

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

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

**Arbeitspapier Nr. 10**

**Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil:  
informe de una encuesta**

*Mariana Llanos\**

*Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg*

Februar 2003



---

\* Mariana Llanos es investigadora principal del proyecto: „Zweikammersysteme in Lateinamerika - Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay“ del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.



# LOS SENADORES Y EL SENADO EN ARGENTINA Y BRASIL

## INFORME DE UNA ENCUESTA

### Índice general

1. INTRODUCCIÓN .....	2
2. LA ENCUESTA .....	6
2.1. Muestra .....	6
2.2. Trabajo de Campo .....	8
3. RESULTADOS .....	10
3.1. Las funciones del Senado y su desempeño.....	11
3.1.1. La función de representación política.....	17
3.1.2. El Senado como cámara de control .....	20
3.2. La estructura de trabajo interno del Senado .....	23
3.3. El proceso legislativo y los partidos políticos .....	29
3.5. Los senadores .....	32
4. RESUMEN .....	37

### Índice de cuadros y gráficos

Cuadro n°1: Perfil de la muestra de Argentina.....	7
Cuadro n°2: Perfil de la muestra de Brasil .....	8
Cuadro n°3: Diferencia principal entre el Senado y la Cámara Baja .....	13
Cuadro n° 4: ¿Funciona mejor el Senado que la Cámara Baja?.....	14
Cuadro n°5: Imagen pública de los legislativos .....	16
Gráfico 1: Rendimiento global de diferentes instituciones políticas.....	17
Cuadro n°6: Importancia que los Senadores otorgan a diferentes funciones parlamentarias.....	18
Cuadro n°7: Opiniones que se tienen en cuenta para la toma de decisiones políticas ..	19
Cuadro n°8: Importancia de conseguir recursos para distrito .....	20
Cuadro n°9: Partido político o distrito.....	20
Cuadro n°10: Consecuencias de la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras .....	21
Cuadro n°11: Criterio para nombramiento de cargos en el Poder Judicial .....	22
Cuadro n°12: Las comisiones de control.....	22
Cuadro n°13:Funcionamiento de las Comisiones del Senado .....	24
Gráfico n°2: ¿Cuál es la importancia de los siguientes criterios al momento de integrar las comisiones del Senado? Argentina .....	25
Gráfico n°3: ¿Cuál es la importancia de los siguientes criterios al momento de integrar las comisiones del Senado? Brasil .....	25
Gráfico n°4: Comisiones más importantes de Argentina .....	26
Gráfico n°5: Comisiones más importantes de Brasil.....	27
Cuadro n°14: Apoyo administrativo y de asesoría para las comisiones .....	27
Gráfico n°6: ¿Cómo valoraría Ud. en términos de eficacia el funcionamiento de los siguientes servicios del Senado? Por favor utilice una escala donde 1 es nada eficaz y 10 es muy eficaz?. Valores promedio de Argentina.....	28

Gráfico n°7: ¿Cómo valoraría Ud. en términos de eficacia el funcionamiento de los siguientes servicios del Senado? Por favor utilice una escala donde 1 es nada eficaz y 10 es muy eficaz?. Valores promedios de Brasil.....	28
Gráfico n°8: Calidad de las leyes, comparativo entre Argentina y Brasil.....	29
Gráfico n°9: Tipo de relaciones entre grupos y poderes en Brasil.....	30
Gráfico n°10: Tipo de relaciones entre grupos y poderes en Argentina.....	30
Cuadro n°15: Disciplina de voto .....	31
Cuadro n°16: ¿Dónde se decide el voto? .....	31
Cuadro n°17: Cambio de partido .....	32
Cuadro n°18: Razones para haber sido electo senador?.....	33
Cuadro n°19: El Senado como profesión .....	33
Cuadro n°20: Posicionamiento de izquierda a derecha .....	34
Cuadro n°21: Comparativo de posiciones ideológicas de los senadores por partido: ...	35
Cuadro n°22: Situación económica del senador en comparación con la de sus padres .	35
Cuadro n°23: Situación económica actual en comparación con la anterior .....	36
Cuadro n°24: Religión de los senadores.....	36

## 1. INTRODUCCIÓN \*

El informe que se presenta en estas páginas sintetiza los resultados de una encuesta llevada a cabo durante el año 2002 a los senadores de Argentina y Brasil. Esta encuesta forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre las funciones y el funcionamiento del Senado en los sistemas bicamerales de América Latina que, en su fase actual, se concentra en el estudio de los Senados de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El objetivo de este proyecto es contribuir a llenar el vacío de conocimiento existente sobre las cámaras altas de la región. En efecto, a pesar del renovado interés de la Ciencia Política por las cuestiones institucionales y de ser el Senado una de las instituciones más fuertes y viejas del continente, los estudios empíricos y comparativos

---

\* Los resultados que se presentan en el siguiente informe de encuesta no hubieran sido posibles de no haber contado con la colaboración de un gran número de personas. Quisiera agradecer, en primer lugar y muy especialmente, a los senadores y senadoras que prestaron parte del tiempo de su ajustada agenda para responder las preguntas de nuestro cuestionario. En segundo lugar, mi agradecimiento es para aquellos que gentilmente ofrecieron sus contactos personales para concertar entrevistas con los senadores: en Brasil, Leany Barreiro de Sousa Lemos, Ronaldo Demoura y Helmut Schwarzer; en Argentina, Delia Ferreira Rubio, Silvina Danesi, Baldomero Rodríguez, Carina Vieta, Adriana Montequín, Paula Atlante. El trabajo de los asistentes del equipo fue fundamental para los resultados alcanzados: Ruth Fuchs dedicó buena parte de sus dos meses de estadía en Buenos Aires a recorrer los pasillos del Senado, logrando que su esfuerzo fuera premiado con un éxito asombroso; Marco Rodrigo Carvalho Silva y Veronica Paulino da Cruz hicieron también un trabajo notable en Brasilia. Finalmente, quisiera agradecer a Carlos Gervasoni por su ayuda con mis dudas metodológicas.

sobre estas cámaras legislativas son escasos<sup>1</sup>. De este modo, el presente proyecto se ha propuesto llevar a cabo, además de las encuestas, estudios sobre producción legislativa, el papel del Senado en el ejercicio del control político, la infraestructura y la organización interna de la cámara y el perfil socio-político de sus miembros.

En estas páginas nos limitamos a presentar un informe descriptivo sobre la encuesta llevada a cabo en dos de los países de la investigación. En esta encuesta participaron en total 87 senadores (52 argentinos y 35 brasileños) que dieron su opinión sobre una serie de cuestiones planteadas en un cuestionario estandarizado<sup>2</sup>. Dicho cuestionario intentó averiguar las percepciones de los miembros de las cámaras altas sobre diversas áreas temáticas extraídas, en gran parte, de la teoría del bicameralismo: la función del Senado en el sistema político, el sistema de representación, las relaciones del Senado con otros actores e instituciones, la estructura interna del trabajo del Senado, y los clivajes o líneas divisorias de la política en esta cámara. Al ser los Senados cámaras poco estudiadas, la opinión y experiencia de sus miembros nos resultó de gran utilidad como vía de entrada para la comprensión de las fortalezas y debilidades, de las ventajas y desventajas de esta institución en cada país. Asimismo, nos permitió obtener datos comparables entre los países que ayudan a comenzar a desbrozar las semejanzas y diferencias de los Senados de la región, un paso fundamental en el establecimiento de hipótesis sobre el papel de estas instituciones en el sistema político.

Antes de ingresar en el análisis de los datos conviene repasar, a vuelo de pájaro, cuál es el papel atribuido a estas cámaras en la teoría política<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Quizás no haga falta resaltar las razones de la importancia del Senado, pero vale la pena recordar, primero, que los Senados tienen una larga tradición en el derecho constitucional de la región; segundo, que el sistema bicameral prevalece hoy en la mitad de los países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay); y, tercero, que se trata de Senados con fuertes prerrogativas constitucionales sólo equiparables, a nivel mundial, con las del Senado norteamericano.

<sup>2</sup> Este cuestionario fue también respondido exitosamente en Chile y Uruguay. Sobre estos países pueden consultarse nuestros informes de encuesta (Nolte 2002; Sánchez 2002) disponibles en la página web del Instituto de Estudios Iberoamericanos (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>).

<sup>3</sup> Para mayor información sobre la teoría del bicameralismo, consultar el trabajo de Detlef Nolte, *Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque*

1) la estructura bicameral ha sido frecuentemente utilizada para acomodar los intereses de distintas *constituencies* o simplemente intereses que tendían a divergir unos de otros a fin de promover, de este modo, una legislación basada en un mayor consenso político y social. Así, la mayoría de las cámaras altas representan y han representado en el pasado algún interés distinto de “la gente” (aunque sus legisladores pueden ser elegidos también de modo directo) que puede estar vinculado con intereses de clase, de minorías o de tipo territorial.

2) las cámaras altas refuerzan el sistema de pesos y contrapesos porque duplican los controles del poder legislativo sobre los actos del gobierno y ofrecen contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o una “tiranía de la cámara baja”. En efecto, el derecho de las cámaras de controlarse mutuamente ha sido destacado particularmente como un modo de protección para los casos en que las dos cámaras representan intereses distintos (o “clases” distintas, al decir de Montesquieu) pero también por el temor de que una legislatura numerosa pueda caer en “pasiones violentas” y sea controlada por líderes facciosos (*The Federalist Papers*, principalmente el No.62)<sup>4</sup>.

3) al complejizar el proceso de aprobación de nuevas leyes, el bicameralismo otorga garantías de estabilidad en la producción legislativa. En efecto, la intervención del Senado en el proceso decisorio disminuye la probabilidad de que una 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 que aumentan la probabilidad de que la composición y, por lo tanto, la actuación de los miembros de ambas cámaras sea diferente.

4) el sistema bicameral mejora la calidad de la legislación porque crea un sistema de corrección de errores, es decir, porque un proyecto de ley es estudiado, evaluado y

---

*comparado*. (Arbeitspapier Nr.4), Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, August 2002 (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>)

<sup>4</sup> Montesquieu (1980) "El espíritu de las leyes", Tecnos, Madrid; Hamilton A., Madison J. y Jay J. (1999) "The Federalist Papers". New York: Penguin Putnam.

votado al menos dos veces en dos cuerpos legislativos con diferente composición. Adicionalmente, en algunas constituciones el objetivo de mejorar la calidad de la legislación se intentó alcanzar también disponiendo mandatos más largos 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 se espera que facilite el proceso de negociación y aprobación de una ley. De modo que, por su composición, a saber, menos integrantes, con más experiencia y peso político, el Senado tiende a cumplir la función de “control de calidad”<sup>5</sup>.

Entre los estudios del bicameralismo más recientes se destaca el trabajo de Arendt Lijphart<sup>6</sup>. Este autor propone analizar la fortaleza 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; en segundo término, la “congruencia o no congruencia” de la composición política de las dos cámaras, lo que resulta principalmente 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

---

<sup>5</sup> Cabe tener presente que las mencionadas justificaciones del bicameralismo no son aceptadas sin discusión en la teoría política. Por el contrario, en el debate bicameralismo versus unicameralismo también se han resaltado los aspectos negativos del primero: una segunda cámara puede provocar parálisis y frustrar la voluntad de la "verdadera" mayoría presente en la primera cámara; una segunda cámara es una desviación del modelo ideal de representación basado en la soberanía popular; una segunda cámara produce demoras en el proceso de toma de decisiones. Se puede consultar al respecto, Maurizio Cotta “A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments” in *European Journal of Political Research*, 1974, vol. 2, pp. 201-224.

<sup>6</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London 1999, pp. 200-215

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.

A nuestro entender, el modelo de Lijphart es un interesante punto de partida para el estudio de los sistemas bicamerales latinoamericanos, de modo que la primera fase de nuestro proyecto consistió en refinar parcialmente su modelo de análisis a fin de adaptarlo a una clasificación de los sistemas de este continente<sup>7</sup>. Con este propósito, sistematizamos la información a partir de las funciones que les son atribuidas a los Senados en la teoría democrática normativa, las cuales fueron luego contrastadas con las facultades constitucionales propias de cada Senado<sup>8</sup>. Sugerimos la consulta de estos textos para una mayor información sobre el papel atribuido a estas cámaras en los sistemas constitucionales del continente. Pasamos ahora, entonces, al análisis de nuestra encuesta.

## **2. LA ENCUESTA**

### **2.1. Muestra**

La participación de los senadores en nuestro estudio mostró variaciones por país. En Argentina, un total de 52 senadores accedió a responder, es decir, el 74,3 por ciento de la cámara, mientras que, en Brasil, sólo lo hicieron 35 senadores, es decir, el 43,2 por ciento del total<sup>9</sup>. Las variaciones en cuanto a participación también se expresaron según el partido político. En efecto, para llevar a cabo la encuesta se tomó como base la composición político partidaria de cada Senado y se procuró que el total de entrevistas

---

<sup>7</sup> 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>)

<sup>8</sup> 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>)

<sup>9</sup> Brasil se distancia también de los resultados obtenidos en los otros dos casos ya que, en Uruguay, la muestra final incluyó a 23 senadores (aproximadamente el 77 por ciento de la cámara) y en Chile, a 37 senadores (el 77,08 por ciento del total).

obtenidas mantuviera la proporción que cada grupo político representaba en la cámara. No obstante, en la práctica, los resultados arrojaron un nivel de participación muy desigual. A modo de ejemplo, en Brasil, el 80% de los senadores del PDT (4 de 5) accedieron a responder nuestro cuestionario, mientras que sólo lo hizo el 21,4% del PSDB (3 de 14). Es decir, en la muestra obtenida ambos partidos se encuentran, respectivamente, sobre y sub-representados. Como es importante mantener el peso relativo de los bloques para evitar distorsiones en los resultados finales, debimos recurrir a la técnica de la ponderación. Así, obtuvimos factores de ponderación para cada partido que, en el caso del PDT, fue de 1,25, mientras que en el del PSDB resultó de 4,67. Los demás factores utilizados para cada partido se encuentran en los cuadros n° 1 y n° 2.

El primer cuadro muestra el perfil de la muestra obtenida en Argentina. La clasificación de los senadores por partido se efectuó en base a tres criterios: primero, el partido por el cual el senador fue electo; segundo, el bloque dentro del cual actuaba; y, tercero, en el caso de alianzas y partidos a nivel provincial, se agrupó bajo la etiqueta de partidos provinciales a los partidos tradicionales institucionalizados (Cruzada Renovadora de San Juan, Frente Cívico y Social de Catamarca, Fuerza Republicana, Movimiento Popular Neuquino, Partido Liberal de Corrientes, Partido Renovador de Salta) y se clasificó a tres senadores que se presentaron en alianzas electorales (Riojanos con Todos, Alianza Unida por San Juan y Alianza Frente de Todos de Chaco) tomando en cuenta los antecedentes de carrera política de cada uno y el bloque en que actuaban. Los resultados fueron los siguientes:

**Cuadro n°1: Perfil de la muestra de Argentina**

	<b>Senadores por partido</b>	<b>Senadores entrevistados</b>	<b>Factor de Ponderación</b>
<b>Partido Justicialista</b>	40	27	1,48
<b>Unión Cívica Radical</b>	20	17	1,18
<b>Frepaso</b>	2	2	1
<b>Partidos Provinciales</b>	8	6	1,33
<b>Total</b>	70	52	---

En el caso de Brasil, se tomó como base la composición política del Senado al momento de llevar a cabo las entrevistas. En otras palabras, la composición que se presenta en la segunda columna del siguiente cuadro no corresponde exactamente a la distribución de bancas que arrojaron los resultados electorales sino que se trata, más bien, de una fotografía tomada en el segundo cuarto del año 2002 e incluye, por consiguiente, los cambios ocurridos hasta esa fecha por renunciaciones, licencias o cambios de partido.

**Cuadro n°2: Perfil de la muestra de Brasil**

	<b>Senadores por partido Marzo-Mayo 2002</b>	<b>Senadores entrevistados</b>	<b>Factor de ponderación</b>
<b>PMDB</b>	23	9	2,56
<b>PFL</b>	16	7	2,29
<b>PSDB</b>	14	3	4,67
<b>PT</b>	7	4	1,75
<b>PDT</b>	5	4	1,25
<b>PSB</b>	4	1	4
<b>PTB</b>	5	4	1,25
<b>PPB</b>	4	2	2
<b>PPS</b>	2	1	2
<b>PL</b>	1	0	---
<b>Total</b>	81	35	---

## **2.2. Trabajo de Campo**

El trabajo de campo en los cuatro países que comprenden este estudio fue realizado personalmente por los investigadores responsables. En los casos de Argentina y Brasil que conciernen a este informe, debido al tamaño mayor del Senado, se contó con el apoyo adicional de asistentes entrenados para llevarlo a cabo. En todos los casos, el trabajo comenzó con el envío por correo electrónico de cartas de presentación del proyecto firmadas por su director, lo cual nos permitió concertar las primeras entrevistas. No obstante, el grado de respuesta a esta convocatoria fue bajo, por lo que el paso siguiente consistió en contactar las oficinas de los senadores personalmente, llevando las cartas, tarjetas de presentación de los entrevistadores e información sobre la institución que desarrollaba el proyecto. Las visitas personales de los responsables de la investigación a las oficinas de los senadores fueron un método efectivo que aumentó

notablemente el número de entrevistas concertadas<sup>10</sup>. Por cierto, este método no evitó las postergaciones repetidas y cancelaciones. Frente a esto optamos por la misma estrategia: insistir personalmente con las visitas a las oficinas de los senadores dos o tres veces por semana durante varias semanas (y meses en algunos casos). También se recurrió al seguimiento telefónico pero el contacto personal siempre resultó más efectivo. Nuestro recurso de última instancia fue ofrecerle al senador la posibilidad de completar el cuestionario sin necesidad de otorgarnos la entrevista personal. Este fue un recurso fundamental en Brasil por el que optó la mayoría de los senadores, sin el cual la encuesta hubiera fracasado. Cumplió un papel menos central en Argentina, donde lo comenzamos a usar recién a finales de año, para poder acercarnos más a las cuotas previstas por partido.

El trabajo de campo se realizó en Argentina en dos etapas, la primera, entre los meses de marzo y abril de 2002, la segunda, entre los meses de octubre y noviembre del mismo año. Esto fue así solamente por la disponibilidad de tiempo de los entrevistadores. En total, conseguir la respuesta de 52 senadores llevó algo así como cinco meses. En Brasil, los primeros contactos comenzaron en febrero de 2002 y culminaron en mayo de ese año. Es decir, completar 35 cuestionarios demandó unos cuatro meses. Incrementar el plazo de estadía en este país no hubiera servido de mucho ya que los rechazos se incrementaban notablemente con el paso del tiempo. Mientras que en Argentina sólo dos senadores dijeron expresamente que no les interesaba participar del estudio, en Brasil lo hicieron 13<sup>11</sup>. Una explicación para esta respuesta diferente en los dos casos estaría en el calendario electoral: mientras el 2002 inauguró

---

<sup>10</sup> No es ésta una estrategia fácil de llevar a cabo en Argentina donde existen controles de seguridad bastante rigurosos para ingresar al Congreso Nacional. De hecho, los controles estipulan que no se puede ingresar si la entrevista no ha sido ya concertada. En nuestro caso, como el número de entrevistas acordadas telefónicamente era bajo, tuvimos que recurrir a la colaboración de amigos/conocidos/simpatizantes del proyecto dentro del Senado para poder hacer nuestro trabajo. Adicionalmente, cada oficina de senador tiene su propio “portero eléctrico”, otro freno para visitas no deseadas que en algunos casos nos vimos obligados a sortear (nuevamente con contactos personales). Los controles de seguridad fueron mucho menos rigurosos o inexistentes en los otros casos del estudio, aunque en Brasil los contactos dentro del Senado también resultaron de gran ayuda.

<sup>11</sup> A los rechazos expresos hay que sumar las permanentes dilaciones, que también pueden ser interpretadas como rechazos ya que el senador que tuvo interés en el proyecto terminó, tarde o temprano, respondiendo (aunque tuviera que mandar el cuestionario por correo debido a que ya no estábamos allí).

un nuevo período legislativo en Argentina, en Brasil se trató de un año electoral, por lo que muchos senadores argumentaron estar muy ocupados con la campaña y algunos, temer que nuestro cuestionario fuera a parar a la prensa y los perjudicara. Cabe aclarar que cuando finalizamos la encuesta, en mayo de 2002, todavía faltaban cinco meses para las elecciones. Conectada con la cuestión del “*timing*” de la encuesta, se encuentra el hecho de que la renovación del Senado argentino había sido total por primera vez en la historia. Este hecho dio lugar a que muchos de sus miembros intentaran diferenciarse del cuestionado Senado anterior con una actitud más abierta a conceder entrevistas. A partir de la experiencia que tuvieron otros investigadores con entrevistas en el Senado antes de la renovación total, es posible afirmar que ésta favoreció el desarrollo de nuestra investigación<sup>12</sup>.

### 3. RESULTADOS

La encuesta contaba con 47 preguntas estructuradas en base a cuatro modalidades distintas de respuestas: 1) preguntas 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 le ofrecían al entrevistado varias alternativas de respuesta para que seleccionara una o dos.

En este documento presentamos una serie de medias aritméticas y frecuencias, las que se muestran en cuadros o en distintos tipos de gráficos de barras o diagramas espaciales. Cabe aclarar que dichos resultados no corresponden a todas las preguntas sino solamente a una primera selección de aquéllas que nos parecieron más importantes para un primer informe destinado a indagar, desde un punto de vista comparativo, acerca de las funciones y el funcionamiento del Senado. De este modo, dejamos para un informe posterior algunas cuestiones importantes, como aquéllas vinculadas con temas de la

---

<sup>12</sup> Carlos Gervasoni, *La dirigencia argentina y el proceso de reformas económicas de los '90: análisis de los resultados de una encuesta de líderes*. Working paper N° 62, 2001, Universidad Torcuato Di Tella.

política socioeconómica, y, salvo algunas excepciones, el análisis de las respuestas discriminado por partido político.

Del mismo modo, podrá observarse que hay ocasiones en que se han agregado las respuestas sumando, por ejemplo, “muy de acuerdo” y “bastante de acuerdo” para mostrar tendencias más perfiladas respecto a las actitudes de los senadores en un determinado asunto. Además, trabajamos, por un lado, siempre con casos ponderados (presentando, por cierto, también la frecuencia real sobre la que se ponderó) con la excepción de los resultados obtenidos en las preguntas abiertas y, por otro, construimos cuadros tomando sólo los porcentajes válidos cuando el número de casos perdidos era bajo, a fin de ganar mayor claridad en la presentación de los resultados comparativos.

### **3.1. Las funciones del Senado y su desempeño**

Como hemos visto en la sección 1, el bicameralismo ha estado casi siempre ligado a la representación de intereses distintos en ambas cámaras, pero ésta es sólo una de las tantas funciones que los constitucionalistas atribuyeron a la división del legislativo en dos cámaras. Con el fin de constatar cómo los senadores interpretaban su función incluimos una pregunta abierta entre las primeras de nuestro cuestionario: “Cuál es según su percepción la diferencia principal entre el Senado y la Cámara de Diputados?”. Las respuestas, que comentamos a continuación, son interesantes no sólo porque muestran qué dispositivos constitucionales sobresalen en la percepción de los senadores de cada país, sino también por las referencias que se hicieron a cuestiones del funcionamiento de ambas cámaras, lo que nos conduce al terreno de la práctica política.

La respuesta dominante tanto en Argentina como en Brasil estuvo principalmente relacionada, como era de esperar, con que la diferencia principal entre ambas cámaras reside en el carácter federal del estado y la representación equitativa en el Senado de los estados provinciales. Sin embargo, apareció en ambos casos en distinta proporción: en Argentina, casi el cincuenta por ciento de las respuestas hizo referencia a este tema, mientras que en Brasil la representación de los estados ocupó el 27,5 por ciento. Como éste era, como dijimos, un resultado esperable, quizás resulte más interesante observar las respuestas que se dieron en segundo y tercer lugar. En Argentina, los senadores

destacaron el hecho de que el Senado es más pequeño que la cámara baja (17,2% del total de respuestas) y recordaron otras diferencias en cuanto a asignación de tareas a cada cámara dispuestas por la constitución (12,6%)<sup>13</sup>. En Brasil el tamaño del Senado no fue un hecho destacado aquí (aunque, como veremos, sí lo fue en otras preguntas). Más bien, los senadores hicieron referencia a que el Senado es una cámara revisora (17,6%). Esta percepción de los legisladores sobre las atribuciones legislativas del Senado se desprende probablemente del hecho de que, de acuerdo con la constitución, los proyectos del poder ejecutivo son iniciados en la cámara baja<sup>14</sup>. Esto le daría al Senado un carácter meramente revisor, o, en palabras de un senador, “la polémica se desenvuelve en la cámara ... y lo que llega aquí ya trae las posiciones partidarias definidas”. No obstante, a los fines de este estudio, es interesante destacar que sea ésta la percepción de los senadores de sus atribuciones en el proceso legislativo porque, a decir verdad, las atribuciones del Senado brasileño son muchas y ni siquiera resulta tan evidente, a partir de la constitución, su carácter de mera cámara revisora<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Se mencionaron, por ejemplo, las atribuciones diferenciadas de ambas cámaras en cuestiones de juicio político e iniciativa legislativa, así como la atribución exclusiva del Senado de prestar acuerdo para el nombramiento de funcionarios.

<sup>14</sup> El artículo 64 de la Constitución brasileña establece que la discusión y votación de los proyectos de ley de iniciativa del Presidente, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales superiores tendrán inicio en la Cámara de Diputados.

<sup>15</sup> BACKES, Ana Luiza (1998). *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Tesis de Maestría, Universidad de Brasilia, Departamento de Ciencia Política

**Cuadro n°3: Diferencia principal entre el Senado y la Cámara Baja**

<i>¿Cuál es, según su percepción, la diferencia principal entre el Senado y la Cámara de Diputados?</i>	<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
<b>El Senado representa a las provincias</b>	43	49,4	14	27,5
<b>El Senado es más pequeño</b>	15	17,2	2	3,9
<b>Diferente asignación de tareas en la constitución</b>	11	12,6	8	15,7
<b>El Senado tiene períodos legislativos más largos</b>	1	1,1	---	---
<b>La edad, madurez y experiencia de los miembros es mayor en El Senado</b>	3	3,4	5	9,8
<b>Características del funcionamiento (más agilidad y/o serenidad en el Senado)</b>	7	8,0	8	15,7
<b>El Senado es la cámara revisora</b>	3	3,4	9	17,6
<b>No hay diferencia entre las cámaras</b>	1	1,1	---	---
<b>El Senado es conservador</b>	---	---	2	3,9
<b>Otros</b>	3	3,4	3	5,9
<b>Total*</b>	87	100,0	51	100,0

\*El total de respuestas excede el número de legisladores entrevistados porque se admitieron más de una diferencias entre las cámaras. Los datos de este cuadro no están ponderados.

Nos interesa destacar ahora que un 8% de las respuestas en Argentina y un 15,5% en Brasil se refirieron a diferencias en el funcionamiento de ambas cámaras, indicando principalmente que el senado es una “cámara más reposada” mientras que la cámara baja es “más política, más tumultuosa” y también que en el Senado hay “más agilidad en el tratamiento de los temas”. En Brasil se resaltaron también las características de los miembros (un 9,8% de las respuestas destacó la experiencia y madurez de los senadores, y un 3,9% mencionó que el Senado era más conservador) lo que quizás nos indica que estamos ante un Senado con otra “calidad” de políticos, personas en un estadio más avanzado de sus carreras políticas, según lo predice la teoría. Este no es el caso en Argentina donde las diferencias entre las cámaras parecen estar asociadas, en la percepción de los legisladores, más a las características del funcionamiento que al perfil de los legisladores.

Las diferencias en el funcionamiento de ambas cámaras volvieron a aparecer en las preguntas: el Senado funciona mejor que la cámara baja? Por qué? La respuesta positiva fue contundente en el caso de Brasil (72,2%) mientras que en Argentina sólo apenas superó al no (36,5% frente a 34,6%)<sup>16</sup>.(Cuadro n°4). Al preguntarles el por qué de su opción por el sí, los senadores recurrieron a conceptos ya vertidos en la pregunta anterior: en ambos países se enfatizó sobre todo el menor número de miembros (55,6% de las respuestas en Argentina y 40,5% en Brasil). Otras dos explicaciones también jugaron un papel importante en Brasil: la mejor infraestructura y/o organización de esta cámara (16,7%) y la mayor experiencia de sus miembros (16,7%). En Argentina, se destacó en cambio el hecho de que en esta cámara se arriba más fácil a consensos (11,1%).

**Cuadro n° 4: ¿Funciona mejor el Senado que la Cámara Baja?**

*Como observador atento de la política de su país, ¿cree Ud. que el Senado funciona mejor que la Cámara de Diputados?*

	<b>Argentina</b> N=52	<b>Brasil</b> N=35
	<b>%</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	36,5	72,2
<b>No</b>	34,6	14,2
<b>No es comparable</b>	11,5	7,9
<b>No sabe</b>	5,8	2,5
<b>No contesta</b>	11,5	3,2
<b>Total</b>	100	100

De modo que, a primera vista, aparece en Brasil una valoración más positiva de la cámara alta. Según los senadores, el Senado brasileño es un órgano de representación de los estados que actúa como cámara de revisión. Su funcionamiento es más ágil y sereno que el de la cámara baja por razones que tienen que ver con el menor tamaño, pero también con una mejor infraestructura organizativa y el carácter experimentado de sus miembros. En Argentina, la valoración no es claramente positiva: el Senado es el

<sup>16</sup> Vale la pena tener presente cómo la percepción de los senadores de Argentina se distancia también de los otros casos del estudio: en Uruguay, el 73,9% de los senadores respondió que el Senado funcionaba mejor, mientras que en Chile lo hizo el 89,2%.

órgano de representación de los intereses provinciales, que también exhibe características de funcionamiento de agilidad y reposo, pero estas características son asociadas al menor número de integrantes (y, en menor medida, a la facilidad para arribar a consensos) y no a cuestiones que tengan que ver con una mejor infraestructura organizativa o con el perfil más experimentado de sus miembros. Estas son cuestiones a explorar y profundizar pero vale la pena señalar que la actitud más crítica de los senadores argentinos debe contextualizarse en el clima general de crisis de las instituciones representativas, en el que el Senado es una de las instituciones más duramente cuestionadas.

Algunas preguntas de nuestro cuestionario permiten ahondar un poco en esta cuestión de la crisis institucional. Por ejemplo, indagamos sobre las causas que pudieron llevar a formar una imagen negativa de la labor del poder legislativo en la opinión pública (Cuadro n°5). En ambos países los senadores destacaron casi en igual medida la influencia negativa que han producido las críticas de los medios de comunicación y la corrupción de algunos miembros del Senado. Del mismo modo, señalaron la incompreensión de los ciudadanos de la labor legislativa o, al decir de un senador brasileño, el efecto divisorio que genera en la sociedad el hecho de que el legislativo sea una casa plural (“cualquier poder que genera controversias es controvertido”). Existe, no obstante, un punto en que las respuestas se distancian en ambos países y es, justamente, aquél que se refiere a la crisis de los partidos políticos: mientras en Argentina ésta sería una de las causas importantes de la opinión negativa sobre los legislativos, en Brasil, en cambio, el 67,1% de los senadores contestó que sería nada o poco importante. Parece, entonces, que los senadores brasileños no ven una crisis de partidos en su país, mientras que esto claramente sucede en el caso argentino.

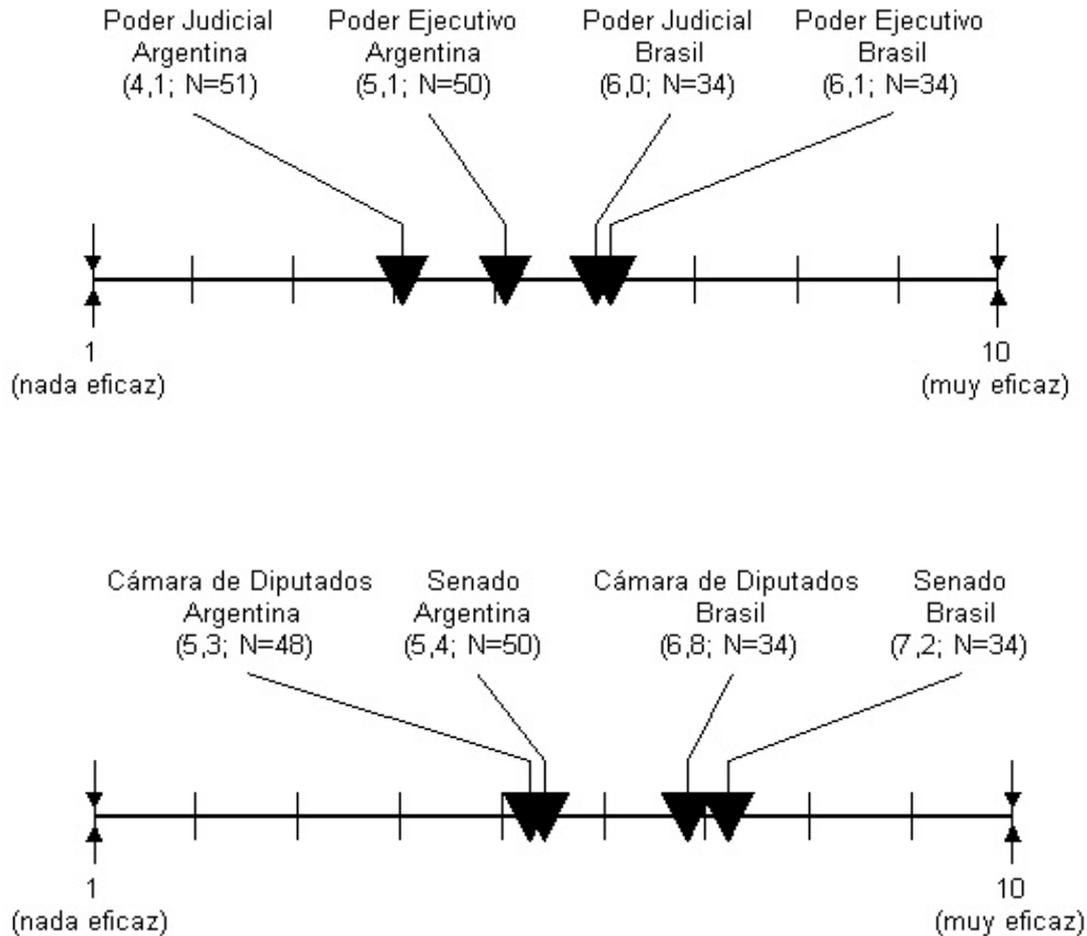
**Cuadro n°5: Imagen pública de los legislativos**

<i>La labor del legislativo es generalmente percibida de manera negativa. ¿qué causas cree Ud. que pudieron haber llevado a que esta se forme?</i>		<b>Nada/Poco importante (%)</b>	<b>Bastante/Muy importante (%)</b>	<b>No contesta (%)</b>	<b>N</b>
<b>Críticas de los medios de comunicación</b>	Argentina	13,9	86,0	--	52
	Brasil	8,5	85,8	5,7	33
<b>Corrupción de algunos miembros</b>	Argentina	12,3	87,7	0,0	52
	Brasil	14,9	68,6	16,5	31
<b>Incomprensión de los ciudadanos de la labor legislativa</b>	Argentina	24,8	75,1	0,0	52
	Brasil	20,8	72,8	6,4	33
<b>Predominio del ejecutivo</b>	Argentina	36,7	59,0	4,2	50
	Brasil	32,3	53,9	13,9	31
<b>Crisis de los partidos</b>	Argentina	22,0	75,9	2,1	51
	Brasil	67,1	25,3	7,5	33
<b>Escasa difusión de la labor legislativa por parte del propio legislativo</b>	Argentina	14,9	85,1	0,0	52
	Brasil	37,2	47,4	15,5	30

La percepción sobre el rendimiento global de las instituciones también es más negativa en Argentina que en Brasil. Los siguientes gráficos comparativos muestran el promedio obtenido en las respuestas a la pregunta sobre el rendimiento del poder ejecutivo, del poder judicial, del Senado y de la Cámara de Diputados, en una escala en la que 1 significaba “nada eficaz” y 10 “muy eficaz”. En ambos países, los senadores señalan a su propia institución como la más eficaz pero, mientras los argentinos le otorgan un puntaje medio de 5,42 (que apenas sobresale entre los otorgados a las otras instituciones), los brasileños la destacan con un 7,21. El poder judicial recibe la nota más baja en los dos casos, pero notablemente más baja en el caso argentino.

### Gráfico 1: Rendimiento global de diferentes instituciones políticas

*¿Cómo valoraría el rendimiento global del Poder Ejecutivo en la actualidad? ¿Y el rendimiento del Poder Judicial? ¿Y el del Senado? ¿Y el de la Cámara de Diputados?*



#### 3.1.1. La función de representación política

Retomemos ahora la cuestión del sistema de representación estadual o provincial que caracteriza a nuestros dos Senados. Al comienzo de la sección 3.1. mencionábamos que la respuesta espontánea de los senadores a nuestra pregunta abierta sobre la diferencia principal entre el Senado y la cámara baja fue la representación equitativa de los estados provinciales en el Senado. La relevancia que esta representación tiene para los senadores aparece también en otras preguntas de nuestro cuestionario, como lo muestra

el siguiente cuadro sobre la importancia de las funciones que efectúa el Senado. De acuerdo con lo que expresan los senadores, los Senados de estos dos países se ocupan básicamente de dos funciones: representar a sus distritos y legislar. La importancia de la segunda función (la legislativa) se destaca probablemente por las atribuciones constitucionales de los Senados de la región. En efecto, a diferencia de lo que sucede con otras cámaras altas del mundo, en América Latina, éstas participan en el proceso legislativo con prerrogativas iguales o casi iguales que la cámara baja. Así, la respuesta de los senadores nos confirma que el estudio de los procesos legislativos debe cumplir un papel fundamental en cualquier trabajo sobre los Senados de la región. Llama la atención, en cambio, que las funciones de control de la actuación del gobierno no cumplan un papel similar. Para los senadores estamos más ante Senados legisladores que controladores.

**Cuadro n°6: Importancia que los Senadores otorgan a diferentes funciones parlamentarias (cálculo sobre porcentajes válidos).**

<i>¿Cuál cree que es el grado de importancia que los Senadores otorgan a las siguientes funciones?</i>	<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	
	<b>N</b>	<b>bastante/ mucha importancia</b>	<b>N</b>	<b>bastante/ mucha importancia</b>
<b>Representar los intereses de las provincias/ estados</b>	52	100,0	34	94,9
<b>Elaborar las leyes</b>	51	93,0	35	94,7
<b>Representar a la Nación</b>	49	73,1	33	78,9
<b>Discutir y aprobar los presupuestos del Estado</b>	52	78,4	33	73,8
<b>Defender los intereses de su partido</b>	51	69,8	34	57,3
<b>Controlar la actuación del gobierno</b>	50	63,5	34	51,7

Los siguientes cuadros retoman el tema de la importancia de la representación distrital entre las funciones del Senado. A partir de ellos, se observa que, a pesar de tal importancia, existen diferencias en las respuestas de los senadores de Argentina y Brasil. Al preguntárseles a los senadores sobre los grupos o instituciones que tienen en cuenta al tomar sus decisiones, en el caso argentino destacaron, en primer lugar, a los ciudadanos y al gobierno de la provincia (junto a la opinión pública en general), mientras que en el caso brasileño, el porcentaje más alto correspondió a los líderes del partido y, luego, a los ciudadanos de la provincia (y la opinión pública en general). El gobierno de la provincia apareció en este país recién en sexto lugar. En consecuencia,

como veíamos en la sección 3.1., la cuestión de la representación provincial aparece en los dos casos pero siempre de modo más contundente en el caso argentino.

**Cuadro n°7: Opiniones que se tienen en cuenta para la toma de decisiones políticas (cálculo sobre porcentajes válidos)**

<i>¿Hasta qué punto los senadores tienen en cuenta la opinión de los siguientes grupos al tomar decisiones políticas? funciones?</i>	<b>Argentina bastante/ mucha importancia</b>		<b>Brasil bastante/ mucha importancia</b>	
	N	%	N	%
<b>Los ciudadanos de su provincia</b>	51	90,2	35	77,5
<b>La opinión pública en general</b>	52	87,7	32	72,0
<b>El gobierno de su provincia</b>	51	84,6	34	64,8
<b>Los líderes del partido</b>	52	78,4	34	85,3
<b>Los votantes de su partido</b>	52	73,9	32	66,2
<b>Los medios de comunicación</b>	52	71,5	33	66,2
<b>La Iglesia Católica</b>	52	65,2	34	51,2
<b>El presidente</b>	50	64,6	34	62,0
<b>Asociaciones ciudadanas</b>	51	58,7	34	32,0
<b>Los grupos empresariales</b>	50	55,5	34	59,3
<b>Colegios profesionales</b>	51	52,7	33	37,0
<b>Los ministros</b>	49	40,9	33	33,6
<b>Otras Iglesias</b>	51	37,4	33	20,9
<b>Sindicatos</b>	51	21,3	33	29,4

Las siguientes preguntas ratifican lo que decíamos en el párrafo anterior. Frente a la pregunta sobre el grado de importancia que concede el senador durante su labor parlamentaria a conseguir recursos para su provincia/estado, los porcentajes de mucha/bastante importancia capturar aproximadamente el 90% de las respuestas entre los senadores de los dos países. Pero al preguntárseles cómo votarían si hubiera un conflicto entre las necesidades de su provincia/estado y las posiciones de su partido, el 80,4% de los senadores argentinos respondió que votaría siempre de acuerdo con la región, mientras que sólo lo hizo el 55,4% de los brasileños. Quizás sería posible aventurar aquí una hipótesis sobre la influencia del sistema de partidos en la toma de decisiones en el Senado. En Argentina, debido a que el Partido Justicialista predomina claramente en esta cámara, los senadores pueden tomar a la variable partido *by default* porque, aunque ellos actúen de acuerdo con los intereses de sus provincias y no voten con el partido, todavía es posible que su partido gane las votaciones en el plenario. En Brasil, en cambio, con un sistema de partidos más fragmentado, los senadores tendrían

que tener más cuidado de los efectos que produce la emisión de su voto en la mayoría parlamentaria.

**Cuadro n°8: Importancia de conseguir recursos para distrito**

<i>¿Qué grado de importancia concede Ud. durante su labor parlamentaria a conseguir recursos para su provincia/estado?</i>	<b>Argentina</b> N=52	<b>Brasil</b> N=35
<b>Mucha importancia</b>	66,1	45,0
<b>Bastante importancia</b>	23,2	45,5
<b>Poca importancia</b>	10,7	5,4
<b>Ninguna importancia</b>	---	1,6
<b>No contesta</b>	--	2,5
<b>Total</b>	100	100

**Cuadro n°9: Partido político o distrito**

<i>Y si hubiera un conflicto entre las necesidades de su región y las posiciones de su partido político, ¿Ud. cómo votaría?</i>	<b>Argentina</b> N = 52	<b>Brasil</b> N = 35
<b>Siempre con el partido</b>	5,9	12,7
<b>Siempre de acuerdo a las necesidades de la provincia/ del estado</b>	80,4	55,4
<b>Depende de los temas</b>	9,7	26,2
<b>Se abstiene de esta votación</b>	--	2,5
<b>No contesta</b>	4,0	3,2
<b>Total</b>	100	100

### 3.1.2. El Senado como cámara de control

Como explicamos en la primera sección de este trabajo, uno de los objetivos que se persigue con la introducción de una segunda cámara en el sistema legislativo es el de contar con un control adicional en el proceso de toma de decisiones. Hemos visto también que los senadores de los dos países estudiados otorgan más importancia a las funciones de representar y de legislar, que a la de controlar. En este apartado desagregamos un poco las diversas maneras en que puede ejercerse el control siguiendo las preguntas de nuestro cuestionario. En primer lugar, preguntamos a los senadores su opinión sobre los efectos de la discusión consecutiva de una ley en dos cámaras distintas. Como muestra el cuadro n°10, los senadores de ambos países tienen una

visión muy positiva del sistema bicameral. Más del 80% de los senadores estuvieron bastante o muy de acuerdo con los tres primeros enunciados, es decir, creen en las cualidades que son atribuidas a los sistemas bicamerales –mejoramiento de la calidad de las leyes, aumento del consenso político, ampliación de la representación de los intereses sociales. También creen que el precio a pagar por estos beneficios es una demora en el proceso de sanción de las leyes, pero los porcentajes descienden un poco en relación a este aspecto negativo del bicameralismo, llegando a un 77,2% en el caso de Argentina y un 59,8% en el caso de Brasil.

**Cuadro n°10: Consecuencias de la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras (cálculo sobre porcentajes válidos)**

<i>¿Qué tan de acuerdo está Ud. con los siguientes enunciados relativos a la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras legislativas?</i>	<b>Argentina bastante/muy</b>		<b>Brasil bastante/muy</b>	
	<b>N</b>	<b>(%)</b>	<b>N</b>	<b>(%)</b>
<b>Mejora la calidad técnica de la ley</b>	52	90,1	35	86,5
<b>Aumenta el grado de consenso político</b>	52	84,8	34	91,0
<b>Amplía la diversidad de los intereses representados</b>	52	90,7	34	95,5
<b>Demora el trámite de la ley</b>	52	77,2	35	59,8

En segundo lugar, indagamos sobre las atribuciones de control que son privativas de los senados y que se refieren al acuerdo que estas cámaras deben prestar para el nombramiento de personas que van a ocupar responsabilidades públicas. En este sentido, se pidió a los senadores evaluar los criterios que más pesan al momento de prestar acuerdo a los nombramientos en el poder judicial. En una escala en la que 1 representaba criterios principalmente políticos y 10 criterios principalmente profesionales, la media de las respuestas de los senadores argentinos fue de 6,43 con una desviación relativamente alta de 2,74, mientras que la media de los brasileños fue de 6,09 con una desviación también alta de 2,78. Los valores anteriores muestran que, tanto en Argentina como en Brasil, pesan un poco más los criterios profesionales pero que no se dejan de lado los criterios políticos.

**Cuadro n°11: Criterio para nombramiento de cargos en el Poder Judicial**

<i>¿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</i>	<b>N</b>	<b>Media</b>	<b>Desv. Típ.</b>
<b>Argentina</b>	50	6,58	2,46
<b>Brasil</b>	34	6,09	2,78

Finalmente, nos interesaba saber la opinión de los senadores sobre el funcionamiento de las comisiones de control, un mecanismo con el que cuentan casi todas las asambleas legislativas para el ejercicio del control político. Fue éste un punto en el que Brasil y Argentina se distanciaron mucho, pues el papel de estas comisiones –como lo muestra el cuadro n°12 recibe una valoración extremadamente positiva en Brasil mientras que sucede lo opuesto en Argentina. A modo de ejemplo, cuando se les pidió a los senadores que mostraran su grado de acuerdo con el enunciado “las comisiones de control han sido secundarias por el predominio de los acuerdos políticos sobre el proceso en si”, en Brasil no hubo ningún senador que estuviera “muy de acuerdo”, mientras que en Argentina sí lo hizo un 32,5%. Quizás sea el hecho histórico del juicio político a un presidente en Brasil (Fernando Collor de Melo) lo que dejó una percepción tan marcada sobre el papel que cumplen estas comisiones.

**Cuadro n°12: Las comisiones de control\*.**

<i>¿Qué tan de acuerdo está Ud. con los siguientes enunciados?</i>	<b>Nada acuerdo</b>	<b>Poco acuerdo</b>	<b>Bastante acuerdo</b>	<b>Muy acuerdo</b>	<b>No sabe No contesta</b>
<b>Las comisiones de control han sido fundamentales para esclarecer hechos poco transparentes en la gestión gubernamental</b>					
Argentina	21,9	48,3	23,9	4,2	1,7
Brasil	---	1,6	38,9	59,6	---
<b>Las comisiones de control han cumplido un rol secundario debido a la falta de información relevante</b>					
Argentina	5,5	18,8	53,6	16,6	5,5
Brasil	64,5	24,9	10,6	---	---
<b>Las comisiones de control han sido secundarias por el predominio de los acuerdos políticos sobre el proceso en si</b>					
Argentina	2,1	18,0	34,6	32,5	12,9
Brasil	41,2	33,5	22,8	---	2,5

\*Los porcentajes de este cuadro son horizontales

### **3.2. La estructura de trabajo interno del Senado**

La efectividad del trabajo legislativo no depende únicamente de las atribuciones constitucionales con que cuenta el Senado sino también de las estructuras internas y mecanismos de trabajo a disposición. Al respecto, nuestro cuestionario incluyó preguntas sobre el sistema de comisiones, los servicios administrativos y de asesoría de la cámara, y los asesores personales de cada senador. A continuación se presentan algunos de los resultados obtenidos.

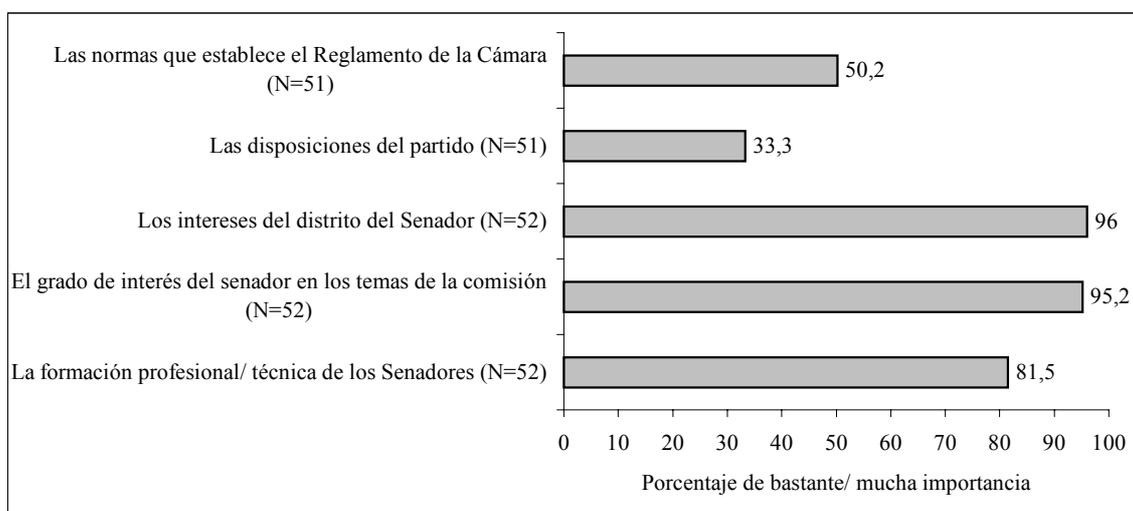
Las comisiones legislativas constituyen grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de la asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa. La estructura del sistema de comisiones varía mucho entre las legislaturas y es de hecho muy distinta en los dos casos que nos ocupan en este informe. La diferencia más obvia reside en el número pues, al momento de llevar a cabo esta encuesta, el Senado argentino estaba organizado en 47 comisiones permanentes mientras que el brasileño sólo en siete. Nuestra encuesta capturó la disconformidad de los senadores argentinos con esa organización. En efecto, el siguiente cuadro muestra el contraste entre los dos países. Una abrumadora mayoría de senadores argentinos piensa que existen demasiadas comisiones y que los senadores no valoran el trabajo en comisión; asimismo, una mayoría del 51,4% estuvo de acuerdo con que las comisiones no funcionan como instancias de discusión técnica de las leyes. En cambio, en Brasil, un escaso número de senadores acordó con esto último y con la pregunta sobre el número excesivo de comisiones legislativas. El porcentaje sólo se elevó cuando se efectuó la pregunta sobre la participación individual de los senadores en el trabajo en comisión.

**Cuadro n°13:Funcionamiento de las Comisiones del Senado (cálculo sobre porcentajes válidos)**

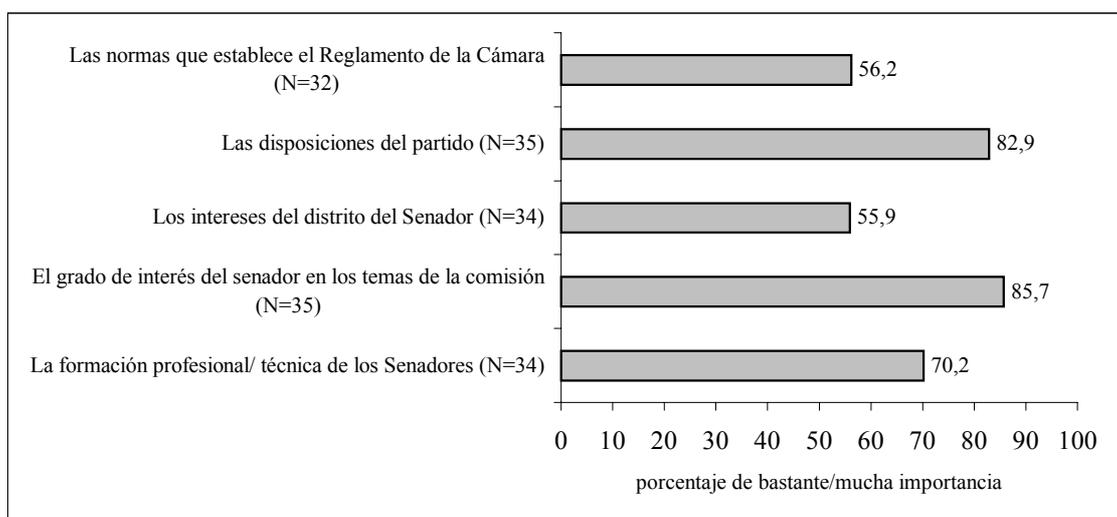
<i>De las frases que le leeré a continuación sobre el sistema de comisiones del Senado, dígame por favor si Ud. está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con ellas.</i>	<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	
	<b>N</b>	<b>Más bien de acuerdo</b>	<b>N</b>	<b>Más bien de acuerdo</b>
<b>Las comisiones legislativas no funcionan como instancias de discusión técnica de los proyectos de ley.</b>	47	51,4	34	11,1
<b>Actualmente existen demasiadas comisiones legislativas lo cual entorpece el funcionamiento del sistema.</b>	49	89,3	34	21,1
<b>El trabajo en comisiones no es suficientemente valorado por algunos Senadores, los que se limitan a firmar informes antes que a participar activamente en los debates.</b>	51	86,7	33	53,4

En la línea de las diferencias entre los casos se destacan también los criterios que se emplean en ambos Senados para integrar las comisiones. Cuando se les preguntó a los senadores "¿Cuál es la importancia de los siguientes criterios al momento de integrar las comisiones del Senado?", más del 95% de los senadores entrevistados en Argentina respondió que los intereses del distrito del senador y el grado de interés del senador en los temas de la comisión eran criterios bastante o muy importantes. El gráfico 2 muestra que son éstos los criterios fundamentales, ya que se encuentran por encima de las otras opciones, especialmente, de las disposiciones del partido. Las disposiciones del partido sí parecen tener un peso importante en la integración de las comisiones en el caso de Brasil. Como muestra el gráfico 3, éstas y el grado de interés del senador en los temas de la comisión constituyen los criterios más importantes.

**Gráfico n°2: ¿Cuál es la importancia de los siguientes criterios al momento de integrar las comisiones del Senado? Argentina (cálculo sobre porcentajes válidos)**



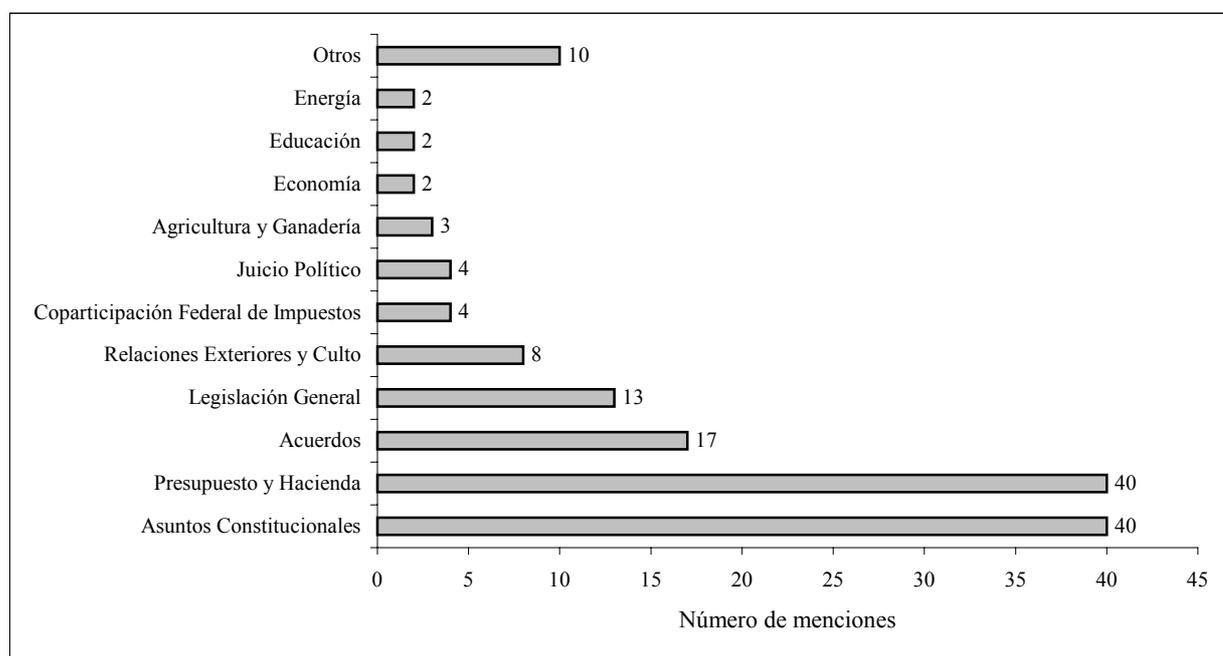
**Gráfico n°3: ¿Cuál es la importancia de los siguientes criterios al momento de integrar las comisiones del Senado? Brasil (cálculo sobre porcentajes válidos)**



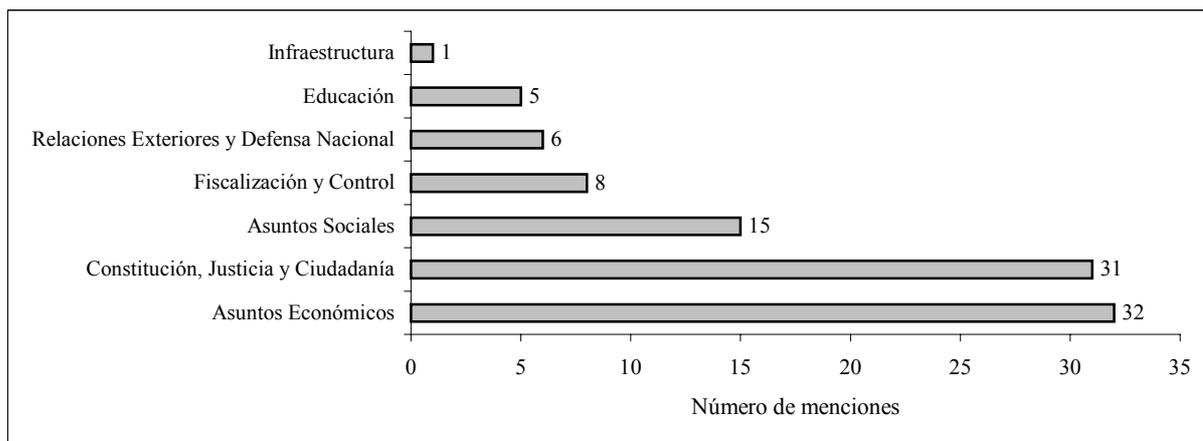
De modo que, a partir de las respuestas de los senadores, los partidos tienen una gran importancia en la definición de la organización interna del Senado brasileño, mientras que la del Senado argentino parece ser el resultado de una combinación de factores. En efecto, no deberíamos dejar de tener presentes las diferencias que comentábamos más arriba sobre el sistema de comisiones de ambos casos. La variedad y especificidad de los temas que ofrecen las comisiones argentinas (por ejemplo, Agricultura y Ganadería,

Comercio, Combustibles, Industria, de la Hidrovía Paraguay-Paraná) hacen también más fácil para el senador argentino encontrar alguna que mejor se adapte a los intereses de su provincia. La incidencia de los partidos y su estructura de poder estará presente, en todo caso, en un análisis de la composición de las comisiones más importantes. En este sentido, tanto en Argentina como en Brasil, los senadores opinaron que hay un sistema de comisiones jerarquizado. Se les preguntó cuáles eran las tres comisiones más importantes y el resultado obtenido fue el que muestran los dos gráficos siguientes. Las dos primeras comisiones más importantes son las mismas en ambos casos –la Comisión de Asuntos Constitucionales (Constitución y Justicia en Brasil) y la de Presupuesto y Hacienda (Asuntos Económicos en Brasil)-, lo cual no es casual, pues estas comisiones concentran el tratamiento de la mayor parte de la legislación. El tercer lugar lo ocupa, en Argentina, la comisión de Acuerdos (donde se analizan las solicitudes de acuerdos del poder ejecutivo para el nombramiento de cargos) y, en Brasil, la de Asuntos Sociales.

**Gráfico n°4: Comisiones más importantes de Argentina**



### Gráfico n°5: Comisiones más importantes de Brasil



Pasemos ahora a la opinión de los senadores sobre los servicios administrativos y de asesoría parlamentaria con que cuenta el Senado. La disconformidad de los senadores argentinos con el sistema de comisiones y el desempeño individual de algunos senadores que presentamos en el cuadro n°13 no se traslada al nivel de los servicios ya que, en la opinión de una amplia mayoría de ellos, las comisiones cuentan con el apoyo necesario para su funcionamiento, tal como sucede en el caso de Brasil.

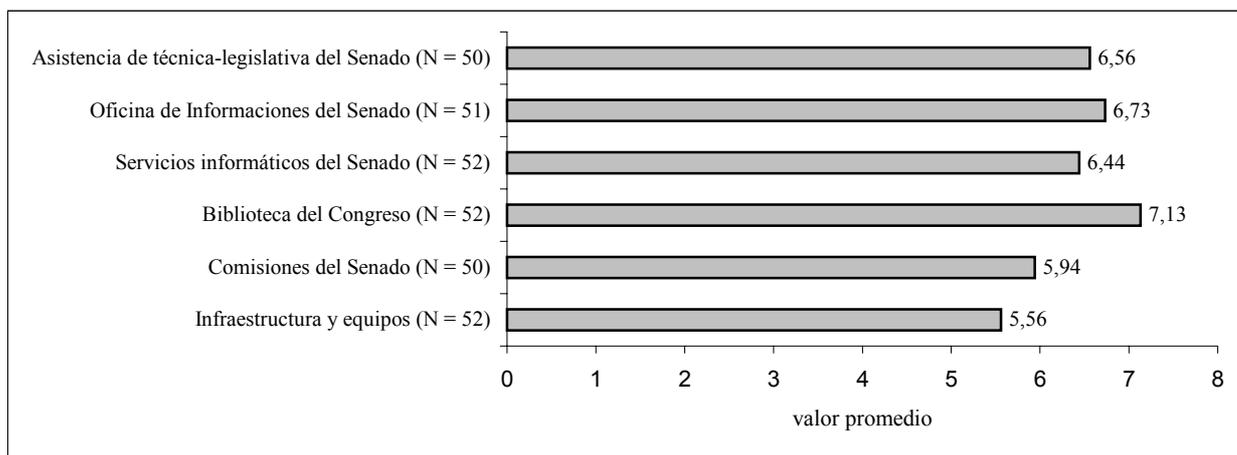
#### Cuadro n°14: Apoyo administrativo y de asesoría para las comisiones (cálculo sobre porcentajes válidos)

<i>Cree Ud. que las comisiones cuentan con el apoyo administrativo y de asesoría necesario o no</i>	<b>Argentina</b> N = 49	<b>Brasil</b> N = 35
<b>Si</b>	73,5	88,2
<b>No</b>	26,5	11,8

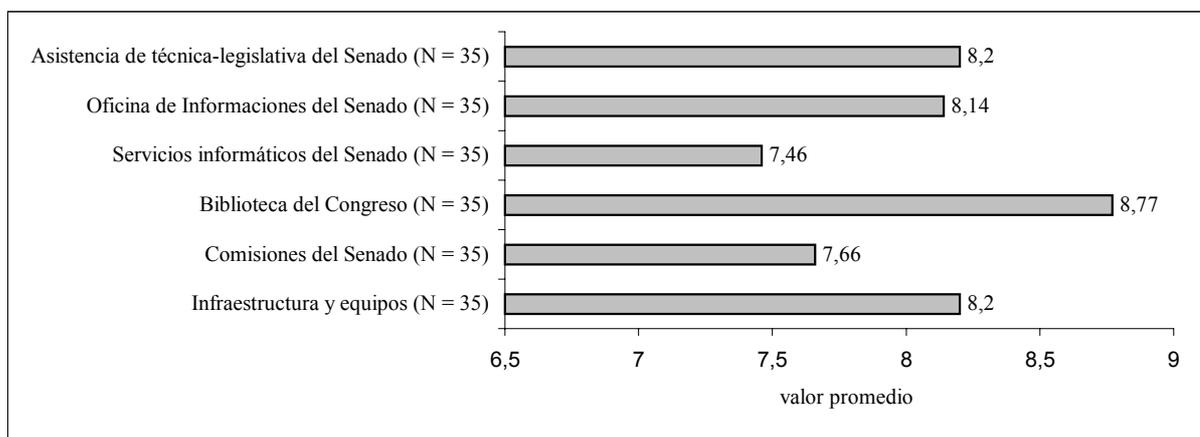
Las diferencias entre los dos casos reaparecen, en cambio, al pedirseles a los senadores que valoren la eficacia de otros servicios y dependencias que intervienen en el funcionamiento del Senado. En una escala en que 1 significaba ineficacia y 10 máxima eficacia, los valores del caso argentino fueron, por cierto, positivos pero llegaron sólo hasta el máximo de 7 puntos mientras que los del caso brasileño casi se acercaron al 9. Un vez más, los senadores brasileños mostraron una valoración más positiva de su institución que los argentinos. Nótese que se preguntó aquí también por la eficacia de las comisiones del Senado que recibieron en Argentina un valor promedio de 5,94 y en

Brasil de 7,66. Los servicios más eficaces resultaron ser para los senadores los provistos por la biblioteca que obtuvieron, en ambos casos, el puntaje mayor.

**Gráfico n°6: ¿Cómo valoraría Ud. en términos de eficacia el funcionamiento de los siguientes servicios del Senado? Por favor utilice una escala donde 1 es nada eficaz y 10 es muy eficaz?. Valores promedio de Argentina**



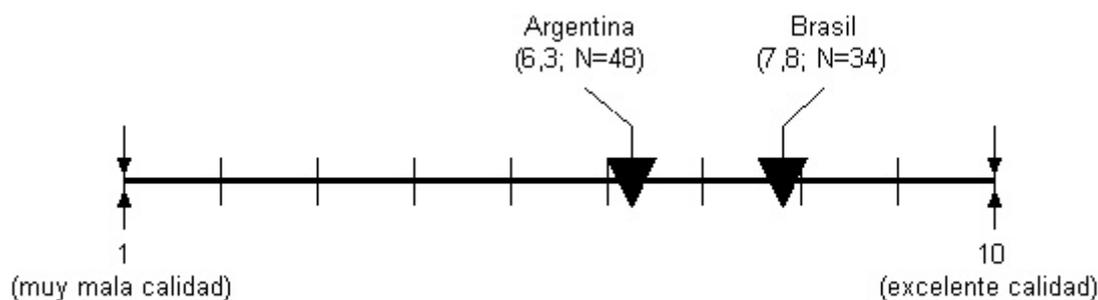
**Gráfico n°7: ¿Cómo valoraría Ud. en términos de eficacia el funcionamiento de los siguientes servicios del Senado? Por favor utilice una escala donde 1 es nada eficaz y 10 es muy eficaz?. Valores promedios de Brasil**



Para finalizar, el siguiente gráfico compara el resultado obtenido en ambos países ante la pregunta sobre la calidad técnica de los proyectos de ley. Usamos una escala que va del uno (muy mala calidad) al diez (excelente calidad) y observamos que, en comparación con Brasil, la percepción de la calidad de las leyes en Argentina es más

negativa, aunque, por cierto, la tendencia estuvo, en ambos países, más cerca de la mayor calidad.

**Gráfico n°8: Calidad de las leyes, comparativo entre Argentina y Brasil**

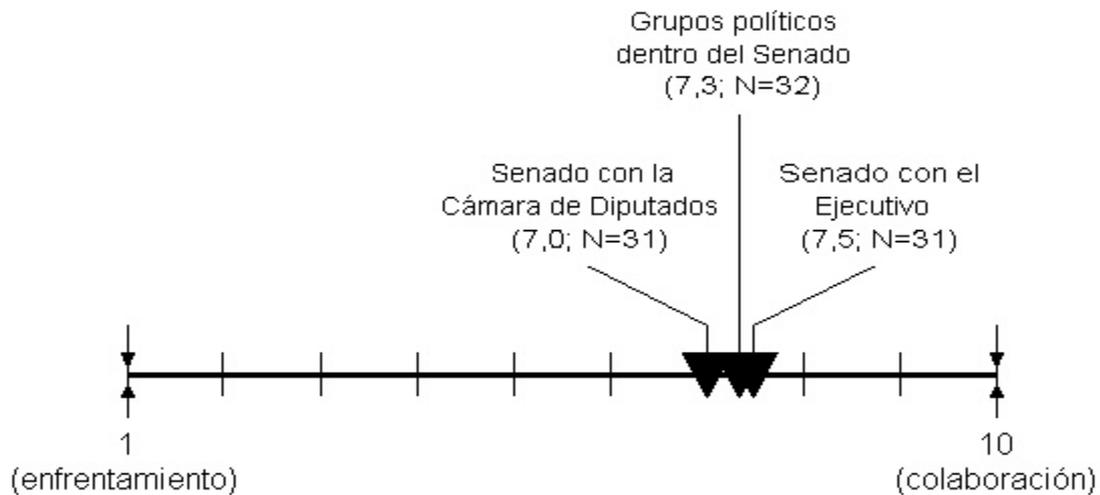


### 3.3. El proceso legislativo y los partidos políticos

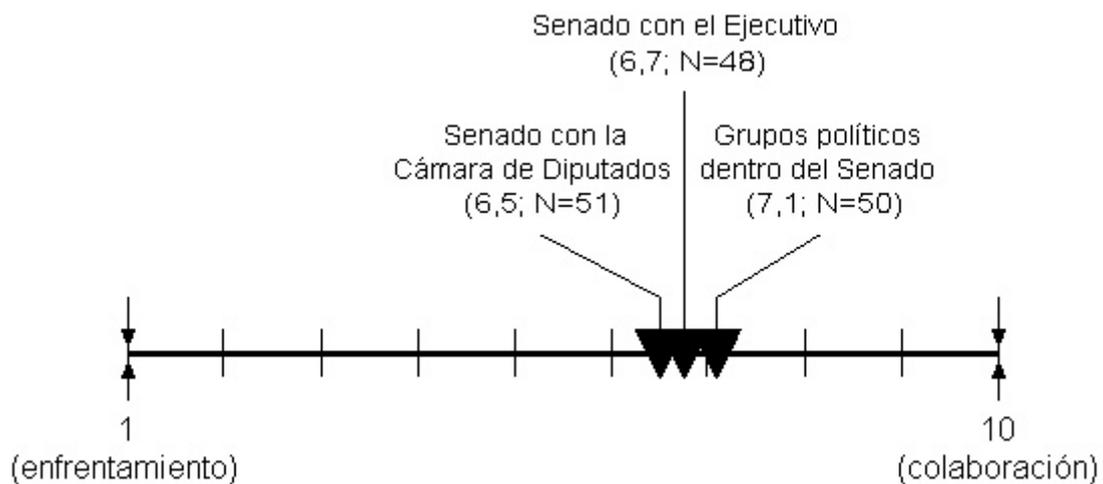
Debido a que una de las características del Senado es su tamaño menor que el de la cámara baja, la teoría política espera que esto afecte también el proceso legislativo. Ya hemos visto en la sección 3.1. que los senadores señalaron que, en el Senado, las leyes se aprueban más rápidamente, que se trabaja con mayor serenidad y que es más fácil arribar a consensos en el proceso legislativo. En esta sección presentamos una serie de cuadros y gráficos basados en preguntas del cuestionario con las que se intentó captar el tenor del trabajo parlamentario. En primer lugar se pidió a los senadores que valoraran las relaciones que mantienen en su trabajo diario con otros senadores, con el Poder Ejecutivo y con la Cámara de Diputados en una escala de 1 a 10, en la que 1 representaba un máximo enfrentamiento y 10 una máxima cooperación. Como muestran los siguientes gráficos, las respuestas en ambos países estuvieron más cerca del extremo de la colaboración. En Argentina sobresalieron las relaciones entre partidos dentro del Senado como las más cooperativas de todas, mientras que en Brasil las relaciones con el Ejecutivo fueron levemente superiores a las de los grupos políticos. El hecho de que las relaciones entre las fuerzas políticas dentro del Senado se caractericen por la cooperación puede ser un efecto de algunas características estructurales de la cámara mencionadas más arriba, principalmente, el tamaño menor, o también de otros factores, como los patrones de homogeneidad de sus miembros que se mencionarán en el siguiente

apartado. Este es un tema que merece ser explorado. Tampoco es ésta, aparentemente, la cámara que más obstáculos pone al Poder Ejecutivo, ya que, por el contrario, las relaciones con este poder también son presentadas por los senadores como cooperativas. Queda por verificar, entonces, en qué medida el Senado hace valer o no su poder de veto en la producción legislativa y si dicho poder se relaciona con la composición política de la cámara.

**Gráfico n°9: Tipo de relaciones entre grupos y poderes en Brasil**



**Gráfico n°10: Tipo de relaciones entre grupos y poderes en Argentina**



Otro factor estructurante del trabajo parlamentario lo constituyen, por cierto, los bloques políticos. A fin de captar la incidencia de los mismos se incluyeron en el cuestionario dos preguntas. La primera indagó a los senadores su opinión sobre si se debería permitir a cada senador votar siguiendo su propio criterio o si se debería exigir siempre la disciplina de voto. La respuesta varió por país: en Argentina se repartió principalmente entre la opción por seguir el propio criterio (43,6%) y por tener en cuenta los temas en discusión (46%) y en Brasil, en cambio, un 46,5% de las respuestas se inclinó por la exigencia de la disciplina de voto.

**Cuadro n°15: Disciplina de voto (cálculo sobre porcentajes válidos)**

<i>¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra Ud. más de acuerdo?</i>	<b>Argentina (N=50)</b>	<b>Brasil (N=32)</b>
<b>Se debería exigir siempre la disciplina de voto en la bancada parlamentaria</b>	10,4	46,5
<b>Se debería permitir que cada senador vote siguiendo su propio criterio</b>	43,6	38,4
<b>Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto, otros no</b>	46,0	15,1

Sin embargo, las respuestas de ambos países se parecieron más cuando se les preguntó cómo se vota en la práctica. El siguiente cuadro muestra que la mayoría de los senadores decide su voto de acuerdo con la posición adoptada en el bloque parlamentario. En ambas preguntas, cuando el senador optó por la tercera respuesta (ver cuadro) indicó temas “de conciencia”. Parece entonces que los parlamentarios esperan que frente a estas cuestiones su bloque político les dé libertad de voto.

**Cuadro n°16: ¿Dónde se decide el voto? (cálculo sobre porcentajes válidos)**

<i>En relación con la votación de una determinada ley en el Senado ¿Podría indicar con cual de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?</i>	<b>Argentina (N=52)</b>	<b>Brasil (N=34)</b>
<b>Los Senadores toman su decisión en el plenario tras escuchar los argumentos de las partes a favor o en contra de la ley</b>	9,2	33,1
<b>Los Senadores deciden su voto de acuerdo con la posición adoptada por su bloque parlamentario</b>	57,2	59,5
<b>Otro</b>	33,6	7,4

Finalmente, un tema importante, sobre todo en el caso de Brasil, es lo que sucede con el escaño cuando un senador elegido en las listas de un determinado partido decide abandonar su vinculación con ese partido. Como observamos en el cuadro n° 17 dos tercios de los senadores argentinos piensan que ese senador debería renunciar a su banca mientras que en Brasil ese porcentaje se reduce a un 53,9 por ciento.

**Cuadro n°17: Cambio de partido (cálculo sobre porcentajes válidos)**

<i>¿Cuál sería su opinión en el caso hipotético de que un Senador que haya sido elegido en las listas de un determinado partido decida posteriormente abandonar su vinculación con este partido: qué cree Ud. que debería hacer el senador?</i>	<b>Argentina (N=52)</b>	<b>Brasil (N=32)</b>
<b>Conservar su escaño e integrarse en otro grupo parlamentario</b>	27,6	46,1
<b>Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido</b>	72,4	53,9

### 3.5. Los senadores

De acuerdo con la teoría de los bicameralismos, caracterizar el perfil sociopolítico de los senadores es importante para comprobar si el Senado representa el punto culminante de su carrera y si esta cámara constituye un reservorio de liderazgos destinados a ocupar las posiciones más encumbradas de la política –por ejemplo, la presidencia y las gobernaciones. A la caracterización del perfil político pueden agregarse también características socioeconómicas como indicadores adicionales del nivel de homogeneidad de la clase política que ocupa las segundas cámaras. Con estos objetivos en vista, se hicieron a los senadores una serie de preguntas relacionadas con su perfil político (estadio de sus carreras políticas, alineación en el espectro de izquierda-derecha) y socioeconómico (religión, situación económica).

Comenzamos preguntando a los senadores por qué razón/es ellos creían haber sido elegidos senadores y les dimos la posibilidad de elegir una opción en primer lugar y otra en segundo lugar. Como muestra el siguiente cuadro –donde se exhiben las respuestas dadas como primera opción-, en ambos países los senadores interpretaron que fueron elegidos por su experiencia anterior en otros cargos o, en otras palabras, que estamos ante personas que cuentan con una trayectoria previa en la política.

**Cuadro n°18: Razones para haber sido electo senador?**

<i>¿Por qué razón cree Ud. que ha sido elegido senador ? Por favor, elija una de las siguientes razones</i>	<b>Argentina %</b>	<b>Brasil %</b>
<b>Por la experiencia anterior en otros cargos políticos y/o públicos</b>	62,0	42,1
<b>Por el arrastre electoral del líder de su partido</b>	18,7	11,7
<b>Por la campana electoral llevada a cabo</b>	7,4	12,4
<b>Por el programa de su partido</b>	6,3	4,4
<b>Por tradición familiar del votante</b>	--	--
<b>Por simpatía personal</b>	--	8,7
<b>No sabe</b>	2,1	--
<b>No contesta</b>	3,4	20,7*
<b>Total</b>	100,0	100,0

\*En esta pregunta Brasil muestra un número alto de “no contesta” por las dificultades que tuvimos en la interpretación de la técnica de la pregunta como consecuencia de que varios cuestionarios fueron dejados en las oficinas de los senadores. Mientras que lo que se pedía era señalar un opción en primer lugar y otra en segundo lugar, algunos senadores señalaron varias opciones en primer lugar.

Adicionalmente, el siguiente cuadro muestra que estamos ante políticos profesionales ya que una alta mayoría de los encuestados respondió que se dedica solamente a la actividad política. Teniendo presente que las opiniones de los senadores son insuficientes (y que pudieron existir reticencias a dar la información real), los presentes resultados sólo sirven como punto de partida para un estudio posterior en que serán combinados con el análisis de las biografías de los integrantes del Senado.

**Cuadro n°19: El Senado como profesión**

<i>En la actualidad, se dedica únicamente a su actividad como senador o la combina con otras actividades remuneradas?</i>	<b>Argentina %</b>	<b>Brasil %</b>
<b>Se dedica sólo a su actividad como senador</b>	74,2	78,5
<b>Combina su trabajo parlamentario con otras actividades</b>	25,8	19,9
<b>No contesta</b>	--	1,6
<b>Total</b>	100,0	100,0

Con el fin de evaluar las actitudes políticas individuales de los senadores se les pidió que se ubicaran a sí mismos en un continuo ideológico de izquierda – derecha que les fue presentado en una escala en la que 1 representaba la izquierda y 10, la derecha. La posición media de los senadores de ambos países se presenta en el siguiente cuadro, siendo de 5,29 para Argentina y de 5,05 en Brasil pero con una desviación mayor en el caso de Brasil, lo que nos invita a observar los resultados obtenidos en esta misma pregunta por partido político (Cuadro n°21).

**Cuadro n°20: Posicionamiento de izquierda a derecha**

<i>¿En qué posición se colocaría Ud en una escala de izquierda a derecha en de uno a diez.? (1=izquierda –10=derecha)</i>	<b>N</b>	<b>Media</b>	<b>Desv</b>
<b>Argentina</b>	49	5,29	1,38
<b>Brasil</b>	34	5,05	2,03

El siguiente cuadro presenta la autoubicación de los senadores en el espectro de izquierda-derecha según partido político. La primera columna muestra la categoría más baja que los senadores de cada partido eligieron, la segunda columna exhibe la categoría más alta, la tercera calcula el promedio de las respuestas y la cuarta la desviación de las respuestas dentro de cada partido (que puede explicarse como el grado de homogeneidad interna). Agregamos también una última columna a fin de contrastar la autoubicación de los senadores con la percepción que los demás senadores tienen de la ideología de su partido y observar si existe alguna correspondencia. Como resultado pudimos ordenar los partidos de cada país en el espectro ideológico mencionado: cuanto más arriba aparecen los casos más a la derecha se autoubicaron los senadores. En Brasil, los partidos ubicados más al derecha fueron el PFL y el PPB, mientras que en Argentina ese resultado correspondió a los partidos provinciales. Los partidos más a la izquierda de Brasil fueron el PT y el PSB y en Argentina el Frepaso. La existencia de más valores mínimos y máximos en Brasil que en Argentina indicaría que la política en el primer país se encuentra un poco más polarizada. Esto constituye un ingrediente adicional para el énfasis que los senadores argentinos dieron a la idea de que en el Senado los consensos son más fáciles de lograr, lo cual vale la pena explorar en futuras investigaciones. Por otra parte, la columna de la desviación estándar muestra que en Brasil el PT y el PSB son también los partidos más homogéneos desde el punto de vista ideológico, mientras que en Argentina la mayor homogeneidad corresponde a la UCR.

**Cuadro n°21: Comparativo de las posiciones ideológicas de los senadores por partido**

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.	Percepc. otros
<i>Brasil</i>					
<b>PFL: Partido da Frente Liberal</b>	5	10	7,00	1,91	8,18
<b>PPB: Partido Progressista Brasileiro</b>	5	7	6,00	1,15	---
<b>PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira</b>	5	6	5,33	0,49	6,79
<b>PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro</b>	3	7	5,11	1,70	6,32
<b>PTB: Partido Trabalhista Brasileiro</b>	3	6	4,50	1,25	6,94
<b>PDT: Partido Democrático Trabalhista</b>	1	5	3,75	1,83	3,79
<b>PSB: Partido Socialista Brasileiro</b>	3	3	3,00	0,00	3,70
<b>PT: Partido dos Trabalhadores</b>	1	3	1,75	0,90	2,88
<i>Argentina</i>					
<b>Partidos Provinciales</b>	4	8	6,33	1,59	---
<b>Partido Justicialista</b>	3	9	5,31	1,48	6,3
<b>UCR</b>	4	6	4,93	0,70	5,75
<b>Frepaso</b>	3	5	4,00	1,41	3,62

Con respecto a su situación económica, más de la mitad de los senadores en ambos países respondieron que ésta es mejor que la de su padres, lo cual puede ser interpretado como un indicador de movilidad social.

**Cuadro n°22: Situación económica del senador en comparación con la de sus padres**

<i>¿Cómo diría que es su situación económica con respecto a la de sus padres?</i>	<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Peor</b>	10	18,7	2	6,4
<b>Igual</b>	12	22,4	11	30,9
<b>Mejor</b>	30	58,9	21	57,7
<b>No contesta</b>		--	1	5,0
<b>Total</b>	52	100,0	35	100,0

Ante la pregunta respecto a cómo evalúan los senadores sus ingresos anteriores en comparación con los actuales, la mayoría de las respuestas en ambos casos se agruparon en torno de las opciones "más o menos igual que antes" y "algo superiores". Estas respuestas coinciden también con los datos obtenidos en Chile y Uruguay por lo que, aunque no contamos con datos comparables con los integrantes de las cámaras bajas, se

puede sostener, a modo de hipótesis, que los Senados se componen de personas con más status social y recursos económicos. Esta es una característica que ha estado tradicionalmente vinculada con los Senados en general.

**Cuadro n°23: Situación económica actual en comparación con la anterior**

<i>¿Cómo consideraría a sus ingresos anteriores a la labor parlamentaria con respecto a los actuales?</i>	<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Muy inferiores</b>	2	4,0	4	11,8
<b>Algo inferiores</b>	10	19,2	4	16,9
<b>Más o menos igual que antes</b>	19	37,2	9	27,7
<b>Algo superiores</b>	16	29,9	9	21,8
<b>Muy superiores</b>	5	9,7	8	19,3
<b>No contesta</b>	--	--	1	2,5
<b>Total</b>	2	100,0	35	100,0

Para finalizar, incluimos una pregunta sobre la definición de los senadores en materia religiosa. El peso de la iglesia católica es marcado en los dos países, aunque se observa también que en Brasil existe una mayor vinculación de otras iglesias con la política. De los cuatro países investigados en este proyecto, es Argentina el que muestra más peso de la opción por la religión católica (95,5%) y Uruguay donde se dio el porcentaje más alto de no creyentes (34,8%), lo cual es consistente con la tradición laica de este país.

**Cuadro n°24: Religión de los senadores**

<i>¿Cómo se define Ud. en materia religiosa?</i>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<b>Católico</b>	95,5	79,4
<b>Creyente de otra religión</b>	1,4	5,4
<b>No creyente / agnóstico</b>	1,4	8,0
<b>Ateo</b>	--	2,5
<b>No contesta</b>	1,7	4,8
<b>Total</b>	100,0	100,0

#### 4. RESUMEN

El material empírico sobre los Senados de Argentina y Brasil presentado en las páginas precedentes se basa en las percepciones que sus propios integrantes expresaron en una encuesta de opinión sobre las funciones de esas cámaras y el modo en que cumplen con ellas. Por supuesto, resulta imprescindible contrastar las autopercepciones de los senadores con la información provista por otras fuentes. Pero esto corresponde a otra parte de nuestro proyecto.

Por el momento nos interesa resumir algunas conclusiones que pueden extraerse del presente estudio. En la línea de coincidencias entre los dos casos estudiados se destaca lo que los senadores observan como las funciones primordiales de sus cámaras: la función de la representación de los estados provinciales y la de elaboración de las leyes. Según los senadores brasileños, el Senado es un órgano de representación de los estados que actúa como cámara de revisión. Según los argentinos, el Senado es, por excelencia, el órgano de representación de los intereses provinciales. Los senadores de ambos países también señalaron espontáneamente que sus cámaras se caracterizan por un funcionamiento más ágil y sereno que el de la cámara baja. En Brasil se mencionó el menor tamaño del Senado entre las razones de este funcionamiento, pero también una mejor infraestructura organizativa y el carácter experimentado de sus miembros. En Argentina, las características funcionales de agilidad y reposo fueron asociadas al menor número de integrantes –y, en menor medida, a la facilidad para arribar a consensos– y no a cuestiones que tuvieran que ver con una mejor infraestructura organizativa o con el perfil más experimentado de sus miembros.

De hecho, la cuestión de la estructura interna del Senado y la infraestructura para el trabajo parlamentario fue uno de los puntos que más distanciaron a nuestros dos casos. Mientras los senadores brasileños en su gran mayoría opinaron que su cámara funciona mejor que la cámara baja, la opinión de los argentinos estuvo dividida. Estos fueron muy críticos con el funcionamiento del sistema de comisiones en general, con la actuación de los senadores en ellas y con las comisiones de control en particular. En comparación con sus colegas brasileños, la evaluación de los servicios e infraestructura de apoyo también fue más negativa. Este es un tema que resulta particularmente interesante para una investigación posterior porque la opinión de los senadores

argentinos se encontró particularmente imbuida de un clima severo de crisis institucional que no correspondió a la realidad contemporánea en Brasil.

Los senadores de ambos países definieron el ambiente de trabajo parlamentario como más de colaboración que de enfrentamiento, lo cual también prevalece en las relaciones con el poder ejecutivo. Los partidos aparecen, por cierto, como un factor aglutinante del proceso legislativo en los dos casos pero de manera más marcada en Brasil donde se destacó una influencia mayor del partido en la definición de varios temas, como la integración de las comisiones legislativas y la definición del voto del senador. En Argentina, la influencia del partido aparece un poco más matizada y mezclada, sobre todo, con la incidencia de los intereses del distrito que el senador representa.

Finalmente, los senadores argentinos y brasileños se definieron a sí mismos como profesionales de la política y con experiencia en cargos anteriores. Probablemente, también puedan encuadrarse en una élite definida en términos socioeconómicos, aunque esta tarea nos queda para nuestro estudio posterior. Por el momento, podemos destacar que éstas son características de los miembros de las cámaras altas esperables desde la teoría política y los mismos diseños constitucionales.