseño institucional. En este artículo se buscó poner a prueba estas hipótesis ampliando el número de casos que habían sido analizados hasta ahora y controlando los efectos ejercidos por otras variables explicativas.

El trabajo permitió llegar a tres conclusiones principales. La primera de ellas es que, de acuerdo con la literatura existente, el federalismo es, de hecho, una variable importante en la explicación del bicameralismo. No obstante, el federalismo no explica la fuerza de las cámaras altas. La principal explicación de esto tiene que ver con el sistema de gobierno: en los sistemas parlamentarios, las cámaras altas cuentan con pocas atribuciones, mientras en los sistemas presidenciales sus atribuciones son más amplias.

El análisis de esas prerrogativas mostró que ellas involucran, en gran parte, asuntos de Estado, de alcance nacional, relacionados con el control del presidente. En los países con regímenes presidenciales, las cámaras altas no solo participan activamente en la elaboración legislativa, sino que ejercen un papel fundamental en el funcionamiento del sistema político como un todo, mucho más allá de las disputas políticas habituales. Las atribuciones legislativas son importantes; ellas son fundamentales en cualquier Legislativo del mundo. Sin embargo, no son las únicas funciones desempeñadas por las cámaras altas.

Los estudios legislativos son una de las áreas más investigadas actualmente en ciencia política. Sin embargo, la gran mayoría de ellos se concentra en el funcionamiento de la cámara baja, aunque sus conclusiones suelen extenderse a todo el Poder Legislativo. Esta investigación busca contribuir a cambiar esta situación, priorizando las atribuciones de las cámaras altas. A pesar de que el interés de los especialistas sobre estas cámaras legislativas viene aumentando, todavía hay un amplio espacio para esta agenda de investigación, de manera que pueda darse cuenta de la diversidad de esas instituciones, la cual es aparentemente mucho mayor que la de las cámaras bajas.

TABLA I
Atribuciones constitucionales de las cámaras altas en países democráticos

Atribución	Peso	Frecuencia (%)
Se pronuncia sobre enmiendas constitucionales	2,5	92,2
Propone proyectos de ley	2,5	84,3
Debe decidir sobre proyectos de ley	2,5	58,8
Puede rechazar el veto del Poder Ejecutivo	2	45,1
Autoriza/aprueba decretos de necesidad y urgencia	2	21,6
Tiene exclusividad para proponer determinados tipos de proyectos de ley	2	19,6
Se pronuncia sobre asuntos financieros [<i>moneybills</i>]	2	17,6
Tiene poderes para investigar al Ejecutivo	1,5	62,7
Aprueba el estado de sitio o de emergencia	1,5	52,9
Participa en el proceso de impedimento de autoridades gubernamentales	1,5	52,9
Puede presentar moción de censura contra el primer ministro	1,5	21,6
Participa en la elección del jefe de Estado o del jefe de gobierno	1,5	17,6
Nombra a los jueces de la corte suprema o de las cortes superiores o autoriza su nombramiento	1	35,3
Participa en el nombramiento de embajadores	1	21,6
Participa en la elección del presidente del banco central o de las autoridades monetarias	1	17,6
Participa en la promoción de militares de alto rango	1	13,7
Participa en la elección del jefe de policía o del servicio de informaciones	1	11,8
Participa en el nombramiento del Procurador General	1	7,8
Participa en la elección del Defensor del Pueblo [<i>ombudsman</i>]	1	5,9
Aprueba tratados y acuerdos internacionales	1	68,6
Presidente de la cámara alta es el presidente del Congreso	0,5	17,6
Autoriza al jefe de gobierno a ausentarse del país	0,5	17,6
Presidente de la cámara alta reemplaza al jefe de gobierno antes que el presidente de la cámara baja	0,5	31,4
Participa en la autorización para convocar plebiscito y referendo	0,5	27,5
Aprueba la renuncia del jefe de gobierno o del jefe de Estado	0,5	9,8
Autoriza la declaración de guerra o el envío de tropas nacionales al exterior	0,5	51,0
Autoriza la movilización de tropas extranjeras en el país	0,5	19,6

Fuente: constituciones de los países, disponibles en <http://confinder.richmond.edu/>.

TABLA 2
Poderes de las cámaras altas

País	Poderes de la cámara alta	País	Poderes de la cámara alta
Bolivia	32	Polonia	13
Brasil	31	Japón	12
Paraguay	31	Malasia	12
Rumania	30	Rusia	12
Colombia	29	Bosnia- Herzegovina	11
Nigeria	28	Canadá	11
Chile	27	India	11
Argentina	25	Reino Unido	11
Italia	25	República Checa	11
México	24	Antigua y Barbuda	10
República Dominicana	24	Austria	10
Alemania	22	Namibia	10
Marruecos	22	Nepal	10
Uruguay	22	Australia	9
Filipinas	21	Barbados	9
Estados Unidos	20	Gabón	9
Mauritania	19	Irlanda	9
España	18	Trinidad y Tobago	9
Bahrein	17	Lesoto	8
Palau	17	Bahamas	7
Sudáfrica	16	Belize	7
Francia	16	Jamaica	7
Suiza	16	Etiopía	6
Países Bajos	15	Fiji	5
Tailandia	15	Santa Lucía	4
Bélgica	13		

Fuente: elaboración propia, a partir de las constituciones de los respectivos países.

TABLA 3
Determinantes del bicameralismo y de los poderes de las cámaras altas

Variables	Modelo 1			Modelo 2		
	Coefficiente	Z	P> z	Coefficiente	Z	P> z
Poderes de la cámara alta						
Federalismo	-1.390063	-0.31	0.760	.2893787	0.05	0.957
Fragmentación étnica	-.5525743	-0.12	0.905	1.448616	0.29	0.774
Desarrollo humano	-4.432559	-0.36	0.718	-3.528597	-0.22	0.824
Población urbana	.0934981	1.65	0.100	.1071279	1.75	0.080
Derechos políticos	-.3222965	-0.49	0.622	.1597983	0.20	0.843
Población	2.061276	1.41	0.157	1.422844	0.90	0.368
Territorio	1.168402	0.62	0.534	-1.310312	-0.68	0.494
Población x territorio	-.067466	-0.55	0.580	.0643542	0.51	0.612
Presidencialismo	9.539939	3.25	0.001	-	-	-
Parlamentarismo	-	-	-	-7.201348	-2.90	0.004
Constante	-22.59882	-0.79	0.429	-9.406569	-0.28	0.783
Bicameralismo						
Fragmentación religiosa	.1196828	0.20	0.838	.2526216	0.43	0.664
<i>Commonwealth</i>	.2685077	0.80	0.423	.2016136	0.59	0.556
Federalismo	1.201007	2.71	0.007	1.1652	2.67	0.007
Fragmentación étnica	.4805615	0.83	0.409	.3961047	0.68	0.496
Desarrollo humano	2.336877	1.63	0.104	2.55168	1.81	0.071
Población urbana	.0012744	0.15	0.882	.0008005	0.09	0.925
Derechos políticos	-.0805183	-0.69	0.493	-.0945264	-0.81	0.415
Población	-.1728201	-0.65	0.514	-.1669773	-0.63	0.528
Territorio	-.1752872	-0.63	0.529	-.1621053	-0.58	0.562
Población x territorio	.0208603	1.00	0.316	.0198377	0.95	0.340
Presidencialismo	-.5128979	-1.63	0.103	-	-	-
Parlamentarismo	-	-	-	.2932173	1.01	0.314
Constante	-1.225	-0.38	0.702	-1.650187	-0.52	0.606
<i>Lambda</i>	2.341971	0.34	0.732	4.983066	0.60	0.547
Rho	0.43843			0.78028		
Sigma	5.3417033			6.3862876		
Lambda	2.3419714	6.846965		4.9830659	8.276902	

Modelo Heckman de selección – estimadores en dos niveles

Número de observaciones = 136

Observaciones censuradas = 85

Observaciones no censuradas = 51

TABLA 4
Atribuciones de las cámaras altas en asuntos de Estado: frecuencias por sistema de gobierno – porcentaje de ocurrencia

Atribuciones	Presidenciales	Otros	Parlamentarios
Declaración de guerra	100,0	57,9	15,0
Movilización de tropas extranjeras en el país	58,3	15,8	0,0
Promoción de militares de alto rango	58,3	0,0	0,0
Nombramiento de embajadores	83,3	5,3	0,0
Tratados y acuerdos internacionales	100,0	73,7	45,0
Aprobación del estado de sitio o de emergencia	83,3	47,4	40,0
Elección del jefe de policía o del servicio de informaciones/central de inteligencia	33,3	10,5	0,0
Elección de la dirección del banco central o de otras autoridades en el área económica	66,7	5,3	0,0
Nombramiento de jueces de la corte suprema	58,3	36,8	20,0
Nombramiento del Procurador General	33,3	0,0	0,0
N	12	19	20

Fuente: Textos constitucionales de los países bicamerales.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$ (desviación estándar entre paréntesis)

TABLA 5
Promedio de poderes de las cámaras altas en cuatro áreas, por sistema de gobierno

Atribuciones	Presidenciales	Parlamentarios	Otros	ANOVA	t de Student
Cuestiones de Estado	6,83 (1,64)	1,20 (1,24)	2,53 (1,65)	54,729***	-10,258***
Control directo del Ejecutivo	3,25 (1,22)	1,05 (1,05)	1,89 (1,10)	14,771***	-5,211***
Producción de legislación	5,08 (1,51)	2,80 (1,32)	3,68 (1,49)	9,557***	-4,345***
N	12	20	19	51	32

Fuente: Textos constitucionales de los países bicamerales.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$ (desviación estándar entre paréntesis)

Bibliografía

- Abrúcio, Fernando (1998) *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*, São Paulo, Hucitec.
- Almond, Gabriel y G. Bingham Powell Jr. (1978) *Comparative Politics: System, Process and Policy* (2ª ed.), Boston, Little, Brown and Company.
- Anckar, Dag (1999) “Homogeneity and Smallness: Dahl and Tufte Revisited”, en *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, N° 1.
- Anckar, Carsten y Marten Eriksson (2002) “Measuring Ethnic and Religious Diversity”, en *Occasional Papers Series*, N° 9. Abdo Akademi University, Departamento de Ciência Política.
- Backes, Ana Luiza (1999). *Democracia e Sobre-representação de Regiões: O Papel do Senado*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília.
- Baker, Ross (1989) *House and Senate*, Nueva York, W. W. Norton e Company.
- Blondel, Jean (1973) *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Dahl, Robert (1950) *Congress and Foreign Policy*, San Diego, Harcourt, Brace and Company, Inc.
- Dahl, Robert y Edward Tufte (1973) *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Duchacek, Ivo (1970) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Gerring, John, Strom Thacker y Carola Moreno (2004) “A Centripetal Theory of Democratic Governance”, trabajo reenviado a *American Political Science Review*, November 12, 2004.
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins (2001) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haug, Marie (1967) “Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 73, N° 3.
- Heckman, James (1979) “Sample Selection Bias as a Specification Error”, en *Econometrica*, Vol. 47, N° 1.
- Kiewiet, D. Roderick y Mathew McCubbins (1991) *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lane, Jan-Erik y Svante Ersson (1994) *Politics and Society in Western Europe* (3ª ed.), Londres, Sage.
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/Londres, Yale University Press.

- Lijphart, Arend (1991) "Cameral Change and Institutional Conservatism", en Longley, L. D. y D. M. Olson (eds.), *Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, Westview Press.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/Londres, Yale University Press.
- Linder, Wolf y Adrian Vatter (2001) "Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics", en *West European Politics*, Vol. 24, N° 2.
- Llanos, Mariana (2002) "El Bicameralismo en América Latina", en *Arbeitspapier*, N° 5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg.
- Longley, Lawrence D. y Walter Oleszek (1989) *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*, New Haven/Londres, Yale University Press.
- Longley, Lawrence D. y David Olson (eds.) (1991) *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, Westview Press.
- Lowenberg, Gerhard y Samuel Patterson (1979) *Comparing Legislatures*, Boston, Little Brown.
- Macuane, José Jaime (2000) "Liberalização Política e Democratização na África: Uma Análise Qualitativa", en *Dados*, Vol. 43, N° 4.
- Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay (1993) *Os Artigos Federalistas*, Río de Janeiro, Nova Fronteira.
- Martin, Lisa (2000) *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton/New Jersey, Princeton University Press.
- Massicotte, Louis (2001) "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, N° 1.
- Nacif, Benito y Eduardo Guerrero (2000) "El Senado Mexicano: Uma Perspectiva Bicameral", manuscrito não publicado.
- Nolte, Detlef (2002) "Función y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 9-11 de Julio de 2002.
- Patterson, Samuel y Anthony Mughan (orgs.) (1999) *SENATES: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press.
- Patterson, Samuel y Anthony Mughan (2001) "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, N° 1.
- Polsby, Nelson (1970) "Strengthening Congress in National Policy-Making", en *Yale Review*, N° 69 (June).
- Rae, Douglas (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.

- Reynoso, Diego (2004)** “Representación Territorial y Democracia”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. IV, N° 15.
- Russell, Meg (2001)** “What are Second Chambers For?”, en *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, N° 3.
- Samuels, David (2002)** “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil”, en Nacif, Benito y Scott Morgenstern (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001)** “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 31, N° 4.
- Sartori, Giovanni (1997)** *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, Nueva York, New York University Press.
- Sharman, Campbell (1987)** “Second Chambers”, en Bakvis, Herman y William M. Chandler (eds.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992)** *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smits, Jeroen (2003)** “Estimating the Heckman Two-step Procedure to Control for Selection Bias with SPSS”, Manuscrito, disponible en <http://home.planet.nl/smits.jeroen>.
- Stepan, Alfred (2001)** *Arguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Swift, Elaine (1996)** *The Making of an American Senate: Reconstitutive Change in Congress, 1787-1841*, University of Michigan Press.
- Taagepera, Rein y Steven Recchia (2002)** “The Size of Second Chambers and European Assemblies”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 41, N° 2.
- Tsebelis, George (2002)** *Veto Players: How Political Institutions Work*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Tsebelis, George y Jeannette Money (1997)** *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wood, Gordon (1969)** *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Nueva York, Norton.
- Zegart, Amy (1999)** *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford University Press.

Resumen

Este artículo busca identificar los poderes de las cámaras altas localizadas en países que tengan un grado mínimo de democracia, así como los distintos factores que explican tales poderes. Mi sugerencia central es que el sistema de gobierno (no el régimen federal) es la variable explicativa principal para la fuerza política de las cámaras altas: ellas tienden a ser más fuertes en los sistemas

presidencialistas y más débiles en los parlamentarios. Los datos también sugieren que, en los sistemas presidencialistas, las cámaras altas suelen tener una participación más efectiva en lo que llamo “asuntos de Estado” tales como defensa, política externa, seguridad interna, política monetaria, uso legítimo de la violencia, preservación del orden y aplicación de justicia.

Palabras clave

bicameralismo, Senado, poderes, federalismo, presidencialismo

Abstract

This article seeks to identify the powers of the upper houses in countries that have at least a minimum level of democracy, as well as respective factors that help explain them. My main suggestion is that the system of government is the primary variable capable of explaining the political force of those legislative houses and not the federative regime. Upper houses tend to be stronger

in presidential systems and weaker in parliamentary ones. The data also suggests that, in the former, the upper houses tend to have a more effective participation in what I am designating as “matters of the State”, such as: defense, foreign policy, internal security, fiscal policies, the legitimate use of force, the maintenance of order and the activities of the Justice System.

Keywords

bicameralism, Senate, powers, federalism, presidentialism

ANEXO I

Descripción de las atribuciones de las cámaras altas relacionadas en la Tabla 1, criterios utilizados para agruparlas y ajustes realizados, con algunos ejemplos de países donde ocurren:

- 1) Participa en la aprobación de alteraciones a la Constitución.
- 2) Propone la tramitación de proyectos de ley (exceptuando proyectos de carácter financiero).
- 3) Decide sobre la aprobación de tratados y acuerdos internacionales (sola o conjuntamente con la cámara baja).
- 4) Incluí en este ítem todas las atribuciones que dan a la cámara alta poderes para investigar al Ejecutivo o que lo obligan a rendir cuentas, tales como: posibilidad de requerir informaciones, de crear comisiones de investigación o de convocar autoridades gubernamentales para declarar.
- 5) Tiene la última palabra en la aprobación de proyectos de ley. La cámara alta de Alemania (el *Bundestrat*) tiene la palabra final sólo en los proyectos referidos a los estados (*Landers*). La consideré positivamente en esta atribución por el hecho de que tales proyectos suelen ser los más importantes y porque responden por aproximadamente el 60% del total de proyectos analizados por esa cámara.
- 6) Decide, conjuntamente con la cámara baja, sobre la aprobación del estado de sitio, de excepción, de seguridad nacional, de emergencia o de ley marcial*.
- 7) Participa en la decisión sobre destitución o incapacidad del presidente y de otras autoridades gubernamentales. En la mayoría de los países donde esta atribución existe, corresponde a la cámara baja autorizar la *instauración* del proceso, pero corresponde a la cámara alta llevar a cabo el juicio. En Mauritania, sin embargo, las dos cámaras toman cuenta del proceso, mientras que la decisión queda a cargo de la corte constitucional.
- 8) Aprueba la declaración de guerra, estado de defensa o la salida de tropas del país.
- 9) Se manifiesta sobre el veto del presidente (o del monarca, en Marruecos). En Camerún solamente la cámara alta se manifiesta sobre el veto.
- 10) Nombra o aprueba el nombramiento de integrantes de la corte suprema o de los tribunales superiores. La cantidad y la variedad de tribunales entre países es grande, lo cual no ha sido considerado en este artículo. En el Reino Unido, a pesar de que la Cámara de los Lores no tiene el poder de aprobar el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema, el *Lord Chancellor* (el jefe del Poder Judicial) debe ser un miembro de esa cámara legislativa. Por este motivo, consideré que ella tiene la referida atribución.
- 11) El presidente de la cámara alta reemplaza al presidente del país antes que el presidente de la cámara baja o nombra al presidente interino. En la mayoría de países donde ocurre esto, el vicepresidente del país es el propio presidente de la cámara alta.

* En Burkina Faso, la cámara alta no decide sobre este asunto, pero el presidente la consulta antes de adoptar cualquier medida. Por este motivo, considero que ella posee tal atribución.

- 12) Propone o participa en la definición de reglas para el llamado a plebiscito o referendo.
- 13) Participa, conjuntamente con la cámara baja, en la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia u órdenes del Poder Ejecutivo.
- 14) Participa en la aprobación del voto de desconfianza o de la moción de censura contra el presidente, el primer ministro o los ministros de Estado, o participa en la decisión de excluir a un heredero de la línea de sucesión del rey.
- 15) Aprueba el nombramiento de embajadores. En los países donde el Legislativo tiene esa atribución, ella es exclusiva de las cámaras altas, con la única excepción de las Filipinas, donde es compartida con la cámara baja.
- 16) Tiene el poder exclusivo de tomar la iniciativa en algunos asuntos, tales como: tratados y otras cuestiones relacionadas con la política exterior (Bélgica, Colombia, Paraguay, Venezuela); relacionadas con los estados (Namibia); leyes de amnistía (Chile); proyectos de autoría del gobierno (Alemania).
- 17) Aprueba la elección de autoridades del área económica, tales como: presidente y directores del banco central, funcionarios del tesoro nacional y miembros del consejo de política monetaria.
- 18) Participa en o aprueba la elección del presidente, del primer ministro o del reemplazo del monarca.
- 19) Autoriza la movilización de tropas extranjeras en el territorio nacional.
- 20) El presidente de la cámara alta es el presidente del Poder Legislativo.
- 21) Autoriza al jefe de gobierno a ausentarse del país.
- 22) Tiene poder para proponer proyectos de carácter financiero [*money bills*].
- 23) Aprueba el nombramiento o la promoción de militares de alto rango.
- 24) Aprueba el nombramiento de autoridades relativas al área de seguridad nacional, tales como: el jefe de policía, del servicio de investigaciones o de inteligencia.
- 25) Aprueba la renuncia del presidente, del primer ministro o del rey.
- 26) Nombra o aprueba el nombramiento del procurador general.
- 27) Nombra o aprueba el nombramiento del Defensor del Pueblo [*Ombudsman*]. Se trata de la persona encargada de defender los derechos y libertades del ciudadano en sus relaciones con las agencias gubernamentales, especialmente referidas a los siguientes problemas: discriminación, ausencia o deficiencia de informaciones, atrasos, procedimientos incorrectos, prejuicios, injusticias, descortesía, abuso de poder, error administrativo, negligencia, parcialidad, arbitrariedad, etcétera. El titular del cargo no depende del gobierno y responde al Legislativo, pero no puede interferir en las políticas gubernamentales, ni en el proceso legislativo; tampoco puede investigar asuntos relacionados con la seguridad nacional, ni cuestionar procedimientos adoptados por cortes de justicia. No obstante, su presencia tiene un valor psicológico, pues busca dar al ciudadano el sentimiento de que existe un fiscal para protegerlo de acciones gubernamentales inadecuadas.

ANEXO 2

Atribuciones de las cámaras altas: porcentaje por sistema de gobierno

Atribuciones	Parlamentarios	Presidenciales	Otros
Participa en el nombramiento de embajadores	0,0	83,3	5,3
Autoriza la declaración de guerra o el envío de tropas nacionales al exterior	15,0	100,0	57,9
Puede rechazar el veto del Poder Ejecutivo	15,0	100,00	42,1
Autoriza al jefe de gobierno a ausentarse del país	0,0	75,0	0,0
Participa en el proceso de destitución de autoridades gubernamentales	20,0	100,0	57,9
Participa en la elección del presidente del Banco Central o de otras autoridades en el área económica	0,0	66,7	5,3
Autoriza la movilización de tropas extranjeras en el país	0,0	58,3	15,8
Presidente de la cámara alta es el presidente del Congreso	0,0	58,3	10,5
Participa en la promoción de militares de alto rango	0,0	58,3	0,0
Debe pronunciarse sobre proyectos de ley	35,0	100,0	57,9
Aprueba tratados y acuerdos internacionales	45,0	100,0	73,7
Presidente de la cámara alta reemplaza al jefe de gobierno antes que el presidente de la cámara baja	15,0	66,7	26,3
Participa en la selección del jefe de policía o del servicio de informaciones	0,0	33,3	10,5
Aprueba la renuncia del jefe de gobierno o del jefe de Estado	0,0	33,3	5,3
Participa en el nombramiento del procurador general	0,0	33,3	0,0
Participa en la autorización de plebiscito/referendo	5,0	41,7	42,1
Aprueba el estado de sitio o emergencia	40,0	83,3	47,4
Nombra o autoriza el nombramiento de jueces de las cortes supremas	20,0	58,3	36,8
Se pronuncia sobre asuntos financieros [moneybills]	5,0	25,0	26,3
Puede presentar moción de censura contra el primer ministro	10,0	33,3	26,3
Tiene poderes para investigar al Ejecutivo	55,0	83,3	57,9
Participa en la elección del jefe de Estado o del jefe de gobierno	15,0	0,0	31,6
Autoriza/aprueba decretos de necesidad y urgencia	10,0	25,0	31,6
Opina sobre enmiendas constitucionales	95,0	83,3	94,7
Propone proyectos de ley	95,0	100,0	63,2
Participa en la elección del Defensor del Pueblo [Ombudsman]	5,0	0,0	10,5
Tiene exclusividad para presentar determinados tipos de proyectos de ley	25,0	25,0	10,5
N	20	12	19

Fuente: textos constitucionales de los países bicamerales.