INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay“

Arbeitspapier Nr. 9

Radiografía del Senado de Uruguay: informe de la encuesta 2002

Francisco Sánchez López *

Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg

December 2002

* Francisco Sánchez López es investigador del proyecto: „Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay“.

RADIOGRAFÍA DEL SENADO URUGUAYO: INFORME DE LA ENCUESTA 2002

Índice general

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO: EL PAPEL DE LOS SENADOS EN LOS SISTEMAS BICAMERALES LATINOAMERICANOS 2
2. OBJETIVO Y PERFIL DE LA ENCUESTA 5
2.1. Objetivo de la encuesta 5
2.2. Fecha y muestra 5
2.3. Presentación de los resultados 6
2.4. Agradecimientos 6
3. EL SENADO 7
3.1. Funciones del Senado y su desempeño 7
3.2. El Senado como cámara de control 11
3.3. El funcionamiento interno: las comisiones legislativas 14
3.4. Relaciones del Senado con otros grupos e instituciones 16
4. LOS SENADORES 19
5. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SENADORES 22
5.1 Las diferencias entre partidos 26
6. RESUMEN 30

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro n°1: Perfil de la muestra 5
Cuadro n°2 Importancia que los Senadores otorgan a diferentes funciones parlamentarias 8
Cuadro n°3 Existe diferencias entre Cámaras 8
Cuadro n°4 Rendimiento global de diferentes instituciones políticas 9
Cuadro n°5 Relaciones dentro del Senado y con otras instituciones 9
Cuadro n°6 Imagen pública de los legislativos 10
Cuadro n°7 Comparativo entre países sobre la influencia de la crisis de los partidos en la imagen negativa de los legislativos 11
Cuadro n°8 Consecuencias de la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras legislativas 12
Cuadro n°9 calidad de los proyectos de ley 12
Cuadro n°10 Criterio para nombramiento de cargos en el Poder Judicial 13
Cuadro n°11: las comisiones de control. 13
Cuadro n°12 valoración de aspectos sobre comisiones 14
Cuadro n°13 criterios para integrar comisiones 15
Cuadro n°14 criterios sobre el funcionamiento de las comisiones 16
Cuadro n°15 confianza en grupos personas e instituciones 17
Cuadro n°16 Importancia en la toma de decisiones 18
Cuadro n°17 religión de los Senadores 19
Cuadro n°18 religión de los Senadores por países 19
Gráfico n°1: posicionamiento de izquierda derecha Senadores de Uruguay 20
Cuadro n°19 comparación de la situación económica actual de los Senadores con la de sus padres 20

Cuadro n°20 Senadores que se dedican solo al Senado o combina actividades..... 21
Cuadro n°21 religión de los Senadores por países 21
Gráfico n°2 comparativo de ingresos de lgos Senadores 22
Cuadro n°22 confianza en los partidos políticos 23
Cuadro n°23 influencia de la crisis de los partidos en la opinión pública, por partidos 23
Gráfico n°3: los valores medios de la importancia de los líderes y bancadas en una escala en la que 1 es nada importante y 10 muy importante 24
Cuadro n°24 disciplina de voto 24
Cuadro n°25 criterios para emitir los votos..... 25
Cuadro n°26 opinión sobre cambio de partidos 25
Gráfico n°4 posicionamiento de los partidos de Uruguay en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha..... 26
Cuadro n°27 Papel de las FF. AA. en el período 1973-1985, por partidos. 27
Cuadro n°28 : Papel de las FF. AA. durante el régimen militar, por países..... 27
Cuadro n°29 Relaciones entre poderes..... 28
Cuadro n°30 Relaciones entre poderes, por partidos..... 29
Cuadro n°31 Principios laicos o religiosos en la política..... 29
Cuadro n°32 supervisión del Estado sobre el mercado 30
Cuadro n°33 supervisión del Estado sobre el mercado 30

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO: EL PAPEL DE LOS SENADOS EN LOS SISTEMAS BICAMERALES LATINOAMERICANOS[1]

A pesar de que América Latina tiene un gran número de sistemas bicamerales (nueve en total), cada uno de ellos con una larga trayectoria histórica, y a pesar del renovado interés por cuestiones institucionales que se manifiesta en la Ciencia Política desde hace varios años, cabe resaltar que los Senados de la región casi no han sido objeto de estudios empíricos y comparativos.

El trabajo que presentamos aquí forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre la función y el funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina. El proyecto, en su fase actual, realiza un estudio comparativo de los Senados de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Tomando como punto de partida los pocos estudios comparativos que se han realizado sobre sistemas bicamerales en el mundo (que, en general, como queda dicho, pasaron por alto los Senados de América Latina) desarrollamos un esquema de análisis para

[1] Parte de esta introducción fue publicada en el Arbeitpapiere n° 8. Aquí se reproduce ya que sirve para contextualizar los términos en los que se desarrolla el estudio.

medir la fuerza del bicameralismo[2]. Nos orientamos por el modelo de Arend Lijphart[3], quien propone analizar la fuerza o la intensidad del bicameralismo a través de dos indicadores: en primer lugar, la "simetría o asimetría" del poder de las dos cámaras, variable que incluye tanto las atribuciones constitucionales como la legitimación democrática de la segunda cámara o cámara alta. El segundo indicador es la "congruencia o no congruencia" de la composición política de las dos cámaras, lo que resulta del método de selección de sus integrantes.

Según el esquema de Lijphart, el bicameralismo es fuerte cuando, por un lado, ambas cámaras son "simétricas" en sus atribuciones constitucionales, vale decir que tienen facultades y derechos constitucionales que las hacen igualmente poderosas. Pero, por otro lado, son "incongruentes" en su composición, es decir que los mecanismos electorales tienden a generar una cámara alta muy diferente de la cámara baja respecto a la repartición de cargos/mandatos por partidos políticos, representación de intereses territoriales, edad de los integrantes u otros factores. En síntesis, el bicameralismo es fuerte cuando la segunda cámara es tan parecida como resulta posible a la primera cámara, en lo que concierne a sus poderes, pero muy diferente en su composición.

En el proyecto, hemos refinado parcialmente el modelo de análisis de Lijphart, para luego aplicarlo a todos los sistemas bicamerales de América Latina[4]. Tenemos previsto incluir también en este análisis a aquellos sistemas bicamerales que han sido sustituidos por un sistema unicameral (casos de Perú y Venezuela), y por último, al sistema político de Estados Unidos como marco de referencia.

La parte del proyecto descripta hasta ahora se basa en el análisis de las constituciones vigentes. Para sistematizar la información nos orientamos por las funciones que les son atribuidas a los Senados en la teoría democrática normativa; éstas son contrastadas luego con las facultades constitucionales que efectivamente tienen los Senados en América Latina.[5] Según la teoría democrática y los clásicos de la teoría política, con la creación de las segundas cámaras se han perseguido diferentes objetivos. Los Senados constituyen un elemento de control del poder, entre otros, que tienden a evitar el

---

[2]Detlef Nolte, Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparada. (Arbeitspapier Nr.4), Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, August 2002

(http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm)

[3] Arend Lijphart, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven and London 1999, pp. 200-215

[4] Mariana Llanos, El bicameralismo en América Latina (Arbeitspapier Nr.5), Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, September 2002

(http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm)

[5] Ruth Fuchs/Mirjam Hägele, El bicameralismo en las constituciones de América Latina (Arbeitspapier Nr.7), Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, Oktober 2002

(http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm)

predominio o las decisiones arbitrarias de una mayoría escasa y/o circunstancial en una cámara. Además, el fortalecimiento de los mecanismos de control induce la necesidad de buscar consensos más amplios para poder llevar adelante determinadas políticas. Se supone, en síntesis, que los cambios del *statu quo* son más difíciles en los parlamentos bicamerales que en los unicamerales.

Los Senados funcionan como poder moderador, desde que su mera existencia produce un proceso legislativo más largo, permitiendo así una reflexión más profunda sobre las cuestiones a legislar. A más de esto, los Senados tienden a incrementar la estabilidad de las decisiones legislativas, porque su rol en el proceso decisorio disminuye la probabilidad de que determinada legislación sea revertida de manera substancial y a corto plazo. Esta meta se logra, en particular, mediante la diferente duración de los mandatos en las dos cámaras y mediante elecciones no sincronizadas sino escalonadas. Es decir, mediante elementos de la "incongruencia" en términos de Lijphart.

Otra de las funciones que se atribuye a la cámara alta es la de aumentar la eficiencia del proceso legislativo y mejorar la calidad de la legislación por medio de una "división del trabajo". Nos referimos aquí a la doble discusión y votación de las leyes por parte de dos cuerpos legislativos con diferente composición. El objetivo de mejorar la calidad de la legislación se intenta alcanzar también mediante un mandato más largo y requisitos más exigentes para los miembros de la segunda cámara, como por ejemplo, de edad. El Senado por regla general, también tiene menos miembros, lo que puede facilitar el proceso de negociación. Por su composición, a saber: menos integrantes, con más experiencia y peso político, el Senado tiende a funcionar, en algunos sistemas bicamerales de América Latina, como una "cámara revisora".

Respecto a la función de representación, el Senado, o más bien dicho, el bicameralismo, hace posible que diferentes intereses sean representados en las dos cámaras. En su origen histórico, la cámara alta representaba intereses sociales o estamentales específicos. Hoy, las segundas cámaras representan, en su mayoría, los intereses de diferentes entidades territoriales; sobre todo en sistemas federales.

En esta fase del proyecto estamos estudiando la forma en que los Senados latinoamericanos – en especial los de Argentina, Brasil Chile y Uruguay – cumplen con las funciones enumeradas. Como se dijo antes, partiendo de un análisis de las atribuciones y de los requisitos constitucionales, clasificamos todos los sistemas bicamerales de América Latina según el esquema de Lijphart. En un segundo paso, analizaremos el modo de funcionamiento de los Senados de los países mencionados en la práctica política. Esta parte de la investigación se basa en las estadísticas legislativas, el perfil socio-político de los Senadores según las informaciones parlamentarias publicadas y en los resultados de un cuestionario estandarizado que fue contestado por Senadores de los cuatro países. Abordamos también la infraestructura y la organización interna de trabajo de los Senados.

En la tercera fase del proyecto, se cruzarán los resultados empíricos obtenidos, por un lado, mediante la encuesta a Senadores, y por otro lado, a través del análisis del rendimiento legislativo, con otras variables del régimen político, como son los poderes del Presidente en comparación con el Congreso, la estructura de los partidos y el grado

de centralización/descentralización territorial del poder. Está previsto ampliar la investigación a los otros Senados de América Latina, en el caso que obtengamos financiamiento para una prolongación del proyecto.

2. OBJETIVO Y PERFIL DE LA ENCUESTA

2.1. Objetivo de la encuesta

La encuesta que vamos a presentar ahora se inserta en el marco general de la investigación sobre la función y el funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina. Mediante un cuestionario estandardizado, hemos intentado averiguar las percepciones de los Senadores respecto a distintas áreas temáticas, a saber:

- El estatus social y el perfil político de los Senadores.
- La función del Senado en el sistema político y la autodefinición de su papel por parte de los Senadores.
- Las relaciones del Senado con otros actores e instituciones políticas y la valoración que los Senadores hacen al respecto.
- La estructura interna de trabajo del Senado, incluidos los servicios internos y externos de apoyo a la labor parlamentaria.
- Los clivajes o líneas divisorias de la política en el Senado.

2.2. Fecha y muestra

La encuesta a los Senadores uruguayos fue llevada a cabo entre el 1 de abril y el 30 de marzo de 2002 en Montevideo, sede del poder legislativo. Se entrevistó a 23 Senadores de los 30 parlamentarios de la Cámara Alta, lo que corresponde aproximadamente al 77%. A sabiendas de la dificultad de entrevistar a todos los Senadores, se realizó una muestra en la que se usaba, como criterio de estratificación, la composición del Senado por lema. En un principio supusimos que podríamos alcanzar una muestra que abarcaba aproximadamente el 75 % del Senado.

Cuadro n°1: Perfil de la muestra

	Senadores por partido (lema)	**Entrevistados**	**Porcentaje entrevistado por lema**
Encuentro Progresista Frente Amplio **(EP-FA)**	12	9	75
Partido Colorado **(PC)**	10	8	80
Partido Nacional **(PN)**	7	5	71,42
Nuevo Espacio **(NE)**	1	1	100
Total	30	23	76,67

En los otros países que componen el estudio y de los que se ofrecen algunos datos con carácter comparativo las muestras son las siguientes: En Chile se entrevistó a 37 Senadores (77,08 %) y en Brasil son 33 (40,7 %). En el caso argentino, la muestra parcial incluye, hasta ahora, 29 Senadores, pero está previsto alcanzar una muestra total de 48 Senadores (66 %). Hasta la fecha fueron entrevistados, en total, 122 Senadores en los cuatro países incluidos en el estudio.

2.3. Presentación de los resultados

A lo largo de la encuesta se utilizaron cuatro modalidades de respuesta para las preguntas: 1) respuestas abiertas, 2) escalas numéricas de 1 a 10, 3) escalas con 4 alternativas, las que por lo general eran: muy importante, bastante importante, poco importante o nada importante; o con la misma lógica, muy de acuerdo, bastante de acuerdo, poco de acuerdo y nada de acuerdo; y 4) preguntas en las que se ofrecía al entrevistado varias alternativas de respuesta para que seleccione una o dos.

En este documento presentamos una serie de medias aritméticas y frecuencias, las que se muestran en cuadros o distintos tipos de gráficos de barras o diagramas espaciales. Hay ocasiones en los que se han agregado las respuestas, por ejemplo, se han sumado las respuestas de muy de acuerdo y bastante de acuerdo, para mostrar tendencias más perfiladas respecto a las actitudes de los Senadores en un determinado asunto. Para terminar, queremos dejar claro que se presentan únicamente los porcentajes de las respuestas válidas. Valga recalcar que este documento tiene fines divulgativos, razón por la que no se ha profundizado en el análisis de los resultados, ni se han contrastado con trabajos anteriores sobre el sistema político uruguayo.

2.4. Agradecimientos

Nombrar a todas las personas que colaboraron de una u otra manera para la realización de este estudio sería casi imposible, la amabilidad y don de gentes de los uruguayos llevó a que el trabajo de las encuestas se convirtiera en un esfuerzo colectivo, con toda la gente dispuesta a ofrecer su aporte. Muchas gracias a todos nuevamente. En especial queremos agradecer a todos los Senadores y personal del Senado uruguayo, sin cuya amable colaboración este estudio no hubiese sido posible. Queremos dejar constancia de la gratitud que tenemos para con todos los que forman parte de la Fundación Konrad Adenauer en Montevideo y del FESUR por su apoyo y cooperación, así como también a todos los que forman parte del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República en especial a Daniel Chasquetti y Daniel Buquet. No podemos dejar de mencionar y agradecer a toda la gente que reunida en el Pool nos ayudó a comprender el Uruguay que no viene en los libros. Por último, muchas gracias a Miguel Muyala y sobre todo a Elena Parentini por el soporte que significaron durante la estadía en Montevideo.

3. EL SENADO

3.1. Funciones del Senado y su desempeño

Al diseñar una constitución se asignan determinadas funciones a las instituciones, que por lo general se fundan en la teoría política y constitucional. Pero no siempre lo que el constituyente quiere se refleja en la práctica política y en la autopercepción de los políticos que actúan en el marco institucional. Por esta razón preguntamos a los Senadores orientales cómo perciben las funciones específicas de su cámara. Nuestro objetivo era determinar si había correspondencia o distancia con lo que, según las fórmulas institucionales se espera de ellos. Respecto a este tema, planteamos a los Senadores la siguiente pregunta abierta: ¿Cuál es, según su percepción, la diferencia principal entre el Senado y la Cámara de Diputados?.

Las respuestas reflejan todo el abanico de postulados y conceptos normativos de la teoría política y constitucional, muchos de los cuales se mencionan en la parte introductoria de este trabajo. La diferencia más señalada por los entrevistados es la numérica; el menor tamaño de la cámara alta es visto como una ventaja porque, según ellos, ofrece a los Senadores un mejor espacio de trabajo y búsqueda de consensos. Según algunos Senadores, esta ventaja hace que la cámara sea más eficiente. Los Senadores también definieron al Senado como una cámara con mayor "jerarquía" política, es decir, con más poder y liderazgo político, esta preeminencia estaría dada por la mayor experiencia de los Senadores y porque la mayoría de ellos son los líderes de los distintos sectores políticos de los partidos. Para muchos políticos, la elección al Senado es el punto final de su carrera. Por los antecedentes mencionados el trabajo del Senado se caracterizaría por un estilo político más "técnico", de menos confrontación y más seriedad.

Otro factor que fue constantemente mencionado por los entrevistados, es el distinto tipo de representación que alberga cada una de las cámaras. Ellos perciben que la cámara de representantes está más influida por los intereses locales y departamentales. Esto sería lógico y habría de esperarse de acuerdo al formato de representación que configura el sistema electoral uruguayo, que establece como distrito para los Senadores a todo el territorio nacional y para los representantes al territorio de los departamentos.

Los resultados indican que los Senadores tienen muy claras y asumidas las funciones "clásicas" que se adscriben a los Senados. Estas actitudes se reflejan también en las respuestas a las preguntas "cerradas" de nuestra encuesta, es decir, aquellas preguntas en donde el entrevistado debe elegir entre varias alternativas, que les son presentadas por el entrevistador, y no tiene posibilidad de agregar opiniones o puntos de vista personales.

De entre las respuestas a la pregunta sobre la importancia que otorgan los Senadores a las diferentes funciones de la cámara alta, queremos resaltar solamente dos: en primer lugar, la mayor relevancia que dan a la función de elaboración de leyes, en contraste con la de control político. Esto quizá se explique porque al momento en que se tomaron los datos funcionaba la coalición de gobierno entre colorados y blancos que daba mayor soporte político al Presidente y su gabinete, mientras que la oposición, sin querer dejar

de lado la función de control, veía como algo arriesgado iniciar constantemente procesos que no concluyan favorablemente porque, según manifestaron, esto podía desgastar el mecanismo ante la opinión pública. La otra función a la que los entrevistados dotaban de mayor importancia es la del proceso presupuestario.

Cuadro n°2 Importancia que los Senadores otorgan a diferentes funciones parlamentarias

¿Cuál cree Ud. que es el grado de importancia que los Senadores otorgan a las siguientes funciones?		**Ninguna**	**Poca**	**Bastante**	**Mucha**
Representar a la Nación	Frecuencia	2	6	10	5
	Porcentaje	8,7	26,1	43,5	21,7
Elaborar las leyes	Frecuencia	---	---	9	14
	Porcentaje	---	---	39,1	60,9
Controlar la actuación del gobierno	Frecuencia	---	4	15	4
	Porcentaje	---	17,4	65,2	17,4
Discutir y aprobar los presupuestos del Estado	Frecuencia	---	2	7	14
	Porcentaje	---	8,7	30,4	60,9
Defender los intereses de su partido	Frecuencia	---	3	11	9
	Porcentaje	---	13	47,8	39,1

A partir de las funciones que los mismos integrantes atribuyen al Senado, nos interesaba saber en qué medida se cumple con esas funciones. Preguntamos a los Senadores cómo perciben la eficiencia de su propia institución en comparación con otras instituciones del sistema político. Comenzamos con la otra cámara del Parlamento. Al respecto, existe un amplio consenso entre los entrevistados respecto a que su cámara funciona mejor que la Cámara de Representantes . Debido a que los Senadores están concientes de que las cámaras son bastante simétricas, y que la diferencia fundamental entre una y otra es la función del Senado de otorgar venias para el nombramiento de altos cargos en la administración pública, servicio exterior y altas graduaciones de las Fuerzas Armadas, consideran que la ventaja que ellos tienen son más políticas que institucionales. Aunque como se dijo, el reducido tamaño de la cámara es visto como una ventaja, ésta "funciona" en combinación con el peso político de los componentes del Senado.

Cuadro n°3 Existe diferencias entre Cámaras

¿Cree Ud. que el Senado funciona mejor que la Cámara de Diputados?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Si	17	73,9
No	6	26,1
Total	23	100,0

A través de una pregunta abierta intentamos averiguar cuáles son los factores en los que los Senadores basan esta evaluación del funcionamiento de las dos Cámaras. Aquí se repitieron muchos de los argumentos ya mencionados respecto a las diferencias substantivas entre el Senado y la Cámara de Diputados. Hubo un cierto énfasis, especialmente, en la mayor capacidad del Senado para gestionar consensos políticos debido al menor número de miembros, lo que facilitaría las negociaciones y

entendimientos. La mayor edad y experiencia política de sus miembros optimiza, según ellos, el trabajo del Senado. Otro argumento, fue que los Senadores representan segmentos más grandes de la ciudadanía y no representan intereses locales o departamentales como los diputados.

Ampliando la base de comparación, preguntamos cómo valorarían los Senadores el rendimiento global de su institución en contraposición con la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. En una escala de uno a diez, donde diez es el valor máximo, los Senadores valoraron el rendimiento global de su propia institución como satisfactoria (6,09), poco por arriba está el Poder Ejecutivo, con un valor promedio 6,23, mientras que la Cámara de Diputados recibe la valoración más baja. Es de rescatar como algo positivo la buena percepción que tienen de las instituciones del sistema político en general y sobre todo del Poder Judicial que es mejor valorado con 6,26 y la menor desviación típica, lo que quiere decir que las respuestas de los Senadores no eran muy dispares.

Cuadro n°4 Rendimiento global de diferentes instituciones políticas

En la escala de 1 nada eficaz y 10 muy eficaz. ¿Cómo valoraría el rendimiento global de las siguientes instituciones?	**N**	**Media**	**Desv. Tip.**
Poder Ejecutivo	22	6,23	1,72
Poder Judicial	23	6,26	1,01
Senado	23	6,09	1,35
Cámara de Diputados	23	5,74	1,42

Asimismo, se preguntó sobre el tipo de relaciones que mantienen los Senadores dentro de la cámara y con las otras instituciones con las que tiene que interactuar para la toma de decisiones. Para ello se propuso una escala, en la que por un lado, estaba el 1 como valor de enfrentamiento y 10 como valor de colaboración. Como se aclaró oportunamente a los entrevistados a través de esta pregunta, no queríamos marcar líneas de sometimiento de un grupo con el otro sino ver la capacidad de los actores políticos de mantener una actitud consensual, aun desde posiciones de oposición al gobierno. Esta tendencia de búsqueda de acuerdos, que según algunos es propia del sistema político uruguayo, se refleja en que ninguno de los promedios, es menor a 5 que sería un valor simbólico que reflejaría una tendencia al enfrentamiento.

Cuadro n°5 Relaciones dentro del Senado y con otras instituciones

En una escala donde 1 es enfrentamiento y 10 es colaboración. ¿Cómo valoraría Ud. las relaciones que mantienen durante su trabajo diario, los Senadores entre sí y los Senadores con otras instituciones?	**N**	**Media**	**Desv. Tip.**
Relaciones entre grupos del Senado	23	6,35	1,67
Relaciones del Senado con la Cámara de Diputados	23	5,96	1,80
Relaciones del Senado con el Ejecutivo	21	6,33	1,65

En casi todos los países de América Latina, el legislativo es el poder del Estado que tiene peor imagen pública; en este sentido, preguntamos a los Senadores sobre las posibles causas de esa mala imagen. Para ello ofrecimos una serie de enunciados a manera de posibles respuestas y las seleccionadas fueron:

Cuadro n°6 Imagen pública de los legislativos

En los estudios de opinión, la labor del poder legislativo en general es percibida de manera negativa. ¿qué causas pudieron haber llevado a que se forme esta opinión?		Nada importante	Poco importante	Bastante importante	Muy importante	No contesta	Total
Críticas de los medios de comunicación	Frecuencia	- - -	4	14	5	- - -	23
	Porcentaje	- - -	17,4	60,9	21,7	- - -	100
Corrupción de algunos miembros	Frecuencia	5	11	5	2	- - -	23
	Porcentaje	21,7	47,8	21,7	8,7	- - -	100
Incomprensión de los ciudadanos de la labor legislativa	Frecuencia	2	3	9	7	2	23
	Porcentaje	8,7	13	39,1	30,4	8,7	100
Predominio del ejecutivo	Frecuencia	2	1	12	7	1	23
	Porcentaje	8,7	4,3	52,2	30,4	4,3	100
Crisis de los partidos	Frecuencia	1	4	14	4	- - -	23
	Porcentaje	4,3	17,4	60,9	17,4	- - -	100
Escasa difusión de la labor legislativa por parte del propio legislativo	Frecuencia	- - -	7	11	4	1	23
	Porcentaje	- - -	30,4	47,8	17,4	4,3	100

Como aspecto positivo se puede destacar que, en medio de las crisis causadas por acusaciones de corrupción en otros países latinoamericanos, los Senadores orientales consideran, en su amplia mayoría, que la corrupción no es un factor determinante en la percepción negativa de la labor del poder legislativo. Para tener un margen de comparación, se pueden citar los casos de Brasil y Argentina, donde un 80% y un 89,6% de los Senadores, respectivamente ven en la corrupción de algunos miembros del parlamento una causa central de la percepción negativa del legislativo. En una línea parecida a Uruguay está Chile, donde solamente un 29,4% de los Senadores consideran que la corrupción tiene que ver con la mala imagen del poder legislativo. Valga resaltar que la encuesta de Chile se hizo antes de que se afloraran los escándalos de corrupción de algunos miembros del Congreso, que parecen estar muy relacionados con los problemas de financiación de los partidos. También resultan interesantes las respuestas que dieron los Senadores de los otros países en la parte relativa a la crisis de los partidos. Lo que llama la atención es que los Senadores uruguayos y chilenos, cuyos sistemas políticos y partidistas son de los más institucionalizados de la región, vean con mayor preocupación la crisis de los partidos que sus pares argentinos y brasileños.

Cuadro n°7 Comparativo entre países sobre la influencia de la crisis de los partidos en la imagen negativa de los legislativos

¿Qué grado de importancia tuvo la crisis de los partidos al formarse una percepción negativa de la labor del Poder Legislativo?	**N**	**Bastante/ mucha importancia (%)**
Chile	35	74,5
Uruguay	23	78,3
Brasil	32	28,1
Argentina	29	69,0

3.2. El Senado como cámara de control

Como se dijo al inicio, uno de los objetivos del bicameralismo es la introducción de una segunda cámara en el legislativo para que actúe como una instancia de veto más dentro del sistema político. Inclusión que tiene como uno de sus fines el control de los procesos de toma de decisiones. Este control puede traducirse en control durante momentos del proceso en si o control directo sobre los encargados de la toma de decisiones. Vale recordar que, además del Senado, la otra cámara y el Presidente también tienen capacidades de control en el sentido que se ha mencionado. El objetivo de este modelo de pesos y contrapesos es que, a través de la capacidad de control mutuo de los poderes, se amplíe la participación en la toma de decisiones, ya sea actuando directamente sobre el mismo, o actuando de manera disuasiva gracias a los mecanismos de sanción con los que cuentan.

De las preguntas abiertas hechas a los Senadores sobre las diferencias entre las cámaras y las ventajas o desventajas del bicameralismo, muchos plantearon que el Senado es una especie de cámara revisora y que puede funcionar como un órgano co-responsable en ciertos aspectos de la administración pública ya que son los que dan las venias para que se formen los directorios de los entes autónomos, por ejemplo. El Senado es visto también como la cámara menos politizada y dependiente de las contingencias políticas, funcionando como una cámara de "enfriamiento" a diferencia de la cámara de representantes, que por su propia naturaleza sirve como escenario de discusión para intereses más diversos.

Una de las críticas que se hacen al bicameralismo es que demora los procesos de toma de decisiones. Al preguntar a los Senadores su opinión sobre las consecuencias de la discusión consecutiva de una ley en dos cámaras legislativas, estos se mostraron de acuerdo en que demora el trámite de la ley, pero a su vez rescataron que mejora la calidad técnica de una ley y aumenta el grado de consenso político que la respalda. Una mayoría de los Senadores, por otro lado, comparte la idea de que la discusión consecutiva de una ley amplía la diversidad de los intereses sociales representados en ella, aunque una considerable minoría, un poco más del 20%, están nada o poco de acuerdo con esa percepción.

Cuadro n°8 Consecuencias de la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras legislativas

¿Qué tan de acuerdo está Ud. con los siguientes enunciados relativos a la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras legislativas?		Nada	Poco	Bastante	Mucho	Total
Mejora la calidad técnica de la ley	Frecuencia	---	8	8	7	23
	Porcentaje	---	34,8	34,8	30,4	100
Aumenta el grado de consenso político	Frecuencia	1	7	13	2	23
	Porcentaje	4,3	30,4	56,5	8,7	100
Amplia la diversidad de los intereses representados	Frecuencia	3	2	16	2	23
	Porcentaje	13,0	8,7	69,6	8,7	100
Demora el trámite de la ley	Frecuencia	1	3	10	9	23
	Porcentaje	4,3	13	43,5	39,1	100

En relación al tema de los proyectos de ley que se discuten en el Senado, la percepción de los Senadores es que los proyectos de ley tienen en promedio una calidad superior a la media. Esto se calculó a partir de una escala en la que 1 es muy mala calidad y 10 excelente calidad. El criterio que se usó de calidad estaba relacionado con la redacción y calidad técnico - legislativa de los proyectos. Dejamos claro que no era nuestra intención tratar los objetivos de las leyes, ya que, en este caso, se entraría en un terreno más subjetivo y los entrevistados responderían desde su posición ideológica.

Cuadro n°9 calidad de los proyectos de ley

¿Cómo valoraría Ud. la calidad de los distintos proyectos de leyes en una escala donde 1 es muy mala calidad y 10 es excelente calidad?	N	Media	Desv
	21	6,43	1,36

Como se ha dicho algunas veces, otras de las responsabilidades del Senado es el otorgamiento de venias, mecanismo con el que el Senado como cuerpo muestra su beneplácito para el nombramiento de ciertas personas en responsabilidades públicas. En este sentido, se pidió a los Senadores evaluar los criterios que más pesan al momento de ratificar cargos en el poder judicial. En una escala en la que en el 1 estaban criterios principalmente políticos y en el 10 criterios principalmente profesionales, la media de las respuestas de los Senadores es de 6,43 con una desviación relativamente alta de 2,74. El valor anterior muestra que pesan un poco más los criterios profesionales, sin dejar de lado los criterios políticos. No nos debería llamar la atención la influencia de lo político en este tipo de procesos, ya que si no se quisiera que la política intervenga, la decisión no la tomaría el Senado. Organismo que por origen, composición y trabajo es eminentemente político.

Cuadro n°10 Criterio para nombramiento de cargos en el Poder Judicial

¿Qué criterios han tenido más peso para la ratificación de nombramientos en el poder judicial, valorando en una escala donde 1 es principalmente políticos y 10 principalmente profesionales?	**N**	**Media**	**Desv. Típ.**
	23	6,43	2,74

Las comisiones de control político son uno de los mecanismos que tienen casi todas las asambleas legislativas para actuar sobre los gestores de los asuntos públicos. En la clase política uruguaya existe la sensación de que las comisiones de investigación no son del todo efectivas para esclarecer hechos poco transparentes de la gestión gubernamental. Esto se puede observar en la discusiones que se dan en las cámaras, los medios de comunicación o gobiernos locales cuando se plantea la necesidad de poner en marcha comisiones de este tipo. Los Senadores están concientes de la importancia que tiene este tipo de mecanismos, pero a la vez son bastante escépticos sobre la efectividad y resultados prácticos de los mismos. Está visión pesimista se refleja en las respuestas a la pregunta hecha sobre el tema en que solo alrededor del 35% de los Senadores señalaron que están bastante o muy de acuerdo con la importancia que estás han tenido para esclarecer asuntos poco transparentes.

Cuadro n°11: las comisiones de control.

¿Qué tan de acuerdo está Ud. con los siguientes enunciados?	**Nada acuerdo**	**Poco acuerdo**	**Bastante acuerdo**	**Muy acuerdo**	**Total**
Las comisiones de control han sido fundamentales para esclarecer hechos poco transparentes en la gestión gubernamental					
Frecuencia	1	14	6	2	23
Porcentaje	4,3	60,9	26,1	8,7	100
Las comisiones de control han cumplido un rol secundario debido a la falta de información relevante					
Frecuencia	4	7	10	2	23
Porcentaje	17,4	30,4	43,5	8,7	100
Las comisiones de control han sido secundarias por el predominio de los acuerdos políticos sobre el proceso en si					
Frecuencia	3	10	7	3	23
Porcentaje	13	43,5	30,4	13	100

3.3. El funcionamiento interno: las comisiones legislativas

La efectividad del trabajo legislativo del Senado no depende únicamente de las atribuciones constitucionales con que cuenta, sino que también depende de los mecanismos internos de trabajo que estén a su disposición. Uno de los mecanismos más importes para organizar el trabajo interno de las cámaras es la organización de comisiones legislativas, que constituyen grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de la asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa. Como se plantea en la definición, la formación de comisiones parte del principio de división del trabajo, suponiendo que, un grupo más pequeño, teóricamente integrado por personas informadas sobre el tema y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados, va a conseguir mejores resultados, en tiempo y calidad, que si el mismo asunto es tratado por el pleno. Otra de las razones para ésta división es la gran cantidad de labores a las que se enfrenta el Legislativo en los modernos Estados de derecho, ya que es la rama productora de normas y procedimientos para la administración y la ejecución de políticas públicas, a la vez que desempeña funciones de control político y representación. Las comisiones contribuyen a distribuir el trabajo a la vez que permiten dar un tratamiento más particular a los asuntos y actuar como un filtro, dando la posibilidad al Congreso de priorizar entre las muchas iniciativas que entran en las secretarías. Ingresando en el tema de la percepción de los Senadores orientales sobre las comisiones, cabe resaltar que estos consideran que son bastante importantes para el funcionamiento del Senado a la vez que valoran positivamente el trabajo de los servicios administrativos adscritos a las comisiones. A pesar de que un 65% de los entrevistados piensa que las comisiones no cuentan con el apoyo administrativo y de asesoría necesarios, lo que indicaría que si bien los existentes son de calidad, serían a la vez escasos.

Cuadro n°12 valoración de aspectos sobre comisiones

	N	Media	Desv. típ.
Valoración de la importancia de las comisiones para el funcionamiento del Senado con una escala donde 1 es nada importante y 10 es muy importante.	23	7,13	1,46
Valoración del funcionamiento de los servicios adscritos a las comisiones del Senado con una escala donde 1 es nada eficaz y 10 es muy eficaz	21	6,10	2,12

La distribución de las comisiones es uno de los momentos en que se reparten los recursos de poder con los que cuentan las asambleas legislativas y está sujeta a negociaciones internas y entre partidos, los cuales tratan de conjugar la fidelidad al partido con la experiencia y carrera política de los representantes. Cabe resaltar que el reglamento establece que las comisiones serán repartidas proporcionalmente de acuerdo al porcentaje de miembros que tiene cada lema miembro en la Cámara. Este mecanismo

marco es respetado por los partidos y el juego de intereses viene más bien cuando hay que establecer las agendas de discusión o establecer el calendario para el ejercicio de los cargos de responsabilidad como la presidencia que es rotativo.

Cuadro n°13 criterios para integrar comisiones

En su opinión, ¿cuál es la importancia de los siguientes criterios al momento de integrar comisiones?		**Nada importante**	**Poco importante**	**Bastante importante**	**Muy importante**	**No contesta**	**Total**
Normas del Reglamento de la Cámara	Frecuencia	3	7	9	3	1	23
	Porcentaje	13	30,4	39,1	13	4,3	100
Formación profesional o técnica de los Senadores	Frecuencia	- - -	2	15	5	1	23
	Porcentaje	- - -	8,7	65,2	21,7	4,3	100
Interés del Senador en los temas de la comisión	Frecuencia	- - -	- - -	14	8	1	23
	Porcentaje	- - -	- - -	60,9	34,8	4,3	100
Las disposiciones del partido	Frecuencia	1	4	13	4	1	23
	Porcentaje	4,3	17,4	56,5	17,4	4,3	100

Al preguntar a los Senadores sobre las comisiones más importantes casi todos coincidieron en señalar que es la de Constitución y Legislación, y las que tratan los temas económicos, es decir las de Hacienda y Presupuesto. Estas comisiones son las que a la vez concentran la mayor cantidad del trabajo legislativo. De acuerdo a un cálculo hecho por un completo estudio de evaluación de la labor legislativa realizado por el equipo del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, por las comisiones arriba nombradas pasó cerca del 66% de las leyes importantes que se trataron en el período comprendido entre 1985 y 2000.

Para captar la percepción de los Senadores sobre el sistema de comisiones, se les pidió que muestren su grado de acuerdo con una serie de enunciados. En lo que respecta al número actual de comisiones permanentes (15), todos los Senadores se mostraron en desacuerdo con que al momento existan demasiadas comisiones y que su número entorpezca el funcionamiento del sistema. Asimismo, el 56% de los Senadores entrevistados señaló que el trabajo en comisiones no es suficientemente valorado por algunos Senadores. A pesar de este punto que puede ser considerado un poco negativo, la mayoría de los consultados considera que las comisiones si funcionan como una instancia de discusión técnica de los proyectos de ley.

Cuadro n°14 criterios sobre el funcionamiento de las comisiones

¿Qué tan de acuerdo está Ud. con los siguientes enunciados?	**Más bien de acuerdo**	**Más bien en desacuerdo**	**No contesta**	**Total**
Actualmente existen demasiadas comisiones legislativas lo cual entorpece el funcionamiento del sistema.				
Frecuencia	- - -	23	- - -	23
Porcentaje	- - -	100	- - -	100
Las comisiones legislativas no funcionan como instancias de discusión técnica de los proyectos de ley.				
Frecuencia	7	16	- - -	23
Porcentaje	30,4	69,6	- - -	100
El trabajo en comisiones no es suficientemente valorado por algunos Senadores, los que se limitan a firmar dictámenes antes que a participar activamente en los debates.				
Frecuencia	13	9	1	23
Porcentaje	56,5	39,1	4,3	100

3.4. Relaciones del Senado con otros grupos e instituciones

En el proceso de toma de decisiones, el Senado interactúa con otras instituciones políticas y actores sociales. En este sentido, preguntamos sobre la confianza que los Senadores depositan en diferentes grupos, instituciones o personas. Los resultados son de cierta manera previsibles en el contexto de otros datos que hemos recopilado, a saber, los Senadores confían mucho o bastante en su propia institución y en las demás instituciones que forman el entramado político insititucional del Estado como la Cámara de Representantes o el poder judicial , o el Presidente (como persona y/o institución). Respecto a los actores vinculados menos directamente con el proceso de toma de decisiones, se observa que, mientras las Fuerzas Armadas (actualmente) y la Iglesia Católica tienen una valoración muy positiva, los medios de comunicación y los sindicatos, son respectivamente, los que gozan de menor confianza entre los Senadores.

Cuadro n°15 confianza en grupos personas e instituciones

¿Cuánta confianza tiene Ud. en los siguientes grupos personas o instituciones?		**Ninguna**	**Poca**	**Bastante**	**Mucha**	**No contesta**	**Total**
Iglesia católica	Frecuencia	1	5	15	2	- - -	23
	Porcentaje	4,3	21,7	65,2	8,7	- - -	100
Fuerzas Armadas	Frecuencia	1	9	11	2	- - -	23
	Porcentaje	4,3	39,1	47,8	8,7	- - -	100
Poder Legislativo	Frecuencia	- - -	3	17	3	- - -	23
	Porcentaje	- - -	13	73,9	13	- - -	100
Poder Judicial	Frecuencia	- - -	2	15	6	- - -	23
	Porcentaje	- - -	8,7	65,2	26,1	- - -	100
Presidente	Frecuencia	- - -	5	10	7	1	23
	Porcentaje	- - -	21,7	43,5	30,4	4,3	100
Org. Empresarios	Frecuencia	- - -	13	9	- - -	1	23
	Porcentaje	- - -	56,5	39,1	- - -	4,3	100
Medios de comunicación	Frecuencia	1	11	8	3	- - -	23
	Porcentaje	4,3	47,8	34,8	13	- - -	100
Policía	Frecuencia	1	11	11	- - -	- - -	23
	Porcentaje	4,3	47,8	47,8	- - -	- - -	100
Sindicatos	Frecuencia	3	9	11	- - -	- - -	23
	Porcentaje	13	39,1	47,8	- - -	- - -	100
Partidos políticos	Frecuencia	- - -	6	13	4	- - -	23
	Porcentaje	- - -	26,1	56,5	17,4	- - -	100
Administración pública	Frecuencia	- - -	16	6	- - -	1	23
	Porcentaje	- - -	69,6	26,1	- - -	4,3	100
Cámara de Representantes	Frecuencia	- - -	4	17	2	- - -	23
	Porcentaje	- - -	17,4	73,9	8,7	- - -	100
Senado	Frecuencia	- - -	3	13	7	- - -	23
	Porcentaje	- - -	13	56,5	30,4	- - -	100

Pero la confianza en los actores o instituciones se complementa con el hecho de que los Senadores los tomen en cuenta al momento de adoptar decisiones. A diferencia de otros países en los que las iglesias son un actor político importante, en el Uruguay, son actores de poca influencia. Falta de importancia que comparten con las Asociaciones Ciudadanas y los Colegios profesionales. Dos actores sobre los que quisiéramos llamar la atención son los sindicatos y los empresarios, sobre ellos hay opiniones bastante divididas; en palabras de los propios Senadores, esto responde a los intereses específicos de los partidos; así por ejemplo, dentro de la estrategia electoral y las posiciones programáticas del EP-FA. los sindicatos juegan un papel fundamental y actúan estrechamente vinculados, mientras que para el partido de gobierno, estos eran un contradictor político por la conflictividad social que generaban y su oposición a los planes presidenciales.

El particular modelo de gestión política uruguayo que en no pocas ocasiones se refleja en reuniones de los líderes partidistas, los cuales no ejercen la representación legislativa, se refleja claramente en las respuestas de los Senadores al posicionarlos como los actores más influyentes. El modelo de reuniones de cúpulas se reproduce también al interior de los partidos, los que por su carácter fraccionado, tienen múltiples liderazgos. La importancia adjudicada a los medios de comunicación puede ser vista como un signo del tipo de sociedad en la que vivimos .

Cuadro n°16 Importancia en la toma de decisiones

Hasta que punto cree Ud. que los Senadores tienen en cuenta la opinión de los siguientes grupos para tomar decisiones		**Nada**	**Poco**	**Bastante**	**Mucho**	**No contesta**	**Total**
Líderes de los partidos	Frecuencia	- - -		8	15	- - -	23
	Porcentaje	- - -		34,8	65,2	- - -	100
Opinión pública	Frecuencia	- - -	3	15	5	- - -	23
	Porcentaje	- - -	13	65,2	21,7	- - -	100
Medios de comunicación	Frecuencia	- - -	6	16	1	- - -	23
	Porcentaje	- - -	26,1	69,6	4,3	- - -	100
Votantes de su partido	Frecuencia	- - -	4	15	3	1	23
	Porcentaje	- - -	17,4	65,2	13	4,3	100
Presidente	Frecuencia	1	4	10	8	- - -	23
	Porcentaje	4,3	17,4	43,5	34,8	- - -	100
Ministros	Frecuencia	2	12	8	- - -	1	23
	Porcentaje	8,7	52,2	34,8	- - -	4,3	100
Empresarios	Frecuencia	2	10	10	- - -	1	23
	Porcentaje	8,7	43,5	43,5	- - -	4,3	100
Asociaciones ciudadanas	Frecuencia	3	14	6	- - -	- - -	23
	Porcentaje	13	60,9	26,1	- - -	- - -	100
Sindicatos	Frecuencia	1	10	11	- - -	1	23
	Porcentaje	4,3	43,5	47,8	- - -	4,3	100
Colegios profesionales	Frecuencia	2	14	6	- - -	1	23
	Porcentaje	8,7	60,9	26,1	- - -	4,3	100
Iglesia católica	Frecuencia	4	15	4	- - -	- - -	23
	Porcentaje	17,4	65,2	17,4	- - -	- - -	100
Otras iglesias	Frecuencia	14	9	- - -	- - -	- - -	23
	Porcentaje	60,9	39,1	- - -	- - -	- - -	100

4. LOS SENADORES

El Senado uruguayo esta compuesto por treinta integrantes, a los que hay que sumar el Vicepresidente de la República que actúa como Presidente del Senado y de la reunión conjunta de los dos cámaras llamada Asamblea General. Cuando se realizó el trabajo de campo el Senado estaba integrado por veinte y siete (27) hombres y tres (3) mujeres. En lo referente a lo religioso, la mayoría de los Senadores se define como ajenos a un credo religioso específico, lo que se correspondería con la tradición laica del país y la poca influencia de las iglesias en la política nacional. Cabe mencionar que el Uruguay, debido a su política de apertura migratoria, ha contado históricamente con un ambiente de pluralidad religiosa.

Cuadro n°17 religión de los Senadores

¿Cómo se define Ud. en materia religiosa?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Católico	9	39,1
No creyente / agnóstico	8	34,8
Ateo	5	21,7
No contesta	1	4,3
Total	23	100

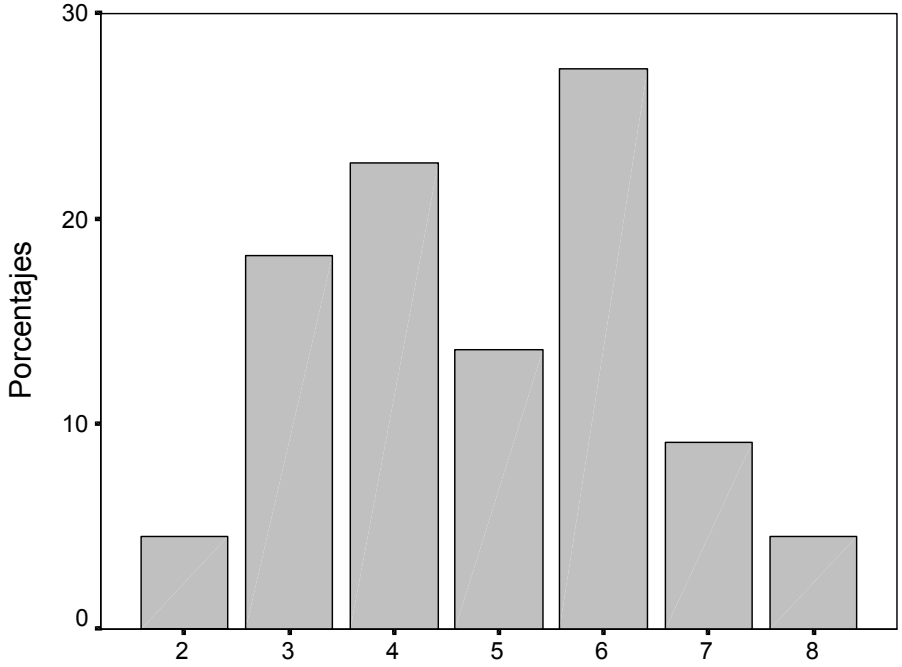
En materia religiosa, los Senadores orientales se diferencia de sus pares de los otros países sobre los que trabajamos en el proyecto. Retomando el argumento anterior, se puede hipotetizar que esto se deba al peso ideológico de las iglesias en los distintos países, así por ejemplo, en Chile hay sectores de la iglesia católica identificados con la derecha, como también un fuerte partido demócrata cristiano, por otro lado; mientras que en Brasil existe gran vinculación entre la política y las iglesias evangélicas y católica.

Cuadro n°18 religión de los Senadores por países

¿Cómo se define Ud. en materia religiosa? Respuestas por países y en porcentajes.	**Brasil (n =31)**	**Chile (n = 37)**	**Argentina (n = 29)**
Católico	81,8	54,1	93,1
Creyente de otra religión	6,1	18,9	3,4
No creyente/agnóstico	9,1	24,3	- - -
Ateo	3,0	- - -	- - -
No contesta	- - -	2,7	3,4
Total	100,0	100	100

Para tratar de valorar las actitudes políticas individuales de los Senadores, se les pidió autoubicarse dentro del continuo ideológico izquierda – derecha, para esto se les presentó una escala en la que 1 era izquierda y 10 derecha. La posición media de los Senadores es de 4,9 con una desviación de 1,58, los que demuestra una tendencia central con un ligero sesgo hacia la izquierda.

Gráfico n°1: posicionamiento de izquierda derecha Senadores de Uruguay



Con el ánimo de evaluar la movilidad social de las élites políticas uruguayas, se preguntó a los Senadores sobre sus ingresos económicos en comparación con los de sus padres y sobre el trabajo que desempeñaban sus progenitores cuando los entrevistados dependían de sus familias, a la pregunta de ¿Cómo diría que es su situación económica con respecto a la de sus padres cuando Ud. era niño?, la mayoría de los Senadores consideró que era mejor, a pesar de la crisis económica actual y de que, en la época en que la mayoría de los entrevistados pudo haber dependido de sus familias, el Uruguay vivía una época de bonaza.

Cuadro n°19 comparación de la situación económica actual de los Senadores con la de sus padres

¿Cómo diría que es su situación económica con respecto a la de sus padres cuando Usted era un niño?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Peor	4	17,4
Igual	5	21,7
Mejor	13	56,5
No contesta	1	4,3
Total	23	100

Continuando con el argumento anterior, se puede plantear también que esta mejora en la situación económica del los Senadores, se debe a que muchos de ellos provenían de familias sin mayores recursos económicos. Las actividades económicas por las que las familias de los Senadores recibían sus ingresos son variadas, existen artesanos,

trabajadores urbanos y rurales, empleados administrativos públicos y privados, profesionales liberales y grandes, medianos y pequeños comerciantes y productores. Esta heterogeneidad da la pauta para suponer un origen socio-económico diverso de los Senadores.

A pesar de que la mayoría de los Senadores llevan mucho tiempo vinculados a cargos públicos, por lo que se podría decir que se tratan de políticos profesionales, se preguntó sobre la actividad económica que desarrollaban antes de incorporarse al Senado. Existen dos actividades que despuntan entre los Senadores, las actividades de producción agropecuaria y los profesionales del derecho. Existen también un grupo de profesionales de ramas médicas, económicas y docentes. Otro hecho a resaltar, es el alto número de docentes universitarios que ejercen como Senadores, aproximadamente el 20%. Se pidió también a los representantes, que nos indiquen si se dedican únicamente a sus actividades como Senador o combinan su trabajo parlamentario con otras actividades.

Cuadro n°20 Senadores que se dedican solo al Senado o combina actividades

En la actualidad, se dedica únicamente a su actividad como senador o la combina con otras actividades remuneradas?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Se dedica sólo a su actividad como Senador	11	47,8
Combina su trabajo parlamentario con otras actividades	10	43,5
No contesta	2	8,7
Total	23	100

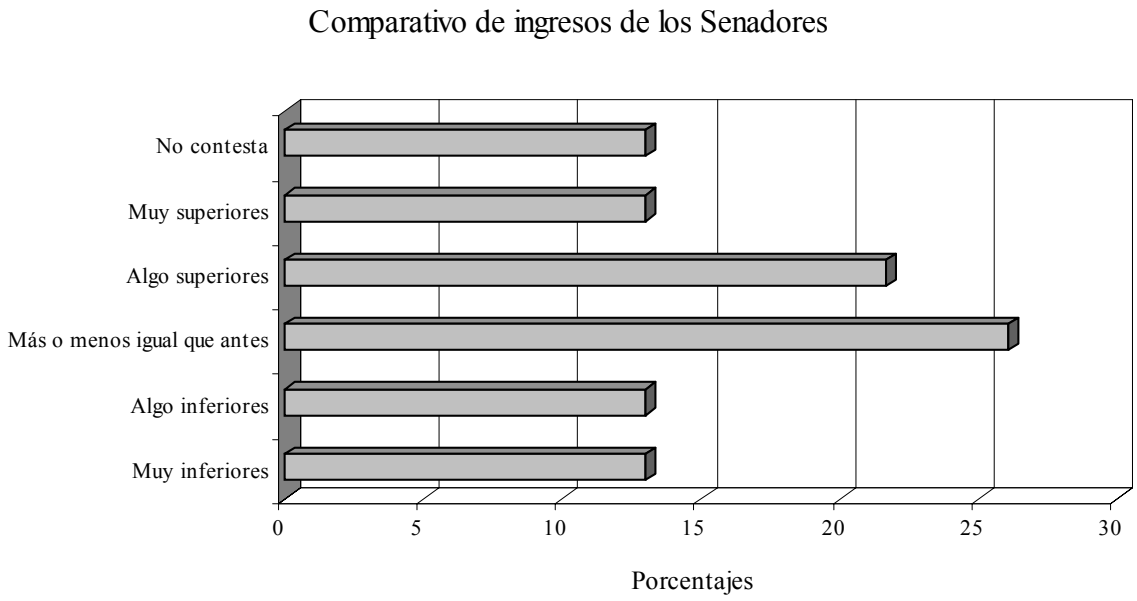
El 43,5 % de los Senadores indicó que combina sus actividades legislativas con otro tipo de actividades, lo que resulta elevado comparando con Chile, Argentina y Brasil. Esto se debe a que la mayoría de los docentes universitarios siguen manteniendo la cátedra, lo cual está permitido por la ley o a que algunos Senadores siguen vinculados a las actividades agropecuarias o comerciales que venían desarrollando.

Cuadro n°21 religión de los Senadores por países

¿ En la actualidad, se dedica únicamente a su actividad como senador o la combina con otras actividades remuneradas?.	**Brasil (n =31)**	**Chile (n = 37)**	**Argentina (n = 29)**
Se dedica sólo a su actividad como Senador	76,5	86,5	79,3
Combina su trabajo parlamentario con otras actividades	23,5	13,5	20,7
Total	100,0	100	100

Se pidió también a los Senadores que comparen sus ingresos anteriores con los actuales, a lo cual la mayoría respondió que eran más o menos iguales o algo superiores.

Gráfico n°2 comparativo de ingresos de los Senadores



5. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SENADORES

El sistema de partidos uruguayo está formado básicamente por tres grandes fuerzas: el Partido Colorado y el Partido Blanco o Nacional, los llamados partidos tradicionales, que son de los más antiguo y sólidos de América Latina y el Frente Amplio (actualmente Encuentro Progresista- Frente Amplio) que se forma a inicios de la década del setenta como una gran coalición para agrupar a los sectores de izquierda, característica que sigue manteniendo hasta la actualidad. Además, los partidos uruguayos, se caracterizan por estar integrados por varios grupos y sectores internos, los que varían de acuerdo a las distintas coyunturas, aunque manteniendo cierta estabilidad. La configuración institucional, en especial el sistema electoral y su sistema de lemas y sublemas, permite sobrellevar la presión que puede generarse por el fraccionamiento interno. En el período en el que se realizó el estudio, contaba con representación en el Senado un partido pequeño llamado Nuevo Espacio, el mismo que tiene un futuro incierto debido a las divisiones internas que ha sufrido y a los distintos rumbos que han tomado los grupos que los integraban.

En la mayoría de los estudios de política comparada, los partidos uruguayos aparecen entre los más sólidos de la región latinoamericana, por lo que llama la atención la valoración que hacen los Senadores de los partidos en algunos ítems. Como en parte ya se adelantó, al preguntar sobre la confianza que tienen los Senadores en los partidos políticos, las respuestas positivas sumaron el 73,9, lo cual parece lógico al tratarse de representantes de las cúpulas partidarias; pero, por otra parte, hay un 26,1 % de los

Senadores que manifestaron poca confianza en los partidos, lo que llama la atención por la misma razón arriba anotada.

Cuadro n°22 confianza en los partidos políticos

¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Poca	6	26,1
Bastante	13	56,5
Mucha	4	17,4
Total	23	100

A pesar de lo anterior, en las entrevistas mantenidas, se ha notado la preocupación que sentían muchos Senadores por la situación actual de los partidos y la percepción que pudieran tener sobre ellos los ciudadanos. Sobre todo si se toma en cuenta la situación en la que vive el país y la serie de imaginarios negativos que se construyen a partir de la situaciones de crisis. Esta preocupación se deja ver cuando se preguntó sobre las causas que pueden contribuir a la percepción negativa de la labor legislativa y dentro de una serie de factores que se sugirieron, la crisis de los partidos políticos fue señalada mayoritariamente como una causa bastante o muy importante (ver cuadro n° 6).

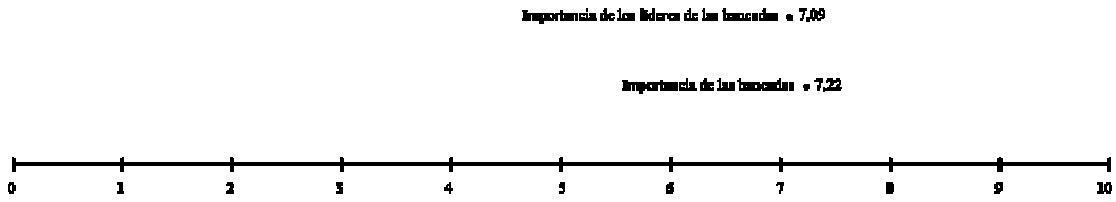
Al agrupar por partidos las respuestas de los Senadores a la pregunta sobre la influencia de la crisis de los partidos en la percepción negativa de la labor legislativa, se ve que el porcentaje de respuestas acumuladas entre bastante importante y muy importante son más elevados en el Partido Colorado, actual partido de gobierno, y el Partido Nacional, el otro de los partidos tradicionales, que a mantenido una política de cooperación con el partido de gobierno. Las respuestas de los Senadores del Encuentro Progresista – Frente Amplio, son más bajas en comparación a sus pares de los otros partidos, pero sin embargo siguen siendo altas.

Cuadro n°23 influencia de la crisis de los partidos en la opinión pública, por partidos

Cree Ud. que la crisis de los partidos puede haber llevado a que se forme una opinión negativa de la labor del legislativo. Segmentado por partidos.		Frecuencia	Porcentaje
Partido Colorado	Bastante importante y muy importante	7	87,50
Partido Nacional	Bastante importante y muy importante	4	80,0
Encuentro Progresista - Frente Amplio	Bastante importante y muy importante	8	66,7

Los resultados obtenidos dejan en claro que los partidos políticos son unas organizaciones fuerte al interior del Senado y sirven como mecanismos a través de los que se estructuran una serie de labores legislativas o políticas. En este sentido, los Senadores consideran que las bancadas y los líderes de las bancadas o sectores son bastante importantes para el funcionamiento del Senado.

Gráfico n°3: los valores medios de la importancia de los líderes y bancadas en una escala en la que 1 es nada importante y 10 muy importante



Además de reconocer la importancia de las bancadas partidistas, las respuestas de los Senadores reflejan la importancia determinante de las disposiciones del partido al momento de tomar decisiones políticas o de actuar dentro del Senado. No quisiéramos transmitir la idea de que la disciplina partidaria es un proceso vertical. Las posiciones que adoptan los partidos o sectores, por lo general son fruto de procesos internos de negociación y búsqueda de consensos, es en ese momento previo en el que se pueden producir descensos. Por lo general, cuando el grupo adopta una posición, los Senadores se muestran dispuestos a aceptar las decisiones tomadas, por más que en principio no concuerden con sus posiciones iniciales. Con esto no queremos decir que no existan casos en los que los Senadores pidan libertad de voto, pero más bien, cabe resaltar, que la tendencia es la de mantenerse fiel a las posiciones del partido o sector al que pertenecen.

Cuadro n°24 disciplina de voto

¿Con cuál opinión sobre el tema de disciplina de voto se siente más conforme?.	**Frecuencia**	**Porcentaje**
La disciplina de voto se debería exigir en el grupo parlamentario	11	47,8
Cada senador debería poner votar siguiendo su propio criterio	2	8,7
Unos temas con disciplina de voto, otros no	8	34,8
No contesta	2	8,6
Total	23	100,0

Del cuadro anterior se puede concluir que, como era de esperarse, los Senadores muestran cierta flexibilidad con el asunto de la disciplina de voto, sobre todo en asuntos de conciencia, es decir en todos aquellos que involucren principios éticos, morales o religiosos de las personas implicadas en la votación. No obstante, la decisión de voto de los Senadores es un asunto colectivo relacionado con la línea política de los partidos o sectores.

Cuadro n°25 criterios para emitir los votos

¿Cómo emiten su voto los Senadores?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Para emitir el voto sobre una determinada ley, los Senadores lo deciden en el plenario tras escuchar los argumentos de las partes o votan de acuerdo a la posición adoptada por su bancada o sector parlamentario.		
Los Senadores votan de acuerdo con su bancada o sector.	22	95,7
Otro	1	4,3
Total	23	100
En las funciones de control político, los Senadores deciden su voto en el plenario tras escuchar los argumentos de las partes o votan de acuerdo a la posición adoptada por su bancada o sector parlamentario		
Los Senadores deciden su voto según los argumentos presentados	4	17,4
Los Senadores emiten su voto de acuerdo a la decisión tomada en el partido	17	73,9
No contesta	2	8,7
Total	23	100

Dentro de la línea de fidelidad político partidista que parece caracterizar a los Senadores uruguayos, el asunto del transfugismo, provoca una actitud de rechazo por parte de los encuestados. Al respecto se preguntó que es lo que tendría que hacer un Senador que abandone su vinculación partidista, ofreciéndose como posibilidades de respuesta: conservar su escaño e integrarse en otro grupo parlamentario o renunciar para que ocupe su escaño otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido. Aunque solo un Senador se manifestó a favor de que se pueda integrar en otro partido, tres Senadores prefirieron contestar argumentando que dependería mucho de las circunstancias, por lo que no seleccionaron ninguna de las dos opciones; asimismo, varios Senadores dieron argumentos antes de responder, pero finalmente se manifestaron a favor de que renuncie al escaño. Un argumento que se mencionó varias veces era que el sistema electoral insta al elector a optar entre una serie de listas y que quien obtiene los cargos son las listas y los partidos y no las personas como ocurre en sistemas electorales con voto personalizado

Cuadro n°26 opinión sobre cambio de partidos

¿Qué cree Ud. que debería hacer un Senador en el caso de desvincularse del partido por el que fue electo?	**Frecuencia**	**Porcentaje**
Conservar su escaño e integrarse en otro grupo parlamentario	1	4,3
Renunciar para que ocupe su escaño otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido	19	82,6
No contesta	3	13
Total	23	100

A través de los partidos también se organizan otras actividades propias de la distribución de los recursos que ofrece el Senado a los Senadores, tal es el caso de las

comisiones legislativas. Como ya comentamos en el acápite respectivo, las comisiones, permiten a los partidos y legisladores el acceso a una serie de beneficios políticos y facilitan el trabajo legislativo a través de la división de tareas. Cuando se preguntó a los Senadores sobre la importancia o no de las disposiciones partido para integrar las comisiones, las respuestas afirmativas fueron cercanas a los tres cuartos. (ver cuadro n° 13)

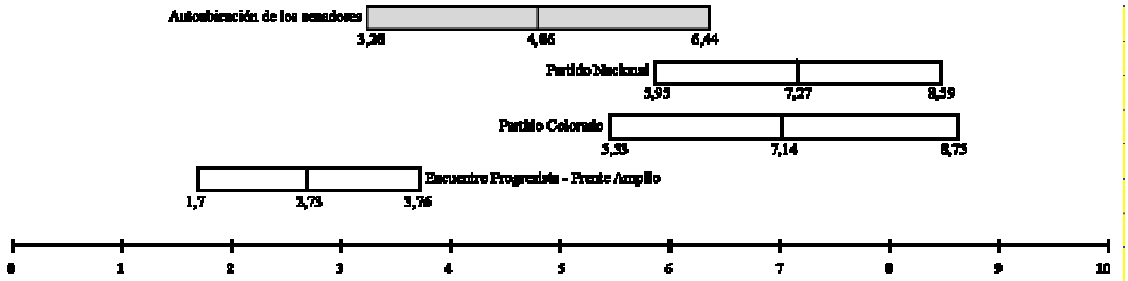
5.1 Las diferencias entre partidos

Con el afán de diferenciar las posiciones de los partidos sobre una serie de temas se preguntó a los Senadores su opinión sobre temas relacionados con el Estado, mercado, forma de gobierno, Fuerzas Armadas y valores religiosos, a la vez que se les pidió que posicionen a los partidos en la escala ideológica izquierda – derecha. A pesar de que algunas teorías políticas relativamente recientes han planteado que las diferencias ideológicas se diluyen, y que una escala izquierda – derecha ya no se puede aplicar a la política, los datos de la investigación que estamos desarrollando y otras anteriores indican lo contrario, ya que el solo reconocimiento de la escala por parte de los entrevistados implica, en parte, aceptación de la misma.

Las respuestas dadas por los Senadores a la pregunta sobre la posición de los partidos en la escala izquierda – derecha confirman la idea de que los partidos uruguayos se pueden agrupar en dos grandes sectores: por un lado estarían los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) que comparten el mismo sector ideológico, al ser ubicados en el centro – derecha con valores medios similares (7,14 para el P.C. y 7,24 para el P.N.), y por otro lado, está el Encuentro Progresista – Frente Amplio que se posiciona solo en la izquierda con un valor medio de 2,73. Este posicionamiento ideológico que se configura desde la perspectiva de los Senadores deja vació el centro político, a pesar de que la mayoría de los Senadores se auto posicionaron en el medio de la escala.

Gráfico n°4 posicionamiento de los partidos de Uruguay en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha

(los valores del centro de las barras corresponden a las medias y los extremos a las variaciones de acuerdo a la desviación)



El Uruguay es uno de los países estudiados en los que se da más consistentemente el rechazo al papel desempeñado por las Fuerzas Armadas durante las últimas dictaduras. Al respecto, se preguntó a los Senadores, a partir de una escala en la que 1 correspondía a un papel muy negativo y 10 a un papel muy positivo. El valor medio del Senado de Uruguay es de 1,81 con una desviación de 1,25. Si bien todos los partidos consideran la actuación de las FF.AA. dentro del sector que correspondería a una percepción negativa, existe una pequeña variación de acuerdo a los partidos, la respuesta media de los Senadores del Encuentro Progresista – Frente Amplio fue de 1,11, mientras que las del P.N. fue de 2 y la del P.C. de 2,71.

Cuadro n°27 Papel de las FF. AA. en el período 1973-1985, por partidos.

En qué lugar de una escala, donde 1 sería muy negativo y 10 muy positivo, situaría Ud. el papel de las FF. AA. durante el período 1973-1985, respuestas por partido político.	**Frecuencia**	**Media**	**Desv. típ.**
Partido Colorado	7	2,71	1,5
Partido Nacional	4	2	1,41
Encuentro Progresista - Frente Amplio	9	1,11	0,33
Nuevo Espacio	1	1	
Total	21	1,81	1,25

En los otros países en los que se realizó el estudio, existen sectores que no presentan una visión tan negativa del papel de las FF. AA. durante los últimos regímenes militares. En el Senado chileno existen muchos antiguos colaboradores del gobierno del General Pinochet, a la vez que dentro de los partidos de derecha siguen habiendo sectores que reivindican algunas de los hechos ocurridos durante la dictadura. En el caso de Brasil, suponemos que la percepción negativa no es tan clara porque no se dieron hechos de violación de los derechos humanos como en Argentina, en donde la percepción negativa es bastante alta, incluso décimas por encima de Uruguay pero existe una mayor desviación típica lo que indica que la variación de las respuestas es mayor.

Cuadro n°28 : Papel de las FF. AA. durante el régimen militar, por países

En qué lugar de una escala, donde 1 sería muy negativo y 10 muy positivo, situaría Ud. el papel de las FF. AA. durante el régimen milita, respuestas por países.	**N**	**Media aritmética**
Chile	37	5,2
Uruguay	21	1,8
Argentina	29	1,7
Brasil	31	4,4

Con relación al mismo tema, se preguntó a los Senadores sobre cuál debería ser el papel principal de las FF. AA. en el futuro inmediato, para esto se dio a los Senadores una lista con seis actividades que desarrollan las mismas, de las que tenían que seleccionar dos. En este caso, las respuestas de los legisladores clasificadas por partidos son las mismas. Todos los partidos coinciden en que el papel principal de la FF. AA. en el futuro inmediato es la de defender el territorio nacional de una agresión extranjera,

mientras que como segunda opción respondieron mayoritariamente que deben intervenir en casos de catástrofes o desastres nacionales.

Para tratar el tema de las formas de gobierno intentamos no restringir nuestra perspectiva a la mera oposición, ya muy discutida, de parlamentarismo vs. presidencialismo, si bien dichos parámetros de análisis no podían estar del todo ausentes. Propusimos aquí una escala en la que 1 significa un legislativo muy poderoso combinado con un ejecutivo muy débil, mientras que 10 significa un ejecutivo muy poderoso combinado con un legislativo muy débil. En otras palabras, el valor 1 correspondería a un tipo ideal de predomino parlamentario y el valor 10 a un tipo ideal de predominio presidencial. Utilizamos esta escala para medir dos tipos de percepciones, las que tienen sobre las actuales relaciones de fuerza entre el Presidente y el poder legislativo y, por otro lado, cual sería el modelo que ellos considerarían más adecuado para el país.

Cuadro n°29 Relaciones entre poderes

Escala de las preguntas: 1 = legislativo muy poderoso y ejecutivo muy débil y 10 = ejecutivo muy poderoso y legislativo muy débil.	**N**	**Media**	**Desv. típ.**
¿Cuál división de poder entre legislativo y ejecutivo sería la más adecuada para el país?	22	5,36	1,29
¿Cómo calificaría Ud. al régimen de su país de acuerdo con la escala sugerida?.	23	7,30	,93

Como se puede observar en el cuadro, la situación ideal según los Senadores sería una de equilibrio entre los poderes con un pequeño sesgo de poder hacia el ejecutivo. En lo relativo a la valoración efectiva del tipo de relaciones entre poderes existentes, los Senadores consideran que el ejecutivo es bastante poderoso, (tres cuartos de la escala). Valorando los resultados por partidos, a excepción de los integrantes del P.N, consideran ideales unas relaciones entre poderes con carga hacia el ejecutivo. El partido con una visión más presidencialista es el P.C., mientras que el que tiene una visión más parlamentaria es el P.N.. Quizá esto se deba al propio desarrollo histórico de los partidos uruguayos, en el que mientras el uno, por lo general el P.C., asentó su poder en el control del ejecutivo, mientras que el otro accedió a poder y recursos, en parte gracias a los escaños legislativos que ocupó.

Cuadro n°30 Relaciones entre poderes, por partidos

Tipo de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ideales y actuales clasificada por partido político y de acuerdo a la escala: 1 = legislativo muy poderoso y ejecutivo muy débil y 10 = ejecutivo muy poderoso y legislativo muy débil.		N	Media	Desv. típ.
Partido Colorado	División ideal	8	6,25	0,89
	Situación actual	8	7,00	0,76
Partido Nacional	División ideal	4	4,00	1,41
	Situación actual	5	7,00	1,00
Encuentro Progresista - Frente Amplio	División ideal	9	5,22	1,09
	Situación actual	9	7,89	0,78
Nuevo Espacio	División ideal	1	5,00	
	Situación actual	1	6,00	

En el Uruguay se dio una fuerte separación entre el Estado y la iglesia y se formó un sistema educativo basado en principios laicos. La suma de estos factores ha generado un sistema político en el que la cuestión religiosa no resulta determinante. Esto se constató cuando se pidió a los Senadores que se manifiesten si están más a favor de la presencia de principios laicos y seculares en la político o más bien de principios religiosos. Como ya se dijo, los partidos políticos uruguayos están formados por varios grupos lo que hace que en este tipo de preguntas en los que se pide información sobre temas de conciencia la dispersión de las respuestas (medida a través de la desviación típica) sea alta. El partido que tendría una posición menos laica sería el P.N., mientras que, de los partidos grandes, el Encuentro Progresista- Frente Amplio sería el de tendencia más laica.

Cuadro n°31 Principios laicos o religiosos en la política

¿Podría decirme si está Ud. más a favor de la presencia de principios laicos y seculares en la política o d principios religiosos, de acuerdo a una escala en a que 1 es laicismo y 10 valores religiosos?	N	Media	Desv. típ.
Partido Colorado	6	3,17	2,04
Partido Nacional	4	4,50	2,89
Encuentro Progresista - Frente Amplio	9	2,22	1,56
Nuevo Espacio	1	2,00	
General de todo el Senado	20	2,95	2,06

En lo relativo a los temas de políticas públicas, se hizo una serie de preguntas con las que se trató de medir la percepción de los Senadores sobre temas económicos y fundamentalmente sobre la relación entre mercado y Estado. Para esto último se planteó a los entrevistados una escala con la que se intentó medir su posición sobre el grado de supervisión que debe ejercer el Estado sobre el mercado, la escala contemplaba los siguientes valores:1 equivale a menor supervisión y 10 más supervisión.

Cuadro n°32 supervisión del Estado sobre el mercado

Está Ud. a favor de una mayor o menor supervisión del Estado sobre el mercado en una escala donde 1 es menos supervisión y 10 más supervisión, resultados por partido político	**N**	**Media**	**Desv. típ.**
Partido Colorado	8	6,88	,99
Partido Nacional	5	6,00	1,22
Encuentro Progresista - Frente Amplio	9	7,33	1,41
Nuevo Espacio	1	7,00	,
General de todos los Senadores	23	6,87	1,25

En este caso, las respuestas no diferencia mayormente a los Senadores de los respectivos partidos actuantes en el Senado y la tendencia es que más bien son partidarios de la supervisión del mercado por parte del Estado, pero dejando a la vez, cierto margen para que el mercado y sus leyes funcionen sin que la presencia del Estado resulte asfixiante. Usando los otros países del estudio como referencia, se pude ver que en todos los países los Senadores tienen una tendencia que les muestra partidarios de la supervisión, quizá, el impacto de las medidas liberalizadoras que se tomaron en la última década influya en la percepción de los senadores. La constatación de esa hipótesis puede ser el caso de la Argentina, el país que más ha sufrido las consecuencias de la desregulación, donde en promedio los Senadores son los más partidarios de la supervisión estatal.

Cuadro n°33 supervisión del Estado sobre el mercado

Mayor o menor supervisión del Estado sobre el mercado	**N**	**Media**
Chile	35	6,0
Uruguay	23	6,9
Brasil	32	6,8
Argentina	29	7,2

6. RESUMEN

La información sobre el Senado y Senadores uruguayos aquí presentada tiene carácter divulgativo y se basa en una encuesta de opinión realizada entre sus integrantes. Es decir, el material empírico utilizado son las percepciones de los propios Senadores, sobre sus funciones y sobre el modo en que cumplen con ellas. Por supuesto, sería interesante comprobar si lo dicho por los Senadores, es decir las auto-percepciones, son consistentes con la realidad, tal como ésta puede percibirse a través de otras fuentes de información. Pero esto corresponde a otra etapa de nuestro proyecto.

Los Senadores de la Republica Oriental del Uruguay coinciden en su auto percepción con muchos postulados de la teoría política, a saber, los que se refieren a la función de las segundas cámaras en los sistemas bicamerales. Los Senadores ven a su Cámara como más reposada, más eficiente y con más poder para llegar a consensos políticos de envergadura.

Sorprenden las respuestas de los Senadores respecto al tema de los partidos políticos en ciertos ítems, en especial aquellas que trasmiten una suerte de percepción negativa. El

asombro se deriva de la comparación de los datos con los otros países en combinación con el consenso que existe, entre las opiniones especializadas, respecto a que las deficiencias de los partidos políticos son mucho mayores en esos otros países, sobre todo en Brasil y Argentina.

Los Senadores, en su amplia mayoría, definen el ambiente de trabajo parlamentario como más bien de colaboración antes que de enfrentamiento. Sin embargo, en las opiniones expresadas por los Senadores se reflejan algunas líneas divisorias de la política uruguaya con toda claridad. A pesar de que las diferencias entre los partidos no son tan marcadas en temas como la evaluación del papel de las FF. AA. durante el régimen militar o en su posición respecto al grado de supervisión que el Estado debe tener sobre el mercado, esto no quiere decir que no hayan claras diferencias entre los grupos políticos uruguayos, sobre todo entre el EP-FA y los partidos tradicionales. La línea divisora en el sistema de partidos oriental está en el posicionamiento de los partidos a lo largo del continuo de izquierda-derecha. Queda flotando la pregunta sobre los aspectos que darían contenido específico a cada uno de los puntos de ese extremo en el caso uruguayo. Finalmente, la lectura de los resultados muestra la capacidad de los actores políticos uruguayos de reconocer y sostener sus diferencias, a la vez que muestran disposición a establecer acuerdos fundamentales para la vida política nacional.