



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

Universidad Nacional de San Martín
Instituto de Altos Estudios Sociales
Doctorado en Antropología Social

LOS CAMINOS DE PERTENENCIA A UNA CASA POLÍTICA: Padrinazgo y poder en el Senado de la Nación Argentina

Laura Ferreño

Tesis de Doctorado presentada a la Carrera de Antropología Social, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, como parte de los requisitos necesarios para la obtención del título de Doctor en Antropología Social.

Director: Máximo Badaró

**Buenos Aires
Febrero 2016**

Ferreño, Laura

Los caminos de pertenencia a una *casa política*: Padrinazgo y poder en el Senado de la Nación Argentina / Laura Ferreño; director: Máximo Badaró. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2016. – xv 292 p. il.

Tesis de Doctorado, UNSAM, IDAES, Antropología Social, 2016.

1. Senado de la Nación Argentina. 2. Padrinazgo. 3. Casa, poder y parentesco - Tesis.

I. Badaró, Máximo (Director). II. Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales. III. Doctorado.

RESUMEN

Laura Ferreño
Director: Máximo Badaró

Resumen de la Tesis de Doctorado presentada al Doctorado en Antropología Social, Instituto de Altos Estudios Sociales, de la Universidad Nacional de San Martín - UNSAM, como parte de los requisitos necesarios para la obtención del título de Doctor en Antropología Social.

Esta tesis analiza el rol de las redes informales y de parentesco en la construcción y el funcionamiento de las dinámicas políticas e institucionales del H. Senado de la Nación Argentina. La elección de la Cámara como objeto de estudio constituyó un doble desafío para la autora: por un lado, se trata de una institución escasamente estudiada desde un enfoque antropológico; por el otro, es su ámbito de trabajo profesional. Esta etnografía es resultado de esta trayectoria previa que le permitió reflexionar respecto a la cotidianidad y rutinas de la Cámara; las relaciones interpersonales; los horizontes discursivos de los actores, presentes tanto en acontecimientos significativos como en las formas que asumen las adscripciones personales, de lealtad y de camaradería; y de dos eventos críticos: la denuncia de los sobornos para sancionar la Ley de Flexibilización Laboral en el año 2001 y las controversias institucionales que desencadenaron el tratamiento del proyecto de la Resolución 125 en el primer semestre del 2008. La tesis es fruto de una larga investigación que comenzó en el año 2010 con un trabajo de campo basado en la observación participante y las entrevistas a informantes claves. Paralelamente realizó un exhaustivo seguimiento de la página institucional (www.senado.gov.ar). La información recolectada le permitió elaborar los datos presentados en gráficos y cuadros donde presenta el incremento de los agentes designados en planta permanente. Asimismo, el relevamiento del marco jurídico (leyes, reglamentos y decretos presidenciales) y del tratamiento en los medios de noticias vinculadas con la Cámara, enriqueció la perspectiva de los actores. El principal hallazgo de su trabajo fue la asimilación de la institución a una “casa política” realizada por legisladores y sindicalistas, descripción naturalizada por los propios empleados. Este descubrimiento derivó en el análisis de las diversas acepciones de la noción de “casa”, a partir de la cual exploró cómo las relaciones y la narrativa de los actores se potencian en la vida diaria; y cómo los usos y costumbres se imponen a las reglamentaciones escritas e incluso a la propia ley. Esta “casa política” se sustenta en un padrinazgo fundado en vínculos políticos y/o sindicales. El padrino encarna aquella persona u organización (gremio o partido) que gestiona la designación y a menudo, los ascensos durante su carrera laboral. El estudio de las trayectorias individuales visibilizan así jerarquías no escritas que expresan una estratificación sedimentada en función del rol que desempeñan estos padrinos, el poder de cada uno de ellos, y el vínculo laboral de los agentes con el Senado (empleado permanente, temporario o contratado). Las lógicas presentes en el Senado se explican a partir de las diadas visible/invisible y formal/informal. Los usos y costumbres funcionan –según la autora– como un paraguas que permite validar aquellas acciones que desde las reglas y normas vigentes los actores tienen dificultades para justificar. Descripciones acríicas de estas prácticas institucionales, expresan una idea de “normalidad” solo comprensible a

través del sentido común de quienes manifiestan pertenecer a la institución, mediante el cual organizan sus rutinas senatoriales, se adecúan a los cambios institucionales y los legitiman.

Palabras-clave: Senado. Casa política. Padrinazgo.

Buenos Aires
Febrero de 2016

ABSTRACT

Laura Ferreño
Supervisor: Máximo Badaró

Abstract of the doctoral thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor in Social Anthropology, Institute of High Social Studies of the San Martin National University - UNSAM.

This dissertation analyses the role of the informal and kinship networks in the construction and the functioning of the political and institutional dynamics of Honourable Senate of Argentina. The choice of the Chamber of Senators as object of study meant a twofold challenge for the author-on one hand, the institution has barely been studied using an anthropological approach; on the other hand, it is the author's working place. This ethnography is the result of this previous professional path, which allowed the author to reflect on the everyday life and routines of the Chamber, the interpersonal relationships, the discursive horizons of the actors. These traits are present in the significant events and in the shapes that personal adscriptions take, both of loyalty and comradeship, and particularly on two critical events, namely the report of bribery to pass the Labour Flexibility Law in 2001, and the institutional controversies triggered by the debate of the Resolution 125 during the first half of 2008. The dissertation is the result of a long research which started in 2010 with field work based in the participation and observation, and interviews of the key participants. In contemporary, the author followed exhaustively the institutional page (www.senado.gov.ar). The information thus gathered allowed to collate the data, and present them in graphics and tables showing the increase of the number of agents hired on a permanent basis. The survey of the legal frame (laws, practice codes and presidential decrees) and of their presentation in the media linked to the chamber, enriched the perspective of the actors. The main finding of this study is that the law makers and trade unionists assimilate the institution to a "political house", description naturalized by the staff. This discovery lead to the analysis of the different meanings of the notion of "house", which in Spanish is both house and home, departure point to explore how the relations and the narrative of the actors boost each other in the daily life and how the traditions and habits take over the written regulations and even the Law. This "political house" takes sustain from a patronage born out of political or trade union links. The sponsor embodies the person or organization (trade union or party) that arranges the hiring and often the promotions during the working life. The study of the individual paths make visible unwritten hierarchies that show a stratification formed in function of the role that those sponsors carry out, their individual power and the working relation of the agents with the Senate (permanent, temporary or contract staff). The logic present in the senate can be explained through the dyads visible/invisible and forma/informal. According to the author, the uses and habits work as an umbrella that allow a validation of practices that the actors would find difficult to justify taking into account the rules and procedures in force. The uncritical descriptions of theses institutional practices express an idea of "normality", understandable only through the common sense of those who proclaim that they belong

to the institution through which they organize their senatorial routines, adjust to institutional changes and legitimate them.

Keywords: Senate. Political house/home. Patronage.

Buenos Aires
February 2016

*Para aquellos que están
y los que ya no están;
sin ellos no
hubiera llegado hasta acá.*

Agradecimientos

Este trabajo es fruto de un largo proceso de aprendizaje. A todos aquellos que formaron parte, mi reconocimiento. El doctorado era una deuda que pude saldar y un gran desafío para quien viene de una formación en historia, tan cercana y a la vez tan lejana de la antropología. Fueron años de grandes sacrificios y muy intensos profesionalmente, pero valió la pena.

Esta tesis refleja mis dos mundos; el de mi formación de grado, centrado en los datos más duros, como se evidencia en el uso de las fuentes escritas y en mi necesidad de utilizar una metodología cuantitativa materializada en los cuadros y gráficos que confeccioné para convalidar la información que el campo me revelaba; y una mirada etnográfica, que es el eje de este trabajo y permea a la vez mi formación en historia.

Agradezco a los docentes del IDAES que, con paciencia, me transmitieron su conocimiento y experiencias, y me incentivaron en cada una de las etapas del largo camino de aproximación entre ambas disciplinas. En particular a Alejandro Grimson, que me aconsejó siempre generosamente; a Sabina Frederic que me estimuló para que abordara el Senado como tema de mi tesis —sin ella este trabajo no existiría— y al comité ad hoc del doctorado, gracias a quienes obtuve una beca del Programa Doctorar, y pude acceder a una Misión de Estadía en el Exterior entre abril y mayo de 2013. Mis dos meses de estancia en Brasil fueron muy fructíferos. En Río de Janeiro, además de consultar bibliografía específica, pude entrevistar a antropólogos brasileños que habían llevado a cabo etnografías parlamentarias, entre ellos, a Marcos Bezerra y Karina Kuschnir.

Allí pude contactarme con Antonio Carlos de Souza Lima quien me mostró la posibilidad de indagar las similitudes entre los usos de nociones como familia y padrino en etnografías sobre la mafia, y a John Comerford que contribuyó con su conocimiento y agudeza a reflexionar respecto de mi marco teórico. Ambos, de un modo u otro, me brindaron nuevos matices a explorar referidos a la noción de casa. Gracias a las atenciones de los bibliotecarios del Museo Nacional pude revisar tesis inéditas sobre la temática, además de sugerirme y facilitarme bibliografía específica.

John Comerford fortaleció la centralidad que le otorgaba a la noción de casa en mi tesis, y propició el contacto con una antropóloga que trabajaba en el Congreso

Nacional brasileño, quien me invitó a Brasilia; tuve así la oportunidad de realizar un breve trabajo de campo en el Senado Federal. Esta experiencia contó con la colaboración invaluable de Marcia Anita “Maia” Sprandel. Maia me incentivó para que viajara a Brasilia y me “abrió” el campo al facilitarme el ingreso al Senado Federal y las entrevistas con informantes clave. Esos pocos e intensos días “iluminaron” muchos aspectos de esta tesis.

No puedo olvidarme de aquellos profesores y compañeros del Doctorado. Sus comentarios y sus preguntas me ayudaron a reflexionar respecto de “mi lugar” en el campo; tampoco de Ana Olmos Álvarez y Karen Avenburg, mis colegas de la Universidad Nacional de Avellaneda, que me brindaron su apoyo cuando lo necesité; ni de los aportes y observaciones de Máximo Badaró, mi director, atento siempre incluso a los mínimos detalles. A todos mi agradecimiento.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo y comentarios certeros de mis compañeros del Senado. En especial aquellos que, en muchos aspectos, acompañaron y enriquecieron mi trabajo de campo. A ellos, a quienes no puedo nombrar, mi más profunda gratitud.

Finalmente no quiero olvidarme de mi familia. Su paciencia fue infinita. Soportaron, durante todos estos años, mis horas de insomnio, mi cansancio y, a veces, mi irritabilidad. A ellos, ahora, con plena conciencia de cuánto los relegué, no tengo palabras para expresarles mi agradecimiento y mi deuda.

A Carlos, mi compañero en la vida, que no solo comentó desde la sociología y como actor cada borrador, sino que soportó incontables conversaciones de los distintos aspectos abordados; supo, además, marcarme errores y aciertos, a pesar de carecer de una mirada “antropológica”; y suplió mis obligaciones. Sin él, no hubiera llegado hasta aquí. A mis hijos, Lila y a Germán; a los tres, solo puedo decirles que muchas veces me quebraba y dudaba, me preguntaba, en esos momentos, si valía la pena el sacrificio y todo el tiempo que les robé.

Espero que sí.

Listas de ilustraciones

1. Congreso de la Nación Argentina.....	31
2. Congreso Nacional de la República Federativa del Brasil.....	32
3. Plano original del Primer Piso del Congreso Nacional.....	47
4. Recinto de la Cámara de Senadores.....	49
5. Salón comedor.....	49
6. Salón Presidente Arturo Umberto Illia.....	50
7. Salón Eva Perón.....	51
8. Salón Dr. Joaquín V. González.....	51
9. Salón Libertador General José de San Martín.....	52
10. Salón de las Provincias.....	53
11. Fachada del Senado con carteles en agradecimiento a Di Próspero (14.5.2015).....	187

Listas de figuras

1. Organigrama del H. Senado de la Nación.....	83
2. Modelo de estructura de una Dirección General dependiente de una Secretaría.....	84

Listas de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Evolución del Personal – HSN (1930-2014).....	162
Cuadro 2. Categoría de revista del personal de planta permanente – HSN.....	164
Gráfico 1. Evolución de la planta de personal permanente por categoría (2009-2014).....	165
Cuadro 3. Personal permanente por categoría (2013-2014).....	167

Listas de abreviaturas y siglas

APL	Asociación del Personal Legislativo
APES	Asociación del Personal Superior del Congreso de la Nación
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
CAL	Comisión Asesora Legislativa
DAS	Dirección de Ayuda Social
DP	Decreto Presidencial
DR	Decreto Resolución
FAP	Frente Amplio Progresista
FELRA Argentina	Federación Nacional de Empleados Legislativos de la República Argentina
FPV	Frente para la Victoria
HSN	Honorable Senado de la Nación
Mercosur	Mercado Común del Sur
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PARCUM	Parlamento Cultural del Mercosur
PJ	Partido Justicialista
PJ/FPV	Partido Justicialista/Frente para la Victoria
PRO	Propuesta Republicana
UCR	Unión Cívica Radical
UE	Unión Europea
UPCN	Unión del Personal Civil de la Nación

Índice

1.	Introducción	
	Desafíos de una etnografía institucional	
1.1.	Las “capas geológicas”.....	1
1.2.	Interpelaciones teóricas y metodológicas.....	10
1.3.	Etnografías parlamentarias e institucionales.....	15
1.4.	“¿Vos por quién entraste?”.....	25
1.5.	Arquitectura como símbolo de la nación.....	30
1.6.	Algunas reflexiones personales.....	35
2.	La “casa”	
2.1.	Una “casa” para el Congreso.....	39
2.2.	“Cartografiando” agentes.....	42
2.3.	Estatus subyacentes a los edificios de la Cámara.....	44
2.4.	Las costumbres de la “casa”.....	54
2.5.	La noción de “casa” en los poderes legislativos.....	63
2.6.	Las casas de la “casa”.....	68
3.	Los actores	
3.1.	Organigrama institucional.....	78
3.2.	El Personal.....	84
3.2.1.	Personal de planta permanente.....	86
3.2.2.	Personal de planta temporaria.....	88
3.2.3.	Los “contratados”.....	91
3.3.	Los Sindicatos.....	93
3.4.	La Planta Política.....	102
3.5.	Las Autoridades.....	104
3.6.	Los Senadores.....	112
4	<i>La 24600</i>	
4.1.	Política, sindicatos y burocracia.....	120
4.2.	Don y contradon.....	127
4.3.	“Antes de la 24600 no había nada”.....	130
4.4.	El marco jurídico previo.....	135

4.5.	Los debates del proyecto.....	139
4.6.	Los “usos” de la ley.....	143
5.	La “casa” sindical	
5.1.	Padrinazgos y supervivencia laboral.....	150
5.2.	Recontando la “tropa”.....	151
5.3.	De padrinos y entenados.....	160
5.4.	Discrecionalidades en el cumplimiento de la ley.....	169
5.5.	Los caminos de pertenencia.....	178
6.	Dos eventos críticos	
6.1.	La “casa” ante las crisis.....	191
6.2.	El clima institucional ante las denuncias de cohecho.....	196
6.3.	“Hubo algunos bol... que quedaron afuera y hablaron”.....	201
6.4.	“La 125”: La crisis que atravesó al país.....	208
6.5.	El “Julio” les avisó.....	211
6.6.	“Este tipo tiene que irse”.....	214
6.7.	Cuando los padrinos desaparecen.....	218
7.	“Estados” alterados	
7.1.	Una “casa de papel”.....	226
7.2.	“El pánico me paralizaba cada vez que veía al cartero”.....	229
7.3.	El retorno del “héroe”.....	238
7.4.	Contradicciones del presente.....	250
8.	Conclusiones	
	Entre decretos y “pasillos”.....	261
9.	Referencias	
9.1.	Bibliografía.....	275
9.2.	Fuentes.....	290

Desafíos de una etnografía institucional

El yo que conoce es parcial en todas sus facetas.
Donna Haraway

1.1. Las “capas geológicas”

El Congreso Nacional, protagonista de los principales acontecimientos argentinos desde la vuelta a la democracia en 1983, se constituyó en el transcurso de estas décadas en “caja de resonancia” y campo de disputa de los grandes procesos políticos y sociales.

Esta tesis es producto de un largo y permanente proceso personal de distanciamiento, y refleja la tensión subyacente de la elección del Senado como objeto de estudio: por un lado, se trata de una institución escasamente estudiada desde un enfoque antropológico; por otro lado, es mi ámbito laboral desde hace más de diez años. Cuando en 2010 comencé mi trabajo de campo, emprendí un proceso de desnaturalización de las lógicas que rigen su mundo cotidiano. Así, inicié la observación de algunas de las formas que asume la política en el Congreso, como los vínculos de los legisladores con sus provincias, las autoridades y los agentes; empecé entonces a percibir y analizar un proceso de metamorfosis en las relaciones del personal con la planta política¹ y los sindicatos.

Esta exploración condujo a que me interpelara por el rol que desempeñaban las redes informales y de parentesco en la conformación y reproducción de las dinámicas políticas e institucionales en la Cámara de Senadores.

Para responder ese interrogante me propuse investigar las trayectorias personales de los diversos actores (agentes, funcionarios, sindicalistas, autoridades) y las categorías que empleaban para designar las relaciones con los partidos políticos y el territorio de los cuales provenían, tanto ellos como los legisladores a quienes acompañaban. La exploración mostró, desde el comienzo, la necesidad de indagar

¹ Denominación de los funcionarios designados como director General y subdirector General en cada gestión presidencial.

acerca del rol que los agentes le otorgaban a la normativa, tanto respecto de su situación laboral como del desenvolvimiento cotidiano en sus ámbitos de trabajo.

Ello obedeció a que el Senado argentino, como todo organismo estatal, constituye un mundo de papeles que —en cuanto tal— tiene reglas escritas, pero también costumbres y ritos que se hicieron evidentes en el transcurso del trabajo de campo. Algunos de ellos son visibles para cualquiera que transite los pasillos de la Cámara. Otros son más impermeables a las miradas indiscretas de la prensa y de los investigadores.

Estas dos dimensiones las observé en el Senado: aquellas normas regladas y controladas por sus burocracias y materializadas en una estructura legal impuesta a foráneos; así como los usos y costumbres presentes en sus rutinas cotidianas, que destacan el conocimiento concreto de su personal para encauzar el trabajo y volverlo más eficiente, no menos que saberes específicos vinculados con el mundo parlamentario. Ambas competencias se evidenciaron en la rutinización de acciones que generaban atributos distintivos, diacríticos, que promovían una identidad institucional autónoma y sentidos de pertenencia que pretendían diferenciarla de los otros poderes del Estado Nacional.

Los poderes legislativos aúnan características propias de los Poderes Ejecutivo y Judicial, en la medida que expresan la legitimidad de los gobiernos a través del funcionamiento cotidiano de sus marcos jurídicos. Asimismo, en estos poderes se manifiestan otros aspectos también presentes en las instituciones gubernamentales que, a menudo, se soslayan: los acuerdos políticos que exceden al propio ámbito organizacional, la supervivencia de antiguos usos y costumbres. Por otra parte, en ellos también tienen validez los mecanismos de acceso al empleo y a la estabilidad laboral, de manera similar a aquellas normativas vigentes en los restantes poderes estatales.

Estas características, las encontré exacerbadas en el Senado. Históricamente es un ámbito en el que los cambios suelen ser menores (a similitud del Poder Judicial), excepto en períodos de crisis, como en 2001. En cambio, las áreas que dependen del Poder Ejecutivo en Argentina cambian su estatus dentro del organigrama con frecuencia (un ministerio puede subdividirse o una subsecretaría transformarse en secretaría y luego en ministerio). Esta diferencia entre poderes del Estado, transforma a los miembros de la burocracia senatorial en “expertos”, a partir de la autoridad que

les otorga el conocimiento de sus pericias, inscrita siempre en una misma dependencia.

En el caso de los poderes legislativos, estas particularidades se externalizan en una cultura escrita estipulada a partir de tecnicismos que le son propios. Sin embargo, su espíritu se manifiesta en los circuitos informales que materializan y viabilizan a los formales.

Pocos estudios de organismos públicos se centraron en la distancia entre la normativa y la cotidianidad institucional. Si bien la burocracia legislativa cuenta con reglamentaciones estrictas de ingreso y ascenso laboral, todavía perviven padrinazgos políticos y sindicales. Jerarquías no escritas y fronteras simbólicas exteriorizan *intra* muros formas de pertenencia referidas a adscripciones y/o lazos personales, de lealtad y de camaradería, solo visibles a partir de un proceso de desnaturalización de las lógicas de funcionamiento que rigen el mundo cotidiano de estas organizaciones.

La supuesta homogeneidad de la fuerza laboral escondía, así, las tensiones propias de ámbitos de trabajo signados por clasificaciones categoriales invisibles y por la pugna entre agentes con estabilidad y sin ella.

La investigación reveló la importancia de los valores asignados a los intercambios de dones entre los diversos actores: de bienes materiales —ascensos, designaciones en planta permanente u obsequios— e inmateriales —tráfico de información e influencias—. Sin embargo, el estudio minucioso de publicaciones sobre la temática y el trabajo de campo, me condujeron a los que considero los hallazgos teóricos más relevantes de este trabajo: el empleo cotidiano que los actores otorgan a la noción de “casa” y los modos que esa misma noción adquiere en la documentación, y la caracterización del Senado como una “casa política”. Ambas denominaciones constituyen, para quienes son parte de la Cámara, formas de justificar y describir sus acciones. Estas revelaciones corroboraron la pertinencia de la etnografía como instrumento metodológico para analizar este tipo de instituciones.

La observación y el relevamiento de los papeles me permitieron comprobar que “casa” es una noción que atraviesa los diversos relatos, el oficial y el de los agentes, y exterioriza una pertenencia institucional cimentada a través de los años en la trayectoria personal. Si bien “casa” es una designación usual, los sentidos que le otorgan los actores dentro de la Cámara merecían su estudio. La referencia espacial de la denominación supone una adscripción institucional, a través de la que adquiere una

dimensión simbólica. Los sentidos de pertenencia se manifiestan tanto en las relaciones entre pares como en las asimétricas. La categoría expresa aquellas percepciones a partir de las cuales se construyen múltiples identidades, sedimentadas y negociadas en el tiempo y reformuladas en función de los vientos políticos del momento.

Esta tesis aportará mi perspectiva de cómo los actores construyen y disputan estas dimensiones inscriptas en relaciones de poder desiguales y, a su vez, reflexionará respecto de la trama de un poder “capilar” que se aplica a quienes se consideran “foráneos” (como los empleados y funcionarios ingresantes) sustentado en conocimientos y saberes que solo poseen quienes son de la “casa”.

La antropología me proporcionó, durante las distintas etapas de esta investigación, una mirada holística alternativa a la de las ciencias sociales para analizar los vínculos interpersonales y los sentidos de pertenencia. Entre los aportes de esta tesis, considero que la propia perspectiva etnográfica, a través de la observación, la observación participante y las entrevistas, contribuyeron a focalizar la atención en aspectos poco explorados hasta el presente: “¿Vos no recibiste una categoría?”, me preguntó un día, asombrada, Elvira. La revelación de un padrinazgo político y sindical amalgamado a partir de relaciones de parentesco o de afinidad, es lo que determina (en el pasado y en el presente), el perfil de los agentes de la Cámara. Para corroborar comentarios como el citado, comencé el seguimiento de la evolución de la planta del personal (permanente, transitorio y contratado) y los ascensos, a través de la página institucional en internet.

Este análisis comenzó en 2011, pero como el sitio contiene decretos anteriores a ese año, pude realizar una revisión de las designaciones en planta permanente y ascensos del personal que incluye las gestiones presidenciales de Daniel Scioli y Julio Cobos.² Este aspecto de la investigación me deparó tempranas sorpresas, al comprobar el crecimiento exponencial de la planta desde 2012. El tema apareció cíclicamente en los últimos meses de 2015 en los medios, y fue noticia de tapa de los principales diarios el 5 de enero de 2016. El atraso en la carga de estos datos y la omisión de los anexos

² Por Decreto Resolución (DR) 1388/02 se aprueba el Reglamento de la Cámara que empieza a regir desde el 3 de marzo de 2003, el cual establece que el secretario Administrativo tiene entre sus obligaciones la publicación en el sitio de internet del Senado de los decretos administrativos emitidos por el presidente.

de los decretos (en los cuales se detallan los cambios de revista de los agentes mencionados) impidieron continuar con este relevamiento a partir de 2014.³

El espacio que elegí para comenzar el trabajo de campo fue mi propio ámbito laboral, debido a que esta dependencia reflejó, de manera temprana, gran parte de los cambios operados en el Senado en las últimas gestiones administrativas. Desde mi nombramiento —en mayo de 2003 y hasta octubre de 2013— me desempeñé en el área de cultura; desde allí comencé a observar la Cámara.⁴

En consecuencia, a pesar de trabajar diez años en el mismo “destino”,⁵ las distintas tareas que me asignaron correspondieron al perfil que cada presidente le otorgó a su gestión, y favorecieron mi contacto con los diversos ámbitos parlamentarios y administrativos del Senado, de la Cámara de Diputados y de otros parlamentos latinoamericanos. Estos antecedentes focalizaron mi atención en las misiones y funciones de cada secretaría y en la distancia entre las normativas y la realidad. Mi trayectoria laboral me permitió ejemplificar situaciones similares por las que atravesaron muchos agentes a través de la noción de padrinazgo, que es una de las categorías que atraviesa esta tesis. Esta situación conduce a un peregrinaje en busca de reconocimientos verbales que rara vez se materializan de acuerdo con las aspiraciones deseadas. Estos derroteros evidenciaron jerarquías que, si bien no están escritas en ninguna norma, expresaban diferencias percibidas diariamente en la institución.

Durante esta primera etapa exploratoria, el Senado aparece como un objeto de estudio multifacético. Las primeras etnografías parlamentarias a las que accedo —aunque desde diversas perspectivas— se focalizaban en los legisladores⁶ como principales actores⁷ de la institución. Sin embargo, mis observaciones no registraron información reveladora respecto de los senadores: el mismo relato que una y otra vez

³ En enero de 2016 un Decreto Presidencial (DP), el 1682/15 con los nombramientos y recategorizaciones firmado por Boudou durante 2015 se incorporó en la web del Senado, pero faltan los restantes de 2015 y los de 2013 y 2014.

⁴ Esta dependencia tuvo diferentes denominaciones y funciones durante ese lapso. En 2003, el área dependía de la Dirección del Museo Senador Domingo F. Sarmiento; cuando asume Daniel Scioli la amplía y jerarquiza al crear la Coordinación de Cultura. Posteriormente, en 2007 Julio Cobos incrementa áreas y funciones; pasa entonces a designarse Dirección General de Cultura.

⁵ Denominación dada en la Cámara a la dependencia donde cumple funciones el agente.

⁶ Ver Bezerra (1999) y Teixeira (1998).

⁷ En esta tesis la noción de actor referirá a “algo que es parte de una totalidad pero se incluye en ella tensionalmente... encarnación de momentos de una plataforma de acción histórica... resultado de una realidad conflictiva que... los actores, constituyen y testimonian” (Semán, 2002: 103).

difundían los medios se reiteró en la narrativa reproducida puertas adentro de la Cámara.

Uno de los primeros datos que registro, es la imposibilidad de acceder a aspectos novedosos referidos a los legisladores como observadora participante. Mi “supuesta” condición de “nativa” se transformó en un obstáculo. Mi nombramiento en la planta permanente al iniciar esta investigación, mi conocimiento de los usos y costumbres que explican las rutinas de la institución y de una parte importante de sus actores, condicionó la realización de entrevistas y el acceso al campo en algunas áreas del Senado. El temor a una posible “filtración” a la prensa fue un fantasma presente, aun cuando nunca fuera mencionado. Los datos que, poco a poco, construí a través de la observación y el contacto con los agentes, funcionarios y autoridades, expresaban la relevancia de concentrarme en algunos aspectos de la cotidianidad de la política.⁸

Comencé, entonces, a focalizarme en el personal de la Cámara; en particular en aquellos más antiguos y con estabilidad laboral. La mayoría se desempeñaba en oficinas administrativas. Algunos fueron designados en el período democrático de 1973-76 y continuaron cumpliendo funciones en el Congreso durante la dictadura, a pesar de su cierre,⁹ pero la gran mayoría ingresó a partir de 1983. Esos agentes conforman mayoritariamente la planta permanente y se desempeñan en el área administrativa y parlamentaria.¹⁰ Se trata de personal que cumple funciones en las mismas oficinas durante años, e integran grupos laborales unidos por fuertes lazos; por lo tanto, cuando en alguna de estas áreas ingresaban empleados transitorios, eran percibidos como una amenaza al equilibrio de relaciones de fuerza existente en la dependencia, ya que no solo quebrantaban la representación política o sindical sino también las expectativas personales de los empleados.

Estas primeras observaciones marcaron la impronta de la investigación y me llevaron a reflexionar respecto de las características de los vínculos personales, las formas que asume la pertenencia institucional, y la singularidad de relatos referenciados en acontecimientos significativos (dentro y fuera de la institución) que

⁸ Denominada por Ana Rosato (2009) *hacer política*.

⁹ Leany Barreiro de Sousa Lemos y Sonia Ranincheski (2003) en un estudio referido al Senado Federal de Brasil, verifican la fragilidad de los parlamentos como instituciones gubernamentales, al punto inclusive de cerrarse, como el caso argentino durante las dictaduras militares.

¹⁰ Despachos de los senadores, en los bloques partidarios o en las comisiones.

determinaban los posicionamientos de los agentes y las adscripciones personales, de membresía, lealtad y camaradería.

Comencé, entonces, a focalizarme en la noción de “casa”, categoría de uso cotidiano en el Congreso Nacional argentino, y en otras dependencias gubernamentales, e incluso en poderes legislativos de países tan diversos como Brasil y el Reino Unido.

La pregunta que Bruno Latour (2004) se formuló en su etnografía del Consejo de Estado en Francia, “¿cómo investigar secretos de Estado sin traicionarlo?”,¹¹ cobró relevancia en el Senado, donde los compromisos y las lealtades constituyen sus mecanismos basales de supervivencia. Latour reconoce que, además de preservar el anonimato de los informantes (algo usual en todos los trabajos antropológicos), en las instituciones gubernamentales se deben resguardar aquellos datos que desvaloricen a los poderes estatales. Estas observaciones son particularmente apropiadas para el caso de parlamentos desprestigiados, ya que pierden protagonismo¹² ante la ciudadanía y poder en el sistema político, y conlleva a un fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Es el caso de Argentina.

Por mi situación específica debí, además, tomar especiales recaudos para preservar a los agentes. Ello supuso, en un ámbito caracterizado por el recelo manifiesto hacia propuestas nuevas o desconocidas, no comprometer a mis compañeros, que me alentaron y ayudaron a reflexionar respecto de mi lugar de trabajo como objeto de estudio. Mi aproximación a la problemática del microcosmos parlamentario (Abélès, 2001) se propuso, por lo tanto, aprehenderlo sin “traicionarlo”.¹³

Las situaciones vividas en los días posteriores a mi ingreso al Senado me permitieron comprender la desconfianza y los ritos de pasaje imperantes en 2003. Cuando un agente se presenta en su lugar de trabajo, el primer punto de interés es conocer quién es su “padrino”. El personal con “destino” en áreas “no protegidas” respecto de quien solicita la designación (senador u otra autoridad), es decir, en las que

¹¹ “*comment enquêter sur le secret de l’État sans trahir du secret d’État?*” (Latour, 2004: 7).

¹² Ver Weber (2008) y Abélès (2001).

¹³ Ana Mendes de Miranda me sugirió que no es posible realizar etnografías en ámbitos gubernamentales mientras trabajamos en ellos sin traicionar a la institución. Mauricio Boivin me confirmó que en ciertas instituciones y espacios políticos, para captar cómo funciona su espíritu debemos “pertener”; para aquellos que carecen del derecho de admisión, muchos aspectos de estos mundos subyacentes les son inaccesibles.

tiene escasa o nula injerencia, es un dato fácil de deducir para jefes y compañeros. La proximidad del padrino o madrina se constata por varios indicios: la categoría con la cual se designa y la oficina en la que cumplirá funciones. Esta información expresa, a su vez, la probable carrera “profesional” de un agente. Los nombramientos en las categorías más altas reflejan, desde siempre, el compromiso cercano entre quien solicita la designación y el agente. Los vínculos estrechos se observan en designaciones en áreas de incumbencia del senador que solicita el nombramiento (en comisiones o en el bloque partidario que integra). Asimismo, un agente puede ser nombrado en un área distinta de aquella vinculada con quien demanda su designación, pero su “padrino” acordará “políticamente” su destino. Durante los primeros días de trabajo, a pesar de que mis antecedentes no evidenciaban vínculos cercanos con mi supuesto padrino, pude percibir las tensiones; la desorientación respecto de cómo debían conducirse conmigo escondía una pregunta: “¿puede convertirse en una amenaza?”.

¿Cuál fue la causa? Los agentes construyen un relato que determina un juego de espejos acerca de autovaloraciones individuales y grupales. Casi como una confesión, Jaime —un compañero de trabajo— me reveló: “Vos estás en un área administrativa y los ingresos siempre generan celos; en los despachos es distinto porque es el dedo del senador el que marca el ritmo del trabajo y el lugar que se espera que ocupes”. Este comentario dirigió mi observación hacia un aspecto que no había advertido: la presencia de una extraña puede opacar esas autopercepciones. Conversaciones posteriores con Jaime me ayudaron a reconocer algunas “claves” internas, útiles para comprender “quién es quién” en el Senado y, sobre todo, para develar ciertos “códigos internos”, desconocidos para mí. Por ejemplo la importancia que se le asigna al modo en que debe conducirse un ingresante ante sus compañeros, qué puede preguntar y qué no y —especialmente— reconocer qué actitudes y comportamientos esperan de quienes se incorporan.

Descubrí que los despachos (denominación de las oficinas de los senadores) constituyen ámbitos de trabajo muy distintos de las áreas administrativas; a los primeros, el personal los considera espacios privilegiados. A las otras, el reino de quienes cumplen tareas permanentes. Estas diferencias clasificaban el personal y determinaban su estatus dentro de la Cámara, y me permitían comprender las lógicas

de las relaciones interpersonales dentro de la institución. “Acá hay ‘capas geológicas’¹⁴ que no conviene remover”, me dijo un día Jaime. La recomendación de este viejo empleado fue adoptar perfil bajo y no realizar sugerencias ni propuestas, ni siquiera cuando se solicitaran informalmente, pues suele ser solo un signo de cortesía.¹⁵ Estas palabras se convirtieron en una brújula que me ayudaron a elaborar una cartografía de la institución y, a la vez, a corroborar que el denominado “derecho al cargo” —que pretende atenuar las discrecionalidades referidas por Max Weber (1991)— encarna la aceptación del *statu quo* vigente a cambio de un futuro asegurado.

Las rutinas y las representaciones del mundo cotidiano, naturalizadas por el personal, me brindaban la posibilidad de explorar un acercamiento a través de los horizontes discursivos de los actores¹⁶ y de aquellas clasificaciones burocráticas que expresaban su capacidad para distinguir a los de adentro de los de afuera (Herzfeld, 1993).

Mary Douglas (1998) definió a las instituciones como agrupaciones sociales legitimadas que necesitan del apoyo moral de sus miembros para tornarse previsibles. Jaime expresaba una idea similar al afirmar que “acá en la ‘casa’ las cosas funcionan así”. Para Douglas, las instituciones rotulan nuevos tipos de personas que propician ciertas categorías de pensamientos y establecen las identidades. Los espacios institucionales construyen, así, un “nosotros” que clasifica personas y las circunscribe a ámbitos protegidos; en las conversaciones con Jaime, esta percepción aparece con frecuencia alrededor de la noción de “casa”.

Años atrás, en una conversación, un funcionario enfatizaba la distancia existente entre la imagen que en las provincias existe del Senado y la que se “descubre” cuando se comienza a trabajar en el Congreso. Durante la entrevista me expresó sentimientos encontrados:

Este es un mundo muy distinto del que se ve desde afuera; desde el interior estábamos acostumbrados a que nos lo describieran los senadores y sus colaboradores cercanos. En las provincias, por ejemplo, los legisladores difunden sus actividades parlamentarias, y los cargos que ocupan en organismos internacionales tienen gran

¹⁴ La noción de “capa geológica” surge durante la gestión presidencial de Carlos Chacho Álvarez (10 de diciembre de 1999-6 de octubre de 2000) como una forma despectiva de referirse al personal con estabilidad laboral.

¹⁵ El consejo recuerda la noción de “derecho de admisión” vinculada con la competencia de las personas de Pierre Bourdieu (2003).

¹⁶ Propuesta sugerida oportunamente por Eduardo Restrepo durante una entrevista efectuada el 9 de agosto de 2012.

impacto localmente. Pero solo quienes tenemos el privilegio de incorporarnos a la Cámara descubrimos que, a menudo, constituyen espacios carentes de poder cuya función es el usufructo de prebendas.

El conocimiento del Senado me transformó, a paso lento, en una nativa con credenciales precarias por mi nombramiento en la planta transitoria, pero nativa al fin. Sin embargo, a pesar de que a los ojos foráneos soy nativa, en conversaciones casuales subsistió durante años un sentimiento de extrañamiento frente a esas reglas internas no escritas que rigen el funcionamiento y la reproducción de los organismos estatales. Esa sensación todavía perdura...

1.2. Interpelaciones teóricas y metodológicas

La etnografía, en tanto método de investigación, me brindó una mirada alternativa para analizar las instituciones, las relaciones interpersonales, los lazos de parentesco y los sentidos de pertenencia de la burocracia senatorial. La Cámara, como toda organización, tiene secretos, normativas y costumbres ritualizadas que expresan sus características basales, tanto aquellas visibles a la ciudadanía como otras más impermeables a las miradas indiscretas de los medios y los investigadores. Mi conocimiento de una institución política con rasgos muy arraigados de desconfianza hacia los extraños fue esencial para sortear estos obstáculos.

La lectura de la etnografía de Laura Colabella (2012) referida a “los negros del Congreso”, me permitió comenzar un proceso de desnaturalización de las prácticas cotidianas y, a la vez, tomar conciencia de las dificultades de realizar ciertas actividades habituales de la investigación (como el trabajo de archivo, sustituido en esta investigación por el seguimiento de la web institucional), debido al recelo que genera mi situación de investigadora/nativa. Estos obstáculos dirigieron mi interés hacia las rutinas y la observación empírica.

Las ciencias sociales interpelaron, a partir de la denominada crisis de la modernidad, un conocimiento fundado en la objetividad como sinónimo de neutralidad (Haraway, 1995). Donna Haraway (1995) cuestionó este paradigma; propuso *conocimientos situados* sustentados tanto en el reconocimiento de la imposibilidad de la neutralidad científica como en las perspectivas personales, políticas e ideológicas de los propios investigadores. Este planteo de un conocimiento fragmentado, focalizado en ciertos aspectos de la realidad, que refuta la visión de una mirada

universal, me brindó la posibilidad de reflexionar respecto del “distanciamiento” de mi objeto. Como esta autora, confirmé que “solamente la perspectiva parcial promete una visión objetiva [...] todos los ojos, incluidos los nuestros, son sistemas perceptivos activos que construyen traducciones y *maneras* específicas de ver” (Haraway, 1995: 326-7, cursiva de la autora).

Este posicionamiento me permitió concentrarme en el personal administrativo (estudiado, con frecuencia, esencialmente desde un enfoque burocrático), en los colaboradores, asesores y en el juego político que despliegan.¹⁷ ¿Desde dónde conocemos estos mundos legislativos? Las personas crean colectiva e históricamente los símbolos mediante los cuales mapean e interpretan los ámbitos en los que interactúan, ya sean personales o laborales (Abu-Lughod, 2006; Geertz, 2003). Marc Abélès (2005; 2012) observó que un estudio coherente del Estado que solo tenga en consideración los espacios e identidades políticas resulta insuficiente. Es necesario que esta perspectiva “desde arriba” se complemente con una mirada *desde y de* los mundos vivenciales de los actores que experimentan los procesos otorgándoles múltiples significados.

Esta etnografía del Senado de la Nación la planteo “desde abajo”, desde las acciones naturalizadas del personal; exploro las expresiones (tangibles e intangibles) que forman parte del mundo cotidiano de las personas y que no encontramos en los registros de las instituciones estatales. Haraway (1995) señaló que “mirar desde abajo” requiere nuevas pericias y puntos de vista: ninguna mirada es inocente, incluso la de los grupos invisibilizados dentro de las propias elites; por lo tanto, la única manera de encontrar una visión más abarcadora es “mirar” desde un espacio determinado.

El enfoque de un conocimiento parcial se focaliza en ciertos aspectos de la realidad para decodificar los sistemas perceptivos, las traducciones y las maneras específicas de fundamentar acciones por parte de los actores (Haraway, 1995). Esta aproximación, en una institución clasificada como “casa política”¹⁸ por sus miembros, reveló la opacidad de acciones que ocultaban las formas que asumían los intercambios subyacentes de dones y contradones no menos que los “haceres” cotidianos de los agentes. Reciprocidades reafirmadas por el sentido común de los protagonistas y por

¹⁷ Una excepción es el trabajo de Badaró (2011) en la OMC.

¹⁸ La primera referencia al término fuera del ámbito del Congreso lo encontré en la mención que efectúa Jorge Gentile (2008) quien atribuye la noción al diputado César “Chacho” Jaroslavsky.

el valor otorgado a la palabra y a los usos y costumbres, fundamentan las rutinas de los empleados, y decisiones centrales, como la elección de autoridades. Jaime sintetizó la importancia de la palabra dada al clasificar a un compañero como una persona que “tiene códigos”, es decir, alguien confiable cuya lealtad él mismo había comprobado. Para el personal, el cumplimiento de estas reglas básicas y no la meritocracia y el profesionalismo de sus agentes, son las que mejor describen las acciones de los agentes y de los funcionarios del Senado.

La fidelidad hacia estos códigos no escritos rige las acciones de la vida cotidiana de la Cámara; las consecuencias de su quebrantamiento las analizaré a través de dos acontecimientos de alto impacto, dentro y fuera de la institución, a partir no solo de mi observación participante sino también de mi experiencia personal. Estos eventos críticos (Das, 1996) los seleccioné por su repercusión en la sociedad y en el sistema político. Para su elección tuve en cuenta que uno transcurre con anterioridad a mi ingreso (la denuncia de los sobornos para sancionar la Ley de Flexibilización Laboral, en 2001) y otro con posterioridad (el debate de la Resolución 125, en 2008).

Los datos que surgían de la observación en el campo durante el primer año, me llevaron a realizar un seguimiento del incremento de la planta de personal desde el 10 de junio de 2011 hasta el 15 de mayo de 2014, el cual fue mensual a partir de febrero de 2012.

Para ello debí sortear un obstáculo recurrente: la página no se actualizaba con la periodicidad necesaria; por lo tanto, la información cambiaba y no había posibilidad de acceder a los datos preexistentes (al menos en relación con la fecha de entrada). Consecuentemente, confeccioné un registro mensual del personal permanente, transitorio y contratado que continué —esporádicamente— hasta la fecha. A partir de mayo de 2014, pude comprobar que la información brindada por la página no se rectificaba regularmente, pues no se incorporaba ni a los agentes ingresantes ni las recategorizaciones de los empleados permanentes, incluso luego de transcurridos más de seis meses de efectivizados esos cambios en el legajo electrónico de cada empleado.

Debido a que durante la etapa de revisión de esta tesis, la actual presidente de la Cámara, Gabriela Michetti,¹⁹ denunció la presencia de ñoquis,²⁰ decidí incorporar a

¹⁹ Asume como presidente del Senado el 10 de diciembre de 2015.

²⁰ La noción alude al personal que no va a trabajar ni tiene funciones asignadas, pero se presenta a cobrar los haberes todos los 29 (en el presente permanece la noción a pesar que el cobro de haberes está

mi análisis el último período de la gestión de Amado Boudou. Sin embargo, la información añadida a la página oficial no es completa; entre el 20 de mayo y el 2 de diciembre de 2015 solo se incorporó el Decreto Presidencial 1682/15 a través del cual se efectuaron designaciones en planta permanente y recategorizaciones del personal. En ese lapso también se realizaron designaciones en planta temporaria que es imposible relevar.

Por este motivo, empleé un mecanismo alternativo que, si bien no es exacto, me permitió calcular el promedio de nombramientos de agentes durante las sucesivas gestiones. En enero de 2016 se incorporó la nómina de personal nombrado durante los últimos meses de 2015; de este modo pude realizar el seguimiento de los números de los legajos, a través de la página oficial del Senado. Teniendo en cuenta que durante el trabajo de campo los empleados mencionaron la fecha de su nombramiento y que, a cada empleado se le asigna un legajo cuando ingresa, pude determinar la cantidad aproximada de agentes designados durante cada gestión desde 1983 a la fecha. Los datos son estimativos debido a que los casos que tomo como testigo corresponden a períodos de aumentos de las altas y bajas de personal: las fechas próximas al cambio de gestión presidencial.

Este relevamiento no hubiera sido posible sin la fructífera etapa de observación participante que fue de mayo de 2010 a marzo de 2014, y me permitió, gradualmente, conocer los viejos códigos de la Cámara y el proceso de cambios que se produjeron a partir de la asunción de Amado Boudou como presidente del Senado, el 10 de diciembre de 2011.

Asimismo, fue de suma utilidad mi asistencia a asambleas sindicales desde 2005 hasta 2015; en especial las asambleas anuales ordinarias de 2011 y 2012 e, incluso, la última de 2015 que incorporo a mi análisis por la riqueza que la observación me deparó. Mi participación en eventos (2004-2011), encuentros de parlamentarios del Mercosur (2004-2007) y en reuniones de comisiones permanentes, bicamerales o actos realizados donde participaban los senadores (2004-2011) me permitieron observar la forma en que se ritualizan las acciones protocolares y las cotidianas.

En junio de 2013 realicé un breve trabajo de campo en el Senado de Brasil, fruto del cual pude desarrollar la comparación entre ambas Cámaras. Mi trayectoria

bancarizado). En Argentina existe la tradición de los ñoquis del 29. Los días 29 de cada mes se coloca dinero debajo del plato antes de servir estas pastas para atraer la prosperidad.

personal, en consecuencia, determinó no solo mis posibilidades de acceso a informantes clave, sino también el sesgo que gradualmente tomó la investigación.

En cambio, los meses previos y subsiguientes a la votación de “la 125”, los reconstruí a través del recuerdo muy vívido de conversaciones y discusiones que se generaban en las dependencias y pasillos del Senado durante todo ese período, y gracias a las charlas específicas que mantuve con más de una veintena de agentes de diversas áreas en mi trabajo de campo y, luego, en la etapa la redacción de esta tesis.

Conjuntamente con la observación, realicé aproximadamente treinta entrevistas a agentes permanentes, transitorios y contratados; al personal superior y a funcionarios de la planta política, todas fruto de mi perseverancia: los reiterados intentos de llevarlas a cabo solían frustrarse y, cuando se concretaban, era común que resultaran mucho menos fructíferas que las “conversaciones” que sostuve a lo largo de estos cinco años.

No pocas de esas "conversaciones", consecuencia de encuentros no siempre fortuitos —aunque breves— en las diversas dependencias y pasillos de la Cámara, me permitieron entrar en contacto con actores diversos: delegados sindicales, personal de la planta política, jerárquico y no jerárquico, agentes de maestranza y seguridad. Estos encuentros casuales, producto de la observación participante, carecían de la rigurosidad y de las indagaciones propias de las entrevistas pactadas, pero me posibilitaron interpretar el universo parlamentario y reflexionar sobre nociones muy caras para los agentes, como "pertenencia" y "casa".

Del mismo modo que Maria Cecília Solheid da Costa (1980), Marcos Bezerra (1999) y Karina Kuschnir (2000a)²¹ constaté que las redes personales constituyen la forma más efectiva de acceder a los informantes, ya que son recelosos de los medios de trabajo de los antropólogos, pues los asimilan con la prensa (el grabador,²² las anotaciones); era frecuente que temieran el uso que pudiera darle a la información que brindaban y, en ocasiones, demostraron interés por acceder a la lectura del trabajo para

²¹ Los tres autores resaltan las dificultades de ingreso al campo, la hostilidad hacia el uso del grabador, la inutilidad de las notas formales y la eficacia de los contactos informales para acceder a informantes clave.

²² De manera similar, Abreu (1999) en su etnografía del Congreso Nacional de Brasil reconoce que solo consiguió datos “útiles” en las entrevistas con diputados cuando apagó el grabador y se puso a conversar. Para el autor es fundamental entonces observar los detalles (silencios, deferencias, distancias, por citar algunos ejemplos).

asegurarse que no pudieran ser identificados por las autoridades de la Cámara o del sindicato.

Luiz Eduardo de Lacerda Abreu (1999) reflexionó respecto de los límites del trabajo de campo en espacios basados en el intercambio, en los que los antropólogos no tienen nada que intercambiar y las acciones más importantes son invisibles a los ojos extraños:

o reconhecimento empírico de que a ambigüidade é constitutiva da política e dos limites do trabalho de campo num objeto como o Congresso, onde os antropólogos não têm nada para trocar... Se não era possível descobrir sua verdade, era possível, no entanto, considerar as regras a partir das quais ela fazia sentido.

Não era possível descrever muitas das ações importantes... porque elas... estavam recobertas pelo segredo... o antropólogo... pode descrever as regras a partir as ações, mesmo se recobertas pelo segredo, ganham sentido. (Abreu, 1999: 54).

El autor revela dos aspectos centrales del micro mundo parlamentario: el valor de la palabra y la escasa importancia de contar con una credencial que permita autorice a recorrer las dependencias de la Cámara, pero difícilmente acceder a su “alma”. En ese sentido tuve, desde el comienzo de mi investigación, una ventaja: soy nativa; sin embargo, conté con una dificultad difícil de resolver, producto de esta cercanía a la institución: ¿qué develar sin traicionar los secretos de la institución?

1.3. Etnografías parlamentarias e institucionales

Los estudios institucionales comenzaron a centrarse, en las últimas décadas, en aquellos aspectos reconocidos por su opacidad e inaccesibilidad. La antropología política²³ se focalizó en cuestiones antes relegadas. Aproximaciones como las de Marc Abélès (1992, 2001) en sus etnografías parlamentarias, o de Máximo Badaró (2011) en la Organización Mundial de Comercio (OMC), son solo algunos ejemplos de este enfoque.

La política atraviesa todos los ámbitos de las instituciones públicas. Una expresión de su presencia son los vínculos interpersonales que, imbricados en relaciones asimétricas, expresan las tensiones presentes. En el Senado, como en todo organismo oficial, también genera, distribuye y controla poder. Georges Balandier distinguió dos tipos de acciones en este tipo de ámbitos: las políticas —que situó al

²³ En Brasil la antropología política sufre un desplazamiento en la década de 1990 por la *antropologia da política*. Se busca de esta manera destacar la importancia de ambos términos y evitar subsumir lo político. Consultar sobre este tema, entre otros, a Peirano (1998) y Kuschnir (2005).

nivel de las decisiones y los programas— se distinguen por el poder que simbolizan y por exhibirse a través de grupos o de personas. En cambio, las administrativas —que asoció al organigrama de cada dependencia y a la ejecución de las decisiones políticas— las vinculó con las autoridades pues, por su carácter jerárquico, organizan y normatizan las disposiciones políticas (Balandier, 2005). El estudio de ambos tipos de acciones, como observa Abélès, le permite a la antropología —a diferencia de otras disciplinas— en vez de criticar ciertas prácticas políticas, comprender aquellas relaciones de poder a las que los actores le otorgan sentido (Kuschnir, 2007).

Coincidiendo con ambos, considero que, al observar la realidad desde mi condición de nativa, pude aportar una respuesta novedosa (a una pregunta original) a los estudios de esta “casa política”.

Las etnografías de otras “casas políticas” se focalizaron —en cambio— esencialmente en el rol que cumplen los legisladores. Mi primera aproximación a la problemática fue a través de los trabajos de Carla Costa Teixeira (1995, 1998) y Marcos Bezerra (1999) de la Cámara de Diputados de Brasil, y los de Abélès sobre Parlamento Europeo (1992) y la Asamblea francesa (2001). Teixeira (1998) reflexiona a partir de las denuncias de pago de sobornos a diputados nacionales, cómo se juzga el decoro parlamentario y la honra política entre pares en la Cámara. Lyvia Rodrigues Barbosa (2012) observa el rol que desempeña el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario (CEDP) y, como Teixeira, el espíritu corporativista y la protección presente, en su caso, entre los senadores.

Acciones similares a las descritas por las autoras advertí en el Senado argentino: cuestionamientos a la validez de los pliegos presentados por senadores electos y el debate respecto de si corresponde tomarle juramento para que asuma su mandato; pedidos de destitución debido a acciones indecorosas en relación con su investidura; o denuncia del pago de sobornos²⁴ a senadores nacionales para la sanción de la Ley de Flexibilización Laboral en el Senado, son algunas de ellas. Estas situaciones, análogas a las analizadas por Costa y por Rodrigues Barbosa, toman estado público a través de los medios.²⁵

²⁴ Ver capítulo “Dos eventos críticos”.

²⁵ El 18 de septiembre de 1996 las autoridades de la Cámara de Senadores se niegan a avalar el diploma de Ramón Saadi, quien no puede jurar como legislador al impugnarse su pliego. En marzo de 2003 la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado recomienda excluir del cuerpo al senador Luis Barrionuevo, por “inhabilidad moral” y “desorden de conducta” contemplados en el artículo 66 de la

La etnografía de Bezerra (1999, 2001) desenmascaró los compromisos políticos, el clientelismo, los lazos de parentesco, el rol de los *lobbistas* y los vínculos que existen entre los poderes estatales. Teixeira y Bezerra ejemplifican, para Brasil, situaciones similares en Argentina.

Sin embargo, mi exploración inicial desde este enfoque me mostró las limitaciones de esa perspectiva: los pasos previos requeridos por los colaboradores y asesores para la formalización de las entrevistas (presentación de proyecto, preguntas a formular, duración de la entrevista, objetivo final de la investigación, anonimato de la fuente, futura publicación, etc.), me permitieron corroborar que, si bien algunos de los antecedentes eran de forma, otros manifestaban el recelo a revelar información que se consideraba reservada, incluso antes de conocer fehacientemente el objeto de estudio específico. Comprobé, a través de los llamados telefónicos y de conversaciones personales que, si bien no había inconveniente en realizar las entrevistas, pocos eran las evidencias novedosas que podían aportarme. Ese era un dato, la información que podía recabar era similar a aquella brindada a los periodistas. Mi investigación tenía otro propósito y, en consecuencia, debía tomar una decisión.

En esa etapa, el texto de Marc Abélès (2001) sobre la etnografía de la Asamblea francesa me mostró una dimensión diferente: la importancia de focalizarse en los posicionamientos de los agentes, los asesores técnicos, los legisladores y las autoridades ante proyectos controvertidos. Las reflexiones de este autor sobre el tratamiento del PACS (Pacto Civil de Solidaridad, una de las formas de unión civil en Francia) en la Asamblea, me confirmó la posibilidad de dirigir la investigación hacia acontecimientos relevantes dentro de la Cámara. Así, indagué en torno a las distintas actitudes asumidas por el personal antes y durante el proceso de debate parlamentario de la Resolución 125, y con posterioridad al voto negativo del presidente del Senado, Julio Cobos. Abélès (1992, 1995, 1997, 1999) enmarcó este y otros trabajos, y analizó la dinámica de las instituciones partiendo de un detalle pormenorizado de las rutinas cotidianas, para así comprender lo que denominó “la puesta en escena de la política”.

Constitución Nacional; pero no alcanzan los dos tercios de los votos requeridos y finalmente continúa su mandato. El 10 de diciembre de 2003 Raúl “Tato” Romero Feris no puede asumir como senador nacional ya que la Cámara Nacional Electoral determina que el ex gobernador tenía “incompatibilidad ética”. Según los camaristas, Romero Feris no tendría que haber sido siquiera candidato porque las dos condenas judiciales que tenía eran suficientes “causal de inelegibilidad”, aun cuando no estuvieran firmes. Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-29116-2003-12-10.html> [consultada el 12/01/2014].

Mi observación participante me señaló que se trataba de uno de los aspectos más novedosos para explorar.

En igual sentido, Emma Crewe (2010) inscribió los debates en el recinto de la Cámara de los Lores, al denominarlos “war of words” y Carole Spary (2010) el proceso de ritualización de los debates en el parlamento indio.

Estas lecturas me interpelaron durante las diversas etapas de la investigación respecto de los horizontes discursivos de los actores que se corporizan de forma ritualizada, tanto en eventos oficiales como sindicales. El lugar que cada uno ocupa expresa el poder que detenta y los usufructos que conlleva. Ciertos ritos de los actos institucionales se trasladaban a las acciones cotidianas de los agentes. Por lo tanto, aun cuando ostentaban una misma categoría laboral —e incluso menor—, las jerarquías entre empleados permanentes y transitorios y/o contratados se tornaban visibles en relación con la cantidad de horas de trabajo y las mayores responsabilidades asignadas a estos últimos respecto de quienes tenían estabilidad laboral. Ello se debía, en buena cuenta, a los compromisos implícitos que la persona asume con quien le permitió el ingreso al Senado (su “padrino”) y se manifestaba explícitamente en los posicionamientos que los agentes asumían en las conversaciones diarias. Observé cómo Ricardo, en una oportunidad que vio peligrar sus privilegios en la distribución de las tareas cotidianas, sentenció a su jefe: “yo tengo una trayectoria acá y debés respetarla”. Su reclamo se fundamentaba exclusivamente en los 32 años de antigüedad en el Senado.

Shirin Rai (2010a; 2010b) destacó, del mismo modo que los autores citados, la especificidad de los poderes legislativos y la necesidad de centrarse en la relación entre las estructuras de poder formal e informal.²⁶ Ello se debe, según Rai, a que son instituciones simbólicas, cuyos dos pilares, las ceremonias (vinculadas al poder formal en tanto actividades que se preparan con un significado ritual y se representan en una

²⁶ Erving Goffman señala, en el mismo sentido, que en un estudio sobre la burocracia de la marina de guerra, Charles Hunt Page le asigna al secreto impuesto al grupo un nuevo significado en tanto “no es de ningún modo enteramente atribuible al temor, por parte de los miembros, de que salga a relucir elementos desagradables. Si bien este temor desempeña siempre algún papel al mantener oculto el ‘cuadro interno’ de cualquier burocracia, se debe asignar mayor importancia a una de las características de la estructura informal en sí. Porque la estructura informal está al servicio del importante papel que consiste en proporcionar un canal para trampas de las reglas y métodos de procedimiento formalmente prescriptos. Ninguna organización cree que puede permitirse publicar esos métodos (por medio de los cuales se resuelven ciertos problemas, como es importante notar) antitéticos a las sanciones de manera oficial, y, en este caso, a los sólidamente sancionados, caros a las tradiciones del grupo” (Goffman, 1997: 57, cursiva del autor).

ocasión especial) y los rituales (en tanto orden prescripto de actos representados ceremonialmente que no solo encarnan las rutinas cotidianas, los comportamientos y las actividades sino que además reproducen y “reinventan” poder), pueden visibilizar y/o invisibilizar reglas y normas. Códigos como la vestimenta, “jergas”, modos de participación en acciones, acatamiento o no acatamiento de las normas, y los comportamientos cotidianos me permitieron analizar las jerarquías sociales que encontré en el Senado. Las ceremonias y los rituales me revelaron de ese modo identidades específicas dentro de la institución y, enmascarados en una retórica universalista, los mecanismos de dominación imperantes. Unos y otros reproducían sentidos de pertenencia a través de acciones que hacían evidente una “hipervisibilidad”; es decir, una ostentación e invocación de estos códigos que se “rutinizaban” en la vida diaria. La cita de Ricardo, expresa esas características.

Susan Franceschet (2010) también advirtió que las reglas centrales del proceso legislativo son informales; desde mi perspectiva, se vuelven relevantes para comprender las prácticas políticas. Estas conductas (que observó en el Congreso de Chile) determinaban cómo los partidos interactuaban y cómo los actores políticos se conducían. Parte del poder y la influencia del Congreso provenían de estos recursos informales, “invisibles” a los foráneos. En Argentina, comprobé que las rutinas cristalizadas en los usos y costumbres de instituciones legislativas como el Senado, tienden a ser más resistentes al cambio porque su informalidad las hace menos visibles. Por lo tanto, este tipo de “reglas”, valores y prácticas cotidianas son los que les permiten a los agentes ratificar su identidad “senatorial”.

Como Weber (2008) corroboré que estos hábitos orientaban las acciones “adecuadas”. Rutinas y prácticas administrativas que se “negociaban” diariamente constituían una legalidad (Patricia Ewick y Susan Silbey, 2002) “informal” que acompañaba aquella sustentada en las normas de la “casa”.

Emma Crewe (2010) describió el proceso de “construcción” de los Lores como “nativos”. La Casa (*House*) aparecía como una totalidad, un mundo nuevo alrededor del cual giraban sus vidas. Crewe destacó la necesidad de observar las reglas, los rituales, el simbolismo, la identidad y el poder, no menos que los modos en que eran relatados.²⁷ Tal como verificó esta autora, en el Senado también los “nativos” —

²⁷ Agradezco a Sabina Frederic su insistencia sobre la relevancia del tema.

específicamente el personal, que es el actor en el cual me centraré— se “construían” y adquirirían tal condición cuando podían ostentar su pertenencia institucional. Los agentes que participaban en ceremonias sindicales otorgaban y legitimaban el poder de la dirigencia gremial y, a su vez, ellos mismos se “empoderaban” a través de estos rituales. Así, las rutinas no solo reproducían sino que fortalecían las relaciones en la vida diaria, reforzando la distinción entre “insiders” y “outsiders” y los sentidos de pertenencia de los primeros (Celis y Wauters, 2010).²⁸

La etnografía de Maria Cecília Solheid da Costa (1980) “Os caminhos da Casa”, cuyo título refiere a la noción central de esta tesis, fue pionera en el análisis de las relaciones personales y del mundo cotidiano del Congreso Nacional de Brasil vigentes en 1976, durante el gobierno militar.²⁹ El trabajo describió, además, los “caminos” para ingresar a la Casa (denominación oficial de la Cámara incluso en la Constitución Nacional de Brasil) y los ascensos en un ámbito signado por la discrecionalidad política.³⁰ Como en el Senado argentino: “a supervivência em o caso de os agentes e funcionários não depende da qualidade do trabalho que realiza sino do padrinho que tenha” (Costa, 1980: 264).

En el mismo sentido, Karina Kuschnir (2000a, 2000b) constató que los lazos de parentesco, políticos y de amistad aseguraban el ingreso a la Asamblea Legislativa y a la Cámara Municipal (Poder Legislativo respectivamente del Estado y de la ciudad de Río de Janeiro) veinte años después del trabajo de Costa, en la década de 1990.

Jaris Mujica (2010) destacó que en el Parlamento peruano las prácticas del poder se expresan tanto en la estructura normativa, que el autor denomina “ingeniería” política, como en la “ingeniería” propia de los parlamentos corporizada en la vida institucional. Del mismo modo que en el Senado argentino, Mujica observó cómo la presencia de redes de amistad y familiares conformadas a partir de criterios de seguridad que responden a dones y contradones, sobrevivían más allá de los mandatos de los legisladores. El Parlamento, en consecuencia, no es para este autor solo un

²⁸ “The norms and the rules ‘performed’ through these ceremonies and rituals preserve and reinforce the distinction between ‘insiders’ and ‘outsiders’ and the same time sustain un sense of belonging amongst the ‘insiders’. Apart from everyday rituals organizing social relations in parliament in general, parliamentary roles are, in our view, also rituals performing the norms and rules concerning representational behavior” (Celis and Wauters, 2010: 381).

²⁹ A diferencia de Argentina, los gobiernos militares de Brasil no cierran el Congreso Nacional cuando usurpan el poder.

³⁰ “a supervivência em o caso de os agentes e funcionários não depende da qualidade do trabalho que realiza sino do padrinho que tenha” (Costa, 1980: 264).

entramado de disposiciones legales, jurídicas y formales, determinadas por la “ingeniería” política, sino un espacio social atravesado por prácticas culturales, sociales y políticas.

En esta tesis retomaré esta perspectiva desarrollada por Costa, Kuschnir y Mujica, e incorporaré —para explicar cómo se reproducen esos vínculos familiares e instrumentales— la noción de padrino.

La percepción de un entramado social también la mencionaron otros autores. Abélès (2001) describió la Asamblea francesa como una microsociedad moderna en la cual la apariencia no distingue al diputado del ciudadano. Un sentido similar le otorgó Crewe (2007) al término *Westminster village*, que designa una comunidad integrada por todas las personas que participan de la vida del palacio: legisladores, colaboradores, personal parlamentario y periodistas.

Sin embargo, a pesar de esta apariencia igualitaria, estas instituciones clasifican a los individuos, diferenciando categorías y jerarquías. Crewe (2010) verificó cómo en el palacio de Westminster el capital simbólico se efectivizaba en el acceso al recinto: los “extranjeros” se ubicaban en la galería alta pero los invitados de los Lores podían acceder al piso de la Cámara. Abélès (2001) comprobó que en Francia, los colaboradores y funcionarios conocían las fortalezas y debilidades del organismo, pero mientras los primeros acompañaban al legislador en las sombras, los segundos, designados por concurso, formaban parte de un mundo estable e inmutable a los recambios legislativos y a las distintas gestiones.

Si la apariencia no distingue a los miembros de la corporación parlamentaria ¿cómo se diferencia y estratifica a las personas dentro de la institución? “Al que no es del lugar se le nota en la actitud”, me dijo un día Pedro. Abélès (2001) expuso detalladamente cómo las actitudes y el porte de los diputados, los diferencia del resto de las personas. El personal también exhibe sus “credenciales” a través de movimientos que demuestran soltura, seguridad, el conocimiento del espacio físico y de la burocracia que les da vida y de la cual forman parte; exponen de este modo el conocimiento de las reglas formales y, sobre todo, de las informales que validan su pertenencia institucional.

El autor comparó el Parlamento Europeo (Abélès, 1992) con una “tribu”,³¹ en la cual se diferencian los empleados, funcionarios y diputados de las visitas. Una línea imperceptible separaba aquí los a legisladores y al personal jerárquico del resto de las personas que transitaban los pasillos. Una mirada atenta descubriría dos tribus, relacionadas pero separadas, en la vida diaria, por una frontera que solo cada uno de sus miembros percibe. Como toda tribu, el parlamento incluía sus clanes, los grupos políticos que dominaban las actividades cotidianas y la organización del trabajo. Fronteras invisibles separaban la tribu del clan con el cual se identificaba cada persona, pero no estas mencionaban la noción de clan sino de “familia”.³² “Familia política” implicaba para estos grupos, filiación, patrimonio y herencia.

La soledad y el aislamiento llevaban a los legisladores y a sus asesores a relacionarse con los funcionarios más experimentados. Este contexto —que Abélès denominó “desterritorialización”— conllevaba nuevas solidaridades, atributo originado en el nomadismo³³ constitutivo de todos los parlamentarios.³⁴

Los partidos políticos actuaban como linajes en el seno de los cuales se transmitían creencias y símbolos. Los senadores nacionales y sus colaboradores más cercanos, también en Argentina, reproducen este tipo de comportamientos, en especial cuando ingresan al Senado. Lejos de su tierra y de sus amigos, el partido y sus referentes dentro de la Cámara constituyen la brújula para orientarse en un mundo desconocido. En el Congreso argentino, estas agrupaciones descriptas por Abélès, constituyen los denominados “bloques” políticos partidarios que dominan el escenario y marcan la impronta de la vida política de la Cámara, junto con la administración presidencial. Estos vínculos se generan en una atmósfera de mutuo entendimiento, no hay una “verdadera” barrera entre los senadores y el personal, siempre se encuentran

³¹ Máximo Badaró, comienza su etnografía de la Organización Mundial de Comercio con el comentario de un “experto” de la institución que lo presenta como: “Voici un anthropologue qui étudie la tribu de l’OMC” (Badaró, 2011: 81).

³² Familia es una noción que también utilizan los miembros de algunas instituciones municipales o provinciales en Argentina. En Brasil familia militar es la denominación con la cual se nombran a sí mismas las fuerzas armadas.

³³ “Le nomadisme est un attribut du parlementaire” (Abélès, 1992: 199).

³⁴ Los legisladores para ascender políticamente dependen de los votos del electorado. Ésta es la causa por la cual recorren permanente su territorio y mantienen de este modo el contacto con sus bases, a pesar que vivan la mayor parte del mes en las capitales de las provincias o de la nación. Si bien están alejados espacialmente de los ciudadanos, mantienen permanente contacto con éstos y batallan por obtener beneficios para su distrito para evitar que los votos se fuguen a otros potenciales candidatos.

relaciones amables y de confianza entre unos y otros. Los asesores, como miembros del clan, se transmiten mutuamente información sobre proyectos y debates venideros.

El Congreso es un poder que se distingue del Ejecutivo porque en él conviven legisladores y agentes de diversos partidos. El Poder Ejecutivo y las áreas que dependen de éste (ministerios, secretarías, subsecretarías) ejecutan los lineamientos impartidos por el presidente. En el Congreso, en cambio, los resultados de las elecciones determinarán quiénes serán los representantes de los ciudadanos por la mayoría y las minorías partidarias.³⁵ El Ejecutivo³⁶ lleva a cabo siempre el accionar del gobierno, el legislativo no.

Una de las consecuencias de esta característica es que los legisladores de diversos partidos y sus asesores trabajan conjuntamente para llevar adelante la aprobación de proyectos relevantes, tanto para sus regiones³⁷ como para sus comprovincianos.³⁸ No resulta extraño, entonces, que los tres senadores de una provincia dejen de lado las diferencias partidarias y voten de forma conjunta por la afirmativa o la negativa, aquellas iniciativas que consideran pueden beneficiar o afectar los intereses del área. La votación del proyecto de traslado de la capital a Viedma (ley 23512) es un ejemplo en tal sentido: los senadores patagónicos de las provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén votaron, de forma unánime, por la afirmativa. Esta lógica de funcionamiento se reproduce en distintos ámbitos de la institución y no es privativo de los legisladores. En las comisiones³⁹ los asesores de los senadores trabajan mancomunadamente; y en el área administrativa, agentes permanentes que ingresan por diversos partidos comparten las actividades y la oficina.

³⁵ Actualmente el espíritu de la Constitución Nacional es vulnerado cuando se presentan a elecciones desprendimientos de un mismo partido político para, mediante este mecanismo, obtener las dos bancas de la mayoría a la vez que la banca de la minoría.

³⁶ El Poder Ejecutivo *ejecuta*, como su denominación lo indica.

³⁷ El artículo 44 de la Constitución Nacional establece que los senadores son representantes de las provincias, por tal motivo todas tienen la misma cantidad de legisladores (tres).

³⁸ Un ejemplo en este sentido es el tratamiento del proyecto de ley del traslado de la capital de la nación a la ciudad de Viedma, sancionado como ley 23.512. En 1987 cuando se debate el proyecto, la Unión Cívica Radical (UCR) es el partido gobernante pero sus senadores constituyen la minoría en la Cámara. En el seguimiento de las sesiones en el Senado verifíco el apoyo de los senadores patagónicos de todos los partidos políticos representados.

³⁹ En el Senado de la Nación, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara, funcionan veinticuatro comisiones unicamerales permanentes, cinco comisiones bicamerales permanentes y cinco bicamerales especiales.

Los estudios del Congreso en Argentina abordaron la problemática desde diversas disciplinas centrándose en los legisladores,⁴⁰ como si los mundos parlamentarios giraran exclusivamente alrededor de ellos.

Una excepción es la mencionada etnografía de Colabella (2012). Laura Ebenau (2011), también desde una mirada antropológica, reflexionó respecto de los conflictos gremiales en la Cámara de Representantes de la provincia de Misiones. En un trabajo posterior, Ebenau describió las formas a través de las cuales los mecanismos informales se imponen a la normativa vigente para los ingresos por contrato y pases a planta permanente en la estructura burocrática de la Cámara misionera. La autora señaló que el clientelismo político subyacía en las diversas prestaciones de los agentes, denominadas, por éstos, “su trabajo” (Ebenau, 2012). A través de estas relaciones clientelares, se propuso explicar las redes políticas interpersonales construidas a partir de la distribución de bienes y servicios, a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos. Ebenau emplea la noción de transacciones redistributivas para reflexionar acerca de las características de las relaciones configuradas en el proceso de asignación de recursos, ya que las operaciones son menos condicionadas que en caso de los intercambios, según la autora y, aunque suponen el establecimiento de relaciones de reciprocidad, no necesariamente existen contrapartidas a estas acciones (Ebenau, 2012).

La cercanía de funciones de los dos poderes legislativos, uno provincial (Misiones), y el otro nacional (Buenos Aires) me estimuló a explorar si la metodología presente en uno provincial (Misiones) replicó con la misma lógica a nivel nacional, considerando que estos mandatos suelen constituir un paso previo para acceder a las bancas nacionales.

En el Senado nacional, a pesar de un examen exhaustivo, no constaté la presencia de clientelismo político, probablemente porque la lejanía de las provincias impide la difusión de estas prácticas.

Emplearé, a lo largo de la tesis, la noción de padrinzgo⁴¹ para señalar las formas en que interactuaban estas redes familiares y de amistad con vínculos fundados

⁴⁰ Ver Calvo y Tow (2009); Panosyan Meliné y Goretti (1986a, 1986b); Gastron (2004); Asociación por los Derechos Civiles ADC (mimeo); Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2000); Bavastro (2003)

⁴¹ Ana Creppy destaca el padrinzgo político de muchos empleados designados en el Senado por su militancia partidaria: “...antiguos empleados orgullosos de esta institución, hoy transiten sin ganas de luchar por un mejor Senado... Estos empleados hoy vapuleados, eran ayer buenos militantes políticos

en la reciprocidad, en las cuales un “padrino” solicitaba la designación en la Cámara de un “conocido”, su estabilidad laboral o ascensos en el escalafón administrativo. Del mismo modo que Eric Wolf (1980) comprobé que estos lazos se basaban tanto en relaciones de parentesco como instrumentales, en las que la amistad se “gana”.⁴² Ambas se sustentaban en la confianza y constituían alianzas informales (presentes en todas las grandes instituciones) cimentadas en lealtades personales que se exteriorizaban a través de la asistencia a eventos organizados por senadores o autoridades y actos convocados para tal fin, como las asambleas anuales ordinarias de la Asociación del Personal Legislativo (APL).

En el Senado, el “padrinazgo” referenció estos vínculos de parentesco o de relaciones de afinidad sustentados en dones y contradones:⁴³ con los senadores, líderes políticos y/o estructuras partidarias, y con las autoridades y sindicalistas, que se transformaban, de este modo, en “padrinos” de aquellos afiliados que carecían de uno político.

1.4. “¿Vos por quién entraste?”

Las trayectorias de los ingresantes demostraron que el ingreso a la Cámara no se regía por la normativa vigente, sino por la confianza, la fidelidad y la lealtad.⁴⁴

No se trata de una peculiaridad argentina. Las similitudes con el Parlamento Europeo, por caso, resultan llamativas en relación con el rol que cumplen los asesores legislativos dentro y fuera de la Cámara (Abélès, 1992). Irène Bellier (2000) denominó “paracaidismo” y “conquista de la cumbre” a prácticas comunes en las oficinas de los Comisionados de la Unión Europea (UE), donde la solidaridad y fidelidad identitaria se manifestaba a partir de una “jerga” de los “eurócratas” que les permitía diferenciarse y, a la vez, tornarse ininteligibles para los foráneos.

Del mismo modo, Larissa Lomnitz (2001) estudió los intercambios de influencias y los favores burocráticos sustentados en redes informales de padrinazgo,

convencidos de su aporte con su trabajo diario a la formación de la ciudadanía, a la tarea de apuntalamiento de la República y a la práctica orientada por principios éticos. Empleados comprometidos con la sociedad y persuadidos que esta organización debe ser una de las tres patas de la democracia (Creppy, 2011: 11).

⁴² En un sentido similar, Simmel (1927) considera que la confianza se otorga.

⁴³ A lo largo de esta tesis emplearé la noción de don para referirme a acciones y/o relaciones semejantes a aquellas que Ebenau (2012) denominó transacciones redistributivas.

⁴⁴ Balbi (2007) verificó también estas características en la administración pública nacional.

lealtad y confianza en países tan diversos como Chile, México y la desaparecida Unión Soviética. La autora halló que la informalidad se constituía en un elemento intrínseco de la formalidad: “el sistema informal se tolera ampliamente a pesar del conflicto ideológico continuo (expresado mediante objeciones morales) y se convierte en una manifestación de solidaridad de clase” (Lomnitz, 2001: 144). Los distintos niveles de la Administración Pública se transformaron así en un ámbito de acogida de la clase media. ¿Quién no conoce en esta clase a alguien que trabaje en un ministerio o en oficina pública para pedirle una designación para él o algún familiar cercano?, se interroga Lomnitz. La autora advirtió que la reciprocidad de favores perpetuaba las desigualdades e ineficiencia de la burocracia:

Lejos de ser desmoralizador, el cumplimiento de las reglas de sociabilidad que amparan las relaciones de reciprocidad, frente a un pariente o a un amigo, adquiere un carácter ritual casi sagrado que compensa la intranquilidad que el individuo puede sentir en relación con el sistema social en general (Lomnitz, 2001: 144).

John Comerford (2003) destacó que la primera pregunta que recibió en una pequeña comunidad de Brasil en la cual estudió los vínculos entre parentesco y sindicalismo rural fue: “Você é Parente de quem?” (Comerford, 2003: 30); la presencia de un extraño se asociaba en la zona a lazos de consanguinidad. Pariente, parentesco, familia, son términos que expresan relaciones de confianza. Países y espacios sociales diferentes entrelazaban relaciones de afinidad con trabajo.

Significativamente, cuando ingresé al Senado las primeras interpelaciones buscaban determinar quién había solicitado mi ingreso y cuál era mi relación con esa persona; al mismo tiempo, el interlocutor se describía a partir de la “presentación” de sus credenciales y trayectoria personal en la Cámara.

El estudio de instituciones estatales —como el Senado argentino— así como de sus burocracias, para Eric Wolf (1980) daba cuenta de la importancia “funcional” de los grupos informales, entre ellos la familia. El autor argumentó que “las relaciones privadas basadas en la confianza pueden convertirse en relaciones de cooperación en el sector público” (Wolf, 1980: 27). El Senado, en este sentido, expresa una concepción de relaciones laborales con base en la lealtad y en relaciones de parentesco o instrumentales (contactos políticos o sindicales), es decir, sustentadas tanto en vínculos de consanguinidad como en aquellos que para Wolf se “ganaban”, como los vínculos laborales.

El incremento del personal de la Cámara durante el siglo XX acompañó los cambios sociales, y las relaciones cada vez más estrechas entre política e instituciones gubernamentales signaron las características de la burocracia estatal. En 2011, el Senado tenía casi la misma cantidad de personal que a comienzos de la década de 1990. En 1991, el presidente Eduardo Duhalde redujo la dotación de agentes del Senado⁴⁵ a 2500 empleados, de 3450 que contaba al inicio de ese año (Creppy, 2011), como consecuencia de la implementación de la Ley de Emergencia Económica. La reducción fue tan drástica que incluso diecinueve años después,⁴⁶ la planta del personal no había alcanzado ese número de agentes. Infero, en consecuencia, que la ampliación de senadores nacionales de 48 a 72 (tres por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, no impactó en la planta de la Cámara.

El 10 de diciembre de 2011, cuando Julio Cobos concluyó su gestión como presidente de la Cámara, el Senado contaba con 3522 empleados.⁴⁷ El 17 de mayo de 2014 la nómina ascendía a 5694 incluidas las personas contratadas (4912 agentes si considero solo el personal de las plantas permanente y transitoria), esa cifra era de 3767 diecisiete meses antes, cuando Cobos traspasó su mandato a Boudou. Éste, antes de concluir la primera etapa de su mandato, había designado a 1927 personas.

Como ya mencionara, a partir de 2014 fue difícil seguir las nuevas designaciones y los ascensos del personal. Por este motivo, realicé un relevamiento del número de legajos desde 1983 hasta la fecha.

De este modo verifiqué que entre la reapertura del Congreso en diciembre de 1983 y febrero de 1993 se efectuaron aproximadamente 3000 designaciones;⁴⁸ de febrero de 1993 a mayo de 2003 ingresaron al Senado alrededor de 3400 personas;⁴⁹ durante las gestiones de Daniel Scioli (mayo de 2003 a diciembre de 2007) y Julio Cobos (diciembre de 2007 a diciembre de 2011) el total aproximado de designaciones fue de 1700 y 1650, respectivamente. El empleo de la misma metodología para el período de Boudou (diciembre de 2011 a diciembre de 2015) dio un total de alrededor

⁴⁵ Mediante la implementación del Decreto 259/90.

⁴⁶ En 2009 trabajaban en el Senado 3126 agentes (Creppy, 2011).

⁴⁷ Esta cifra no incluye las personas contratadas. Si se las incluyera, el personal ascendería a 3767 a partir de la información suministrada en la página oficial www.senado.gov.ar [consultada el 10/12/11].

⁴⁸ Esta cifra no tiene en cuenta las bajas compulsivas efectuadas por Duhalde en 1990.

⁴⁹ Este dato no discrimina las cesantías de Maqueda durante 2002.

de 6100 personas nombradas durante los cuatro años de su gestión, de las cuales — según el DP 1872/2015— 4790⁵⁰ revistaban en la planta permanente, incluidas 2035 designaciones realizadas durante el transcurso de 2015.⁵¹

Estas cifras del incremento del personal son relativas, debido a que cada dos años, con el recambio de un tercio de las bancas de senadores, la dotación de empleados que acompaña a los legisladores salientes es dada de baja; es decir, no se desglosa, en estos números, el personal que dejó de trabajar en la Cámara durante el lapso relevado.

Creppy constató tres períodos de alto nivel de ingreso desde 1983 a 2011: entre 1983/1988 y 2007/2009 verificó un incremento de la planta del 28,6% y entre 2003/2006 del 22,73% (Creppy, 2011). Asimismo, hubo dos años de reducción de empleados, en 1990 —como ya mencionara— y en 2002, cuando Juan Carlos Maqueda fue presidente Provisional de la Cámara.

Entre 1983 y 2003 se nombraron como agentes del Senado 6400 personas y entre 1993 y 2007, 6750 personas, incluidos los contratados. En cambio, entre 2011 y 2015 esa cifra ascendió a 6100 aproximadamente, de los que 1927 fueron designadas o contratadas durante los primeros dieciocho meses de gestión.

El aumento de la planta de personal durante la gestión de Boudou determinó que la presidente Gabriela Michetti dispusiese la conformación de una comisión revisora integrada por el prosecretario Administrativo, el director General de Recursos Humanos y el subdirector General de Administración, e invitara a participar a los sindicatos con “actuación en el Congreso”,⁵² para analizar los legajos del personal ingresante, así como los ascensos otorgados durante 2015.⁵³

La complejidad del tema determinó que el viernes⁵⁴ 15 de enero, un mes que en el Senado solo trabajan guardias reducidas de personal, Michetti se reuniera con

⁵⁰ No obstante este dato informado en el DP 72/2015, en la página oficial del Senado todavía el 18 de enero de 2016 verifiqué un total de 3847 agentes en la planta permanente. Ver <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> [consultada el 18 de enero de 2016].

⁵¹ Ver DP 1872/15 en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 18 de enero de 2016].

⁵² *Ibídem.*

⁵³ Solo puede consultarse en la página oficial los DP 128/15, 129/15 y 1872/15. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 18 de Enero de 2016].

⁵⁴ Los viernes son días de escasa actividad en el Senado durante cada período legislativo, debido a que los senadores viajan a sus provincias luego de las sesiones de los días miércoles.

representantes de los distintos bloques políticos⁵⁵ y con los secretarios Administrativo y Parlamentario. Durante el encuentro, los senadores explicitaron su apoyo a las medidas de revisión de los decretos de Boudou y acordaron que trabajarían “en conjunto en las políticas de racionalidad, transparencia, profesionalización, respeto de la carrera administrativa del personal y acceso irrestricto a la información pública, dejando de lado los abusos notorios de público conocimiento”.⁵⁶

Se dispuso, además, la incorporación a la comisión revisora de representantes de todos los sectores políticos.

Efectué dos lecturas de este pedido de los legisladores. En mi primer análisis apareció la necesidad de los senadores de exhibirse exentos de responsabilidades respecto del incremento de la planta de personal, propiciando que se interpretase como una decisión autónoma del presidente saliente del Senado.

Una reflexión más detenida me indujo a preguntarme: si en la comisión revisora había representantes de la actual gestión administrativa (director General de Recursos Humanos y subdirector General de Administración), del Bloque Mayoritario FPV (prosecretario Administrativo) y contaba con la participación gremial, ¿quién representaba en esta comisión al resto de los partidos políticos en la revisión de los legajos del personal? Esta es una cuestión sensible porque los integrantes de la comisión son quienes decidirán qué agentes permanecerán en la Cámara y cuáles serán dados de baja, así como qué empleados conservarán sus ascensos y quiénes los perderán. Quizás, además de velar por la transparencia, del mismo modo que el FPV y los sindicatos, el resto de los bloques también necesitaban “proteger” y preservar a sus “ahijados”.

El seguimiento de estos años, me permitió verificar que los mecanismos de acceso a una designación en planta permanente o transitoria y los contratos de locación de servicios se efectivizaban a través de “pedidos” de personal de la planta política, autoridades, senadores y dirigentes sindicales.

Como explicaré más adelante, estos padrinos estarán presentes durante la carrera de todos los agentes del Senado, tanto para el acceso a la estabilidad laboral

⁵⁵ De la reunión participaron los senadores Miguel Angel Pichetto (FPV), Juan Carlos Marino (UCR), Adolfo Rodríguez Saá (Interbloque Federal), Federico Pinedo de Propuesta Republicana (PRO), Pino Solanas del Interbloque Frente Amplio Progresista (FAP). En <http://www.senado.gov.ar/prensa/13524/noticias> [consultada el 18 de enero de 2016].

⁵⁶ *Ibídem.*

como para los ascensos durante el transcurso de la carrera profesional de los empleados en la Cámara.

Estas peculiaridades, me llevaron a preguntarme por las condiciones de acceso laboral en los poderes legislativos en otros países.

Mi trabajo en el Parlamento Cultural del Mercosur (PARCUM), mis contactos con agentes parlamentarios brasileños durante mis primeros años en el Senado, la bibliografía relevada, la cercanía geográfica y que ambos países son miembros fundadores del Mercosur, despertó en mí el interés por el Senado Federal. La comparación de las dos instituciones me llevó a explorar en la Cámara de Senadores argentina el simbolismo del emplazamiento espacial, la distribución de despachos y oficinas administrativas, y aspectos vinculados con el régimen normativo y las lógicas cotidianas de la institución (ingreso y/o designación del personal, marcos jurídicos y rutinas, entre otros). Una breve descripción de estos edificios, tan públicos y a la vez tan “privados”, permitirá comprender algunas de estas dimensiones.

1.5. Arquitectura como símbolo de la Nación

La Plaza del Congreso en Buenos Aires, con su impactante monumento⁵⁷ es, en la actualidad, un espacio público de concentración de la ciudadanía, en la que el pueblo expresa sus demandas y, a su vez, reclama ante sus representantes, los senadores y diputados nacionales, cuestiones salariales, ambientales, sociales, de derechos humanos y civiles, entre otras.⁵⁸

⁵⁷ El monumento a Dos Congresos se realizó en homenaje a la Asamblea del Año XIII —la cual sienta las bases del futuro marco constitucional de nuestro país— y al Congreso de Tucumán que declara la independencia en 1816.

⁵⁸ Además de manifestaciones por reivindicaciones políticas, económicas y sociales, se realizan eventos culturales y actos diversos.

La vista del palacio⁵⁹ del Congreso de la Nación desde la plaza impacta. A partir de 1983 el área recupera un protagonismo epocal.⁶⁰ La Plaza del Congreso fue el espacio donde el pueblo despidió los restos de Eva Perón⁶¹ y Juan Domingo Perón,⁶² y en la que festejó el retorno de la democracia en 1983.



Ilustración 1. Congreso de la Nación Argentina

Vista del Congreso Nacional desde la Av. de Mayo, se aprecia por delante las Plazas del Congreso, Lorea y Mariano Moreno y a su izquierda, el edificio anexo Alfredo Palacios de la Cámara de Senadores (ex Caja de Ahorro).

El Congreso Nacional y la plaza, son ámbitos en los que la gente se congregó para dar el último adiós a personalidades públicas de dilatada trayectoria. Entre ellos, el más emotivo en el Senado desde 1983, fueron las honras fúnebres de Raúl Alfonsín —primer presidente pos-dictadura—,⁶³ en el Salón Azul.⁶⁴

⁵⁹ La noción de Palacio en el Antiguo Régimen en Francia refería exclusivamente a la residencia del rey (Elias, 1996). En Argentina, es la denominación utilizada por el personal para referirse al edificio del Congreso Nacional.

⁶⁰ Los jubilados realizaban convocatorias semanales reclamando aumentos en los haberes jubilatorios y el 82% móvil en la puerta de la Cámara de Diputados y luego se trasladaban al Senado. Ante su impotencia, porque no eran recibidos por los legisladores, intentaban llamar la atención de los senadores refregando pañales sucios en la puerta de ingreso al Senado sobre la calle Hipólito Yrigoyen. La zona se transformaba en un basural nauseabundo que debía limpiarlo el personal de maestranza de la Cámara. Al verlos trabajar, una agente observó al pasar “parece una guerra de pobres contra pobres”.

⁶¹ Los restos de Eva Perón reciben honores oficiales en el Congreso el 9 de agosto de 1952.

⁶² El velatorio se realizó entre los días 3 y 4 de julio de 1974 en el Congreso Nacional.

⁶³ Raúl Alfonsín asume en el Congreso como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 1983.

⁶⁴ Este salón se reserva para los velatorios de los presidentes de la Nación elegidos por el voto ciudadano, incluso aquellos con mandato cumplido. Néstor Kirchner no pudo recibir las honras fúnebres correspondientes en el Salón Azul porque cuando fallece el 27 de octubre de 2010 se encontraba cerrado, pues con motivo del Bicentenario de la Revolución de Mayo, se estaba realizando el reacondicionamiento, restauración y puesta en valor de la cúpula.

Estos recuerdos volvieron a mi memoria cuando recorrí, con mucha dificultad, la explanada que precede al Congreso brasileño ante una multitud que entorpecía el tránsito y el andar de los peatones. Como en Argentina, aquel evento masivo, convocado por la comunidad evangélica brasileña, tenía un gran escenario donde los números artísticos y los discursos se alternaban.

El primer día de mi trabajo de campo en Brasilia⁶⁵ me brindó la posibilidad de comparar la similitud de los usos que la ciudadanía le da a los espacios públicos circundantes a los congresos de ambos países: espacios de tensiones y puja política, donde se concentran los reclamos hacia los legisladores que los propios demandantes eligieron mediante su voto para que los represente.



Ilustración 2. Congreso Nacional de la República Federativa del Brasil.

Vista de Brasilia desde la Explanada de los Ministerios, al fondo de la imagen el Congreso impacta por sus dimensiones respecto al resto de los edificios públicos.

A pocas horas de haber arribado a la ciudad, mientras caminaba entre la gente todavía perduraba mi asombro; esa fue la primera impresión que tuve cuando vi el Congreso Nacional en Brasilia. Si bien conocía a través de fotografías la arquitectura de los dos edificios gemelos, el marco era imponente. Rodeado de espacios verdes, ministerios, los Poderes Judicial y Ejecutivo, me conmovió el sitio otorgado a aquellas dos moles de cemento en el diseño de la ciudad.

⁶⁵ Efectuado el 4 de junio de 2013.

El Congreso brasileño impacta porque se erige en uno de los vértices del Eje Monumental, área verde —central y abierta— que con forma rectangular recorre el centro de la ciudad de acuerdo con el Plan Piloto.⁶⁶ El diseño simula la figura de un avión (también se la asimila a una cruz o un pájaro) en el cual este Eje constituye el centro desde donde se desprenden las asas (alas) norte y sur, las áreas residenciales de la ciudad planificada por el urbanista Lúcio Costa.⁶⁷ El Eje comunica los centros de poder; el lado oeste, es el área de las sedes de los poderes gubernamentales del Distrito Federal (“el fuselaje del avión”); en el este, se encuentran los organismos nacionales (la “cabina del avión”). En esta zona se encuentra la Explanada de los Ministerios, y a ambos lados los ministerios, todos ellos iguales a excepción de la sede de la Cancillería (Palacio Itamaraty) y el Palacio de Justicia.

Hacia el oriente, el Eje culmina en la Plaza de los Tres Poderes, la que podemos imaginar ubicada dentro de un triángulo, en el que cada ángulo lo constituyen los poderes, a la derecha el Ejecutivo (Palacio del Planalto), en el centro el Legislativo (Congreso) y a la izquierda el Judicial (Supremo Tribunal Federal).

Entre estos edificios proyectados por el arquitecto Oscar Niemeyer se destaca el Palacio del Congreso Nacional, por sus dimensiones —comparadas con el resto de las construcciones— y por el lugar asignado en la explanada. Al observarlos frente a mí, rememoré que tanto en Brasilia como en Buenos Aires, la imagen del Congreso transmitía monumentalidad, por el recorte en el horizonte de los palacios, porque para personas de distintas partes del mundo los poderes legislativos encarnan los sistemas representativos de gobierno⁶⁸ y porque ambos estaban rodeados de espacios abiertos que realzaban su figura. En Buenos Aires, incluso, se demolieron las construcciones de las tres manzanas que le precedían para quienes provenían de la Casa Rosada (sede del Poder Ejecutivo) para reemplazarlas por plazas que destacaran el edificio en la zona.

En ambos países la importancia del Poder Legislativo se simboliza por el espacio asignado respecto del resto de los poderes. En Brasilia esta idea es arrolladora,

⁶⁶ Denominación del plan maestro de Brasilia.

⁶⁷ Paradójicamente, Lúcio Costa fue una de las figuras públicas que apoyó la democión del Palacio Monroe (que finalmente se efectivizó en 1976), sede del Senado Federal en Río de Janeiro hasta su traslado a Brasilia en 1960.

⁶⁸ Basta para ello, observar cotidianamente a los turistas sacarse la foto con el Congreso de fondo en Buenos Aires.

por el tamaño de los dos edificios comparados con el resto de la edificación que la rodea y por la centralidad asignada. En Buenos Aires, se construyó una avenida (Avenida de Mayo) para unir los Poderes Ejecutivo y Legislativo y desde la cúpula del Congreso puede divisarse la Casa de Gobierno.

En las dos naciones, las edificaciones de sus respectivos congresos sintetizan el valor asignado a este poder en el sistema democrático.

No es la única causa de su majestuosidad. Estos “palacios” representan ante la ciudadanía la percepción no solo del pasado y del presente de la dirigencia política sino también de su futuro.

Hobsbawm (2002) señaló que la adopción deliberada del estilo gótico, tanto en la reconstrucción del Parlamento Británico en el siglo XIX como luego de la Segunda Guerra Mundial, tuvo la finalidad de reforzar los lazos con el pasado. Por el contrario, la elite argentina simbolizó en los edificios públicos construidos a fines del siglo XIX, entre ellos el Congreso Nacional, el futuro de grandeza que le asignaban al país. En este palacio, a pesar de su eclecticismo, se destaca la influencia de la arquitectura europea (tan presente en los palacios construidos en la época en la Ciudad de Buenos Aires) y su impactante cúpula que recuerda el Capitolio de Estados Unidos.⁶⁹

Una perspectiva similar encontré cuando vi personalmente el Congreso Nacional en Brasilia. De todas las construcciones, es la más imponente y articulada, compuesto, según lo establece la Constitución,⁷⁰ por la Cámara de Diputados y el Senado Federal (Artículo 44); su estilo futurista expresa el lugar que su dirigencia política, le asigna a Brasil en el mundo de mediados del siglo XX.

Desde el punto de vista arquitectónico, el Congreso consta de dos partes bien diferenciadas: un edificio horizontal de tres pisos, sobre el cual se ubicaban los plenarios de ambas Cámaras, el del Senado (una semiesfera con forma cóncava, más pequeña y “cerrada”, propia de estas Cámaras más reducidas y selectas) y el de Diputados (con forma convexa, más grande y “abierto al pueblo”). Entre estas medias esferas se levantan dos rascacielos, uno diseñado para la Cámara de Senadores y otro para la de Diputados, que con sus 28 pisos constituyen los más altos del Plan Piloto. En estas torres se encuentran las oficinas de los órganos legislativos, distribuidas en tres pisos bajo el nivel de la plataforma y en otros 25 pisos superiores.

⁶⁹ Sede del Congreso Nacional.

⁷⁰ Título IV - De la Organización de los Poderes, Capítulo I - Del Poder Legislativo.

La forma en H se debe al puente que une los dos cuerpos independientes del edificio, correspondientes a cada una de las Cámaras: el Senado Federal que con 81 bancas, alberga a los senadores⁷¹ y la Cámara de Diputados (*Câmara dos Deputados*), integrada por 513 diputados.⁷²

Llamativamente, a pesar de la gran disparidad en el número de legisladores que integran cada una, ambas Cámaras fueron diseñadas asignándole un espacio similar, a excepción de los plenos (recintos). En Argentina, de manera análoga, si observamos el Congreso, el ala derecha corresponde a la Cámara de Diputados y la Izquierda al Senado (igual que en Brasilia), a pesar que la primera cuenta con 257 legisladores y la segunda con 72.

Dos países, dos congresos y, en ambos casos, semejanzas en la concepción edilicia que esconden las pequeñas grandes diferencias que percibimos cuando transitamos los pasillos de estas “casas”.

1.6. Algunas reflexiones personales

¿Cuáles son las competencias requeridas para acceder a la designación en el Senado argentino? Crewe (2010) observó cómo el *ethos*⁷³ así como las reglas formales dan la falsa impresión de que todos los miembros del Parlamento controlan los procedimientos cuando, en rigor, los manejan solo un grupo de los Lores. Diferentes circunstancias requieren distintas conductas.

En el Senado también el mundo social de sus miembros se construye culturalmente. El personal “aprehende” su rol en una institución que clasifica y diferencia a los agentes de seguridad, de aquellos designados en las áreas de servicio; y a los administrativos del personal superior. La adquisición de la pertenencia para el personal supone el conocimiento de las lógicas de funcionamiento de la Cámara, y la acreditación del “tiempo” transcurrido desde su ingreso. Un segundo significado complementa esta noción: el que refiere al personal con estabilidad laboral. La “pertenencia” alude a quienes tienen estas características y se constata no solo en el

⁷¹ Tres senadores son electos en representación de los Estados de la Federación y tres del Distrito Federal, quienes tienen mandato por un período de ocho años.

⁷² Los diputados son elegidos por un período de cuatro años y el número de representantes es proporcional a la cantidad de habitantes de cada Estado.

⁷³ Crewe lo define como el conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad.

Senado sino también en el Congreso a partir de una pregunta: ¿sos de la “casa”? “Casa”, por lo tanto, no solo refiere a la institución sino específicamente a los sentidos de pertenencia, que verifiqué en los agentes de planta permanente.

La noción se ha naturalizado y forma parte del sentido común que rige la vida cotidiana de la institución, aquel que sustenta su “sistema cultural” (Geertz, 1994b). Sus integrantes se sienten “partícipes”, y a su vez, son percibidos por los otros como tales, en tanto son estos reconocimientos en sí mismos los que le otorgan valor y significado a su pertenencia.

Esta “racionalidad” burocrática, según Mauss (Abélès, 1995), instituye reglas públicas de pensamiento y de acción. Las clasificaciones realizadas por las propias instituciones constituyen, “hacia afuera”, un discurso legitimador y, “hacia adentro”, expresan la capacidad de sus miembros de reproducir categorías y universalizarlas con el objetivo de la supervivencia de las propias instituciones y de los burócratas que le dan vida (Herzfeld, 1993).

Al igual que Weber (1991) comprobé que en el Senado los actores “acatan” más los usos y costumbres que las normas “formales”. Esta preeminencia de los hábitos sobre los “documentos” expresa que, además de una capacidad cognitiva (Nun, 2015), la cotidianidad (Schutz, 1974) es un universo de significación para las personas, en tanto debemos interpretarlo para conducirnos y tomar decisiones en él. Las acciones de la vida diaria “presuponen un acervo de conocimiento de origen social y socialmente aprobado” (Schutz, 1974: 63) que pervive a través del tiempo. El sentido común es el timón con el cual las personas toman tanto decisiones laborales como de su vida privada. El “mundo” se transforma así en autoridad y en consecuencia, la distinción entre una interpretación objetiva e imparcial de la realidad y los juicios y afirmaciones de la sabiduría coloquial, se desdibujan.

Este sentido común presente en los horizontes discursivos de los agentes me permitió desentrañar sus formas de percibir el mundo, en tanto aporta “naturalidad”, “practicidad”, “transparencia”, “asistematicidad” y “accesibilidad” (Geertz, 1994b). A estas características agrego la eficacia, a la que considero que vuelve racionales, acertadas y eficientes las decisiones tomadas por los actores.

Lo cotidiano expresa así la obviedad, la posibilidad de que cualquier persona pueda expresar conclusiones de manera sencilla, de forma tal que puedan aceptarse llanamente sin reservas; resulten rápidamente apropiadas por todos; no requieran de

“especialistas” para su decodificación. Estas características permiten que cada persona se crea, por lo tanto, experta en aquello que enuncia; para ello se requiere de un único adiestramiento: la experiencia, que brinda la capacidad de representar el mundo familiarmente, de manera tal que cualquiera pueda reconocer aquello que “se halla tan ingenuamente ante nuestros ojos que nos resulta casi imposible verlo” (Geertz, 1994b: 115), aportando así nuevos enfoques para analizar y resolver problemas antiguos: es decir “formas” de aprehender la construcción de un nosotros a partir de las prácticas implementadas para relatar y corporizar la otredad.

Los empleados de la Cámara justifican su acciones a través de historias, rituales, formalidades e insignias que han heredado o inventado (Geertz, 1994a). Las autoridades políticas y los agentes necesitan de un marco cultural en el que se definan a sí mismos y, a la vez, planteen sus demandas, quién posee qué, cuándo, dónde y cómo, es una concepción construida culturalmente de aquello que para un grupo es la política (Geertz, 1994a).

Interpelaciones recurrentes con respecto a qué y cómo “develar” rutinas percibidas como *secretas*, me interrogan no solo desde el pasado y el presente sino también hacia el futuro. Este trabajo refleja la tensión permanente a la cual me enfrento *¿cómo abordar en tanto observadora, aquellos métodos a los cuales recurro en mi calidad de agente para mi supervivencia? ¿Traiciono los secretos de la institución? ¿Desde dónde interrogo a los nativos cuando también soy una nativa?* En tanto agente de la institución no puedo despojarme de ese ropaje (es una segunda piel que, como tal, puede protegerme o perjudicarme), decidí entonces convivir con ambos, aquel que me ayuda a explorar la Cámara como una extraña que se acerca por primera vez, con el otro, el de la empleada legislativa. Mi aporte será entonces un conocimiento parcial y situado.

Los capítulos siguen el itinerario que mi reflexividad fue determinando en cada una de las etapas de la investigación y en las distintas instancias de la redacción. El derrotero se inicia con un análisis de la noción de “casa” desde un enfoque interdisciplinario y rescata su carácter polisémico. En el segundo capítulo describo a los actores que conforman la trama institucional. En los dos subsiguientes examino primero, la Ley 24600 Estatuto y Escalafón para los Empleados del Congreso de la Nación, sus antecedentes y su “interpretación” en el presente y, a posteriori, el papel

que desempeñan en el Senado los sindicatos, fundamentalmente APL, como “padrino” de los afiliados. Le sucede una interpretación (de los agentes y propia) de dos eventos críticos institucionales cuyas repercusiones impactaron en el sistema político: la denuncia del pago de sobornos a senadores nacionales en 2000 y el voto “no positivo” de Julio Cobos del proyecto de Resolución 125/2008. En el último capítulo desarrollo las características de las gestiones presidenciales de Eduardo Duhalde, Carlos “Chacho” Álvarez y la de Amado Boudou. Los cambios observados impactan en las lógicas organizacionales a través de las cuales el Senado se piensa a sí mismo y, a su vez, en la imagen que refleja hacia la ciudadanía.

Finalmente, en las conclusiones, reflexiono en torno a las formas que asume la construcción de la pertenencia a partir de los lazos de parentesco y relaciones instrumentales de afinidad. La noción de “casa política” identifica —en tal sentido— un clima epocal que es síntoma de problemas más profundos enquistados en las formas de “hacer política”, gobernar y apropiarse de los aparatos estatales por parte de la dirigencia política y sindical argentina; pero que, sin embargo, hasta 2011, no tuvo el impacto que alcanzó a partir de entonces en la estructura organizacional de la Cámara. Este dato, genera incertidumbre entre los agentes, no así entre los actores más poderosos (sindicatos, autoridades, senadores) que revelan la *racionalidad de acaparar espacios de poder* para protegerse de un futuro incierto y, a su vez, asegurarse los usufructos del poder desde “perdidos” organigramas legislativos.

La “casa”

A metáfora da Casa, que abriga irmãos, a convivência harmônica, a família. A Casa, que tem muitas dependências, onde, em cada uma, relações apropriadas devem atualizar-se.

Maria Cecília Solheid da Costa

2.1. Una “casa” para el Congreso

Este capítulo explorará los diversos sentidos que la noción de “casa” adoptó a lo largo de su historia en el Congreso Nacional, así como las dimensiones que se le otorga en el presente. La designación tiene múltiples referencias en mundos tan disímiles como aquellos vinculados con la política, el sindicalismo, las burocracias estatales y las esferas más privadas de la vida de las personas. La noción refiere tanto a los mecanismos mediante los cuales se construye y reproduce una “cultura” institucional como una “cultura” administrativa y organizacional; permite a los agentes describir un mundo pretendidamente coherente, homogéneo y autorreferencial que, sin embargo, se encuentra en proceso continuo de adaptación a los cambios cíclicos institucionales que solo “conocen” quienes pertenecen “efectivamente”, es decir, el personal permanente.

La denominación de “casa” a los poderes argentinos es antigua, aparece ya a mediados del siglo XIX en Paraná —capital de la Confederación Argentina— para designar la Casa de Gobierno y la “Casa de Justicia” (Cámara de Diputados, 1948). Instaladas las autoridades nacionales en Buenos Aires, el Poder Ejecutivo propuso un edificio para el Congreso Nacional en 1862, pero el senador Martín Piñero se opuso por “venir a establecer una casa para el Congreso permanente en Buenos Aires” (Cámara de Diputados, 1948: 452). Durante los 42 años (1864-1905) que su sede⁷⁴ funcionó frente a Plaza de Mayo, se la nombró la “casa” de la calle Victoria,⁷⁵ así en 1864 la ley 119 estableció el pago del amueblamiento y tapicería “de la casa del

⁷⁴ Del edificio construido para albergar al Congreso Nacional solo se preserva el recinto. Allí funciona la Academia Nacional de la Historia en el presente.

⁷⁵ Actualmente Hipólito Yrigoyen.

Congreso” (Cámara de Diputados, 1948: 453). “Casa” en la segunda mitad del siglo XIX aludía al Poder Legislativo argentino desde una acepción edilicia.

Este inmueble resultó insuficiente para albergar al Congreso, por tal motivo la ley 1349 de 1883 estableció que: “El Poder Ejecutivo mandará a levantar [...] una casa destinada al Congreso Nacional” (Cámara de Diputados, 1948: 454). En 1887 la ley 2204 llamó a concurso nacional e internacional para la construcción de un “palacio” para el Congreso a construirse en la manzana de Callao, Paraguay, Charcas y “Río Bamba”. La designación mutó de “casa” a “palacio”, denominación que si bien supuso fastuosidad también conllevó implícitamente la antigua noción de “casa”.

Este proyecto quedó trunco con la apertura de la Av. de Mayo. La ley 2461 de 1889 dispuso que la construcción del Palacio⁷⁶ del Congreso se realice en su ubicación actual.⁷⁷ Si bien “palacio” y “casa” se utilizaron por entonces indistintamente, “casa” fue la denominación empleada en 1894 para constituir una comisión de seguimiento de la *casa del Congreso* (la misma designación aparece en la ley 3187/1894 mediante la cual se autoriza la inversión) y en 1895 cuando se llamó a concurso para la construcción de la “casa del Honorable Congreso”.⁷⁸ La noción de “casa” —usual en los documentos de la época— refería siempre al inmueble donde funcionaba el Congreso.

“Casa” coexistió junto con la denominación de “palacio”, pero en aquella subyace la noción de morada: el senador Eriberto Mendoza manifestó en la última sesión de 1905 “la Casa del Congreso [...] quedará terminada en breve tiempo y, por lo tanto, en condiciones de ser habitada” (Cámara de Diputados, 1948: 466). Ramón Columba (1988) rememoró que cuando ingresó al Senado en 1907, su primer escritorio fue un “pupitre antiguo, que pertenecía a la ‘casa vieja’” (Columba, 1988, Tomo I: 19). “Casa” tuvo, en ambos casos, el sentido doméstico del espacio donde permanecían muchas horas tanto el personal como los senadores; aludía a moradores (aunque de tiempo parcial porque concluida la jornada volvían a sus hogares) de diversas jerarquías (autoridades, legisladores y empleados) que convivían y le daban “vida” a la “casa”. “Palacio”, denominación de las antiguas residencias de los reyes, príncipes,

⁷⁶ Con mayúscula en la ley.

⁷⁷ Manzana delimitada por Rivadavia, Pozos (actualmente Combate de los Pozos), Victoria y Entre Ríos.

⁷⁸ Ver Cámara de Diputados (1948).

de la nobleza, y de los parlamentos, como el Palacio de Westminster, sede de las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido, en Argentina nominaba al imponente edificio, construcción monumental de fuerte simbolismo que materializa el poder del Estado en general y del Legislativo en particular. Las dos acepciones las sintetizó el presidente de la Nación José Figueroa Alcorta en la inauguración ante la Asamblea Legislativa⁷⁹ el 12 de mayo de 1906, cuando le atribuyó a “casa” un nuevo significado referido a la función de la institución: “Quedáis instalados en vuestro palacio, la nueva casa de las leyes” (Gentile, 2008: 21).

Esta denominación sobrevivió hasta nuestros días, aunque en el presente su uso se circunscribe a los quehaceres cotidianos y es poco frecuente encontrarlo en la documentación oficial. Una excepción⁸⁰ es el Decreto del presidente del Senado DP 860/1986 que contiene dos aspectos interesantes respecto del significado otorgado a la noción; el primero es la clasificación entre “personas de la Casa y también ajenos a ella”,⁸¹ aquí Casa (con mayúscula en el decreto) equivale a Cámara y se la otorga un sentido de pertenencia, diferencia un nosotros (“personas de la Casa”) de aquellos otros foráneos (“ajenos a ella”). Un segundo aspecto menciona razones de seguridad y decoro “no debe confundirse el derecho a peticionar y acceder a las autoridades con el hecho de convertir el edificio en lugar público irrestricto o plaza pública [...] que denigra la alta investidura del H. Senado”.⁸²

Gilberto Freyre (1979) y Roberto DaMatta (1997; 2002) desarrollaron esta oposición público/privado de la noción de “casa” para diferenciar sus ámbitos privados (regidos por la familia, la amistad y la lealtad) de los espacios públicos de la “calle” (sometidos a leyes y marcos jurídicos legales). Estos autores reflexionaron en torno a las características de la diada casa/calle centrándose en la unidad doméstica donde viven las personas. En el decreto citado, por el contrario, el término adquiere una nueva dimensión al empleárselo en un documento oficial que regla el funcionamiento del

⁷⁹ Reunión conjunta de las Cámaras de Diputados y de Senadores. La Constitución de 1853 establece el 1° de mayo como fecha de apertura de las sesiones ordinarias en la Asamblea Parlamentaria con la presencia del presidente de la Nación. Desde la reforma constitución de 1994, cada 1° de marzo se reúne la Asamblea y el presidente inaugura las sesiones ordinarias.

⁸⁰ El DP 1872/15, mediante el cual la presidente del Senado Gabriela Michetti deja sin efecto las designaciones y recategorizaciones del personal efectuadas por Amado Boudou durante 2015, alude en su Considerando, en diversas oportunidades a “casa” (en minúscula), mencionada como sinónimo de la Cámara de Senadores como institución. Con este mismo sentido constaté el empleo de la noción de “Casa” en Brasil (con mayúscula).

⁸¹ Ver <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 8/11/2014].

⁸² *Ibídem*.

Senado. Para las autoridades y la mayoría de los funcionarios de la Cámara, “casa” alude —ayer como hoy— a una institución cuyo emblema es el edificio construido para tal fin, el “palacio”, que debe preservarse de las esferas de libre circulación.

En consonancia con estas ideas, Aníbal —un agente nombrado en la planta política pero con extensa trayectoria institucional— me manifestó el desconocimiento de algunos funcionarios nuevos al proponer “abrir el palacio al pueblo”, “no se puede —sentenció— es el Poder Legislativo”. Veintiocho años después del decreto mencionado, el Congreso se percibe aún como un ámbito selectivo, para uso exclusivo de las autoridades, los legisladores y el personal, un espacio abierto al ciudadano en ocasiones especiales, como la Noche de los Museos o la visitas guiadas, donde se pauta cuándo, cómo y qué se puede conocer y por dónde se puede transitar; un edificio de un poder de la Nación al que, sin embargo, el pueblo como sujeto soberano no tiene acceso.

El uso oficial de “casa” solo perdura en la actualidad para el Poder Ejecutivo, cuya sede se denomina Casa de Gobierno o Casa Rosada. En el Congreso Nacional, los agentes, las autoridades y los senadores utilizan la noción pero su sentido ya no se asocia con el palacio; “casa” refiere esencialmente a la institución y a la construcción de una narrativa, que certifica los lazos estrechos con la Cámara de quien emplea la noción.

2.2. “Cartografiando” agentes

“Casa” es una noción polisémica para quienes transitan los pasillos del Senado. Sus múltiples sentidos refieren tanto a la institución como a la pertenencia laboral y los diversos ámbitos donde se desarrollan las actividades laborales. Esta categoría expresa un entramado de relaciones construidas a partir de lazos que atraviesan las filiaciones partidarias para arraigarse dentro de una institución a la cual los agentes *dicen o sienten* pertenecer.

En este último sentido, “casa” no diferencia al “palacio”⁸³ que ocupa la manzana delimitada por la Av. Rivadavia (sobre esta avenida se encuentran los dos ingresos a la Cámara de Diputados), las calles Combate de los Pozos e Hipólito

⁸³ Declarado monumento histórico y artístico nacional mediante Decreto 2676/1993 del Poder Ejecutivo Nacional.

Yrigoyen (con dos entradas a la Cámara de Senadores) y la Av. Entre Ríos —el frente del edificio que “mira” la Plaza del Congreso—,⁸⁴ de los distintos inmuebles de la Cámara ubicados en las proximidades del palacio.⁸⁵

Hasta que ingresé al Senado en 2003, consideré que el Congreso Nacional constituía una unidad indivisa. Sin embargo, desde mis primeros días de trabajo corroboré que a pesar de compartir el palacio, cada una de las Cámaras era autónoma no solo financieramente, en la organización del personal o la representación en la mesa de las paritarias, sino desde la propia percepción del personal. Humberto, un agente del Senado, me comentó que realizó el mismo trámite para gestionar la adscripción de servicios demandada desde la presidencia de la Cámara de Diputados que si el requerimiento lo hubiese solicitado cualquier otra dependencia gubernamental⁸⁶ (nacional, provincial o municipal). Incluso la comunicación espacial entre ambos organismos internamente restringía algunos accesos entre ambas Cámaras durante muchos años aludiendo cuestiones presupuestarias; cada uno cuenta, además, con su propio personal de seguridad⁸⁷ al cual la persona que ingresa debe informar dónde se dirige (despacho, dependencia administrativa o parlamentaria). Por este motivo, los agentes se identifican con la Cámara en la cual presta servicios y no con el Congreso o con el Poder Legislativo. Durante el trabajo de campo, cuando efectué la pregunta “¿trabajás en el Congreso?”, la respuesta era “trabajo en el Senado”, acentuando la palabra Senado para enfatizar la pertenencia institucional.⁸⁸

⁸⁴ Durante la visita guiada, las guías en algunas ocasiones comentan que el Congreso “mira” a Casa de Gobierno.

⁸⁵ Frente a la entrada se encuentra la guardería “Jardín del Bosque” y uno de los garajes de la Dirección de Automotores. También pertenecen al Senado los edificios de la Av. Entre Ríos 131, 145, 149, 167, 171, 177, 181, 191 y 197 destinados a la Dirección General de Publicaciones, taller, depósitos, garajes y oficinas. La Cámara cuenta además con dependencias en Alsina 1825, entre ellas el Centro de Capacitación Superior (CECAP) que dicta cursos destinados al personal (ver <http://www.senado.gov.ar/web/cecap/cursos/cursos.php> [consultada el 8/11/2014]) y del cual dependen los Centros Educativos de Nivel Secundario, CENS N° 58 y 80, creados por un convenio entre el H. Senado de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que otorga el título de Perito en Administración Legislativa.

⁸⁶ Ver entre otros los DP 210-12, DP 277-12, DP 783-12, DP 823-12, DP 235-13 en http://www.senado.gov.ar/web/acts/administrativa/decretos.php?Page=11&iPageSize=100&cOrden=0&cSentido=DESC&filtro_dp=-1 [consultada el 8/11/2014].

⁸⁷ En el Congreso Nacional de Brasil para pasar de una Cámara a otra se debe pasar los objetos personales por un escáner, cada una cuenta con detectores propios, uno a escasos metros del otro.

⁸⁸ Esta percepción es común tanto para el Senado como para Diputados. Cuando me presento a trabajar en la Noche de los Museos (el 14 de noviembre último), el personal de Seguridad de la Cámara de Diputados me impide el ingreso aun contando con mi credencial. Debí presentarme por la entrada de personal del Senado, no obstante compartir la organización y las actividades durante toda la noche con las mismas personas que me negaron el acceso.

Ninguna de estas aprehensiones estuvo presente cuando se diseñó el “palacio”. El edificio se proyectó con servicios comunes para las Cámaras de Diputados y de Senadores; es por este motivo que, en la actualidad, a pesar de la autonomía, todavía hay dependencias como la Biblioteca que espacialmente se encuentra en el ala de Diputados; la Imprenta que ocupa el subsuelo de ambas Cámaras sobre el contrafrente de la calle Combate de los Pozos pero cuyo ingreso es por Diputados; la Dirección de Información Parlamentaria —dependiente de Diputados— que cuenta con el archivo de los diarios de sesiones, proyectos y leyes; o el Archivo del Senado donde se encuentra documentación original antigua, como las actas de la Convención Constituyente de 1853 y del Congreso de la Confederación que funcionó en Paraná.

El Senado tiene varios ingresos al palacio⁸⁹ y a sus anexos. Cada una de estas entradas e inmuebles clasifica y jerarquiza a la persona que ingresa. De la Cámara depende la entrada principal del Congreso a la que se accede por la escalinata y la explanada de la Av. Entre Ríos que se abre en ocasiones especiales: para la Asamblea Legislativa cada año, el 1° de marzo, o ante la visita oficial al Congreso de presidentes de otras naciones. Hipólito Yrigoyen 1849 es el ingreso oficial y la entrada para el público y el personal. Existe un ingreso protocolar —Yrigoyen 1835— restringido a senadores, autoridades, miembros del Poder Ejecutivo Nacional, legisladores de otros parlamentos, embajadores y personalidades destacadas.

2.3. Estatus subyacentes a los edificios de la Cámara

El “palacio” se diseñó para un número de legisladores menor al actual. A principios del siglo XX Argentina contaba con 13 provincias⁹⁰ y 10 territorios nacionales.⁹¹ Pero solo las provincias elegían a dos senadores; recién cuando se convirtieron en provincias, en la década de 1950, su número se incrementó. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 elevó a tres los senadores para que las minorías también cuenten con representación. Se incorporó entonces el edificio de la ex Caja de

⁸⁹ El edificio cuenta con un ingreso aparte para descarga de suministros, muebles, obras de arte e insumos para el comedor que originalmente era la entrada de carruajes.

⁹⁰ Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Salta y Jujuy.

⁹¹ La ley 1532 crea los territorios nacionales de Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En 1900 se instituye el Territorio de Los Andes que subsistió hasta 1943. Entre 1951 y 1955 éstos se convirtieron en provincias con la excepción de Tierra del Fuego que recién se establece en 1990.

Ahorro —anexo “Alfredo Palacios”⁹²— y se modificó el recinto para dar cabida a los nuevos senadores que pasaron a integrar el cuerpo.

Cada uno de estos edificios del Senado expresa la posición y el poder de quienes lo “habitan” durante la semana y también la diferencia entre aquellos que pueden circular libremente (a través de una credencial⁹³ emitida a los empleados del Senado), de aquellos “autorizados”⁹⁴ a ingresar. Pero el requisito de la autorización solo se solicita exhaustivamente en el palacio o en el anexo, donde personal de seguridad certifica rigurosamente la identidad de la persona, se fotografía y se imprime el comprobante que deberá entregar cuando se retira, firmado por el responsable del área a la que se dirigió. Ello se debe a que solo en estos dos edificios se encuentran los despachos de los senadores y de las autoridades, en los restantes edificios de la Cámara los ingresos y egresos son menos rígidos ya que ni siquiera cuentan con detectores de metales.

La existencia de oficinas en dos edificios percibidos de “distinta categoría” genera una puja entre los senadores por obtener las dependencias del palacio, pues los asocian con el estatus que ostenta quien los ocupa. El palacio es codiciado como símbolo de poder; allí se encuentran los despachos de los senadores de mayor prestigio político (tanto del oficialismo como de la oposición) y de las autoridades (presidente, secretario Parlamentario y administrativo). Alfredo, un agente que trabajó con diversos senadores en los últimos veinte años, me enumera acciones emprendidas, privilegios o inequidades aceptadas por parte de éstos:

—El senador Gerardo Montenegro contaba cuando asume en diciembre de 2013 con un despacho en el “anexo” y una oficina diminuta sin ventanas en el palacio, es un pasillo cerrado que comunicaba con la Cámara de Diputados; Eduardo Menem desalojó la oficina de Publicaciones de la planta baja para instalar su despacho cuando dejó en 1995 las oficinas presidenciales que ocupaba en el primer piso desde la renuncia de Duhalde;⁹⁵ al “flaco” Bauzá (1996-2001) le asignaron las oficinas de

⁹² El edificio del anexo también cuenta con ingresos diferenciados, uno para el público y el personal (Hipólito Yrigoyen 1710) y otro independiente para los senadores (H. Yrigoyen 1760).

⁹³ Documento que emite la Dirección de Administración de Personal a cada agente cuando ingresa al Senado en el cual constan los datos personales (nombre, apellido, documento nacional de identidad —DNI—), función (A: administrativo y técnico, M: maestranza y servicios, planta política), fecha de emisión de la credencial y firma del secretario Administrativo.

⁹⁴ Abélès (2001) verifica en la Asamblea francesa la existencia de diversas credenciales que aseguran a sus portadores el ingreso a diversas áreas de la institución. Una constatación similar pude establecer durante mi trabajo de campo en el Senado Federal de Brasil.

⁹⁵ Ocupó el despacho de la Presidencia porque cumple dicha función como presidente Provisional del Senado, luego de la renuncia de Eduardo Duhalde a la vicepresidencia de la Nación para asumir como gobernador de la provincia de Buenos Aires.

prensa de presidencia durante su mandato y cuando concluyó, esta área volvió a ser ocupada por prensa; el “negro” Yoma —cuando renovó mandato— puso a sus colaboradores a custodiar el 9 de diciembre de 2001 [los senadores toman posesión el 10 de diciembre] un despacho más grande y mejor ubicado que consideraba ¡acorde a su prestigio!

—¿Tuvo éxito? —pregunté—.

—¡Por supuesto! El área administrativa distribuyó los despachos y las oficinas en aquellos casos que el senador tiene escaso poder o no puede conseguirlo por sus propios medios. Para evitar a los *okupas*, los que ingresan se instalan en las oficinas antes que se marchen los que las dejan, incluso muchas veces los despachos se heredan y el senador saliente entrega el suyo al comprovinciano que lo sucede días antes de su partida; por ejemplo, Eduardo Menem le pasó el despacho a su hermano Carlos.

En la Asamblea francesa el estatus también se expresa —entre otras manifestaciones simbólicas de poder— por el edificio (y su ubicación dentro de éstos) de los despachos de los legisladores. Así, a pesar de haber comprado inmuebles más acordes con las funciones legislativas, los diputados prefieren tener sus oficinas en la “ciudad prohibida” (el Palais-Bourbon), el palacio “sin ventanas” (como sus moradores lo denominan).⁹⁶ En Brasilia también existen estas pujas. Antonio, un consultor legislativo del Senado que ingresó por concurso público en 2003, me comentó:

Siempre hay tensiones, hasta por los espacios físicos. *Hay senadores que son más senadores que otros*, porque tienen un piso alto con una vista espectacular, como los ex-presidentes,⁹⁷ ellos tienen privilegios tanta sean de la Nación, de la Casa, líderes de bloques o de partido (resaltado propio).

Las oficinas, tanto en Francia, en Brasil como en Argentina forman parte de negociaciones: los despachos no solo se heredan, también se acuerdan y reparten en función de la importancia política de cada partido (cantidad de representantes en la Cámara y las trayectorias de quienes ejerzan un mandato en cada período).

El primer piso del “palacio”,⁹⁸ el más significativo de ambas Cámaras, constituye el símbolo de la máxima jerarquización y manifestación del poder en el Senado argentino. Su relevancia la comprobé al observar el recorrido de las visitas guiadas, que solo circulan por este piso. El plano que reproduzco a continuación permite corroborar lo expuesto.

⁹⁶ Para una descripción del tema ver Abélès (2001).

⁹⁷ Esteban menciona el despacho del ex presidente de la Nación, Sarney que cuenta con un despacho con vista panorámica a toda la ciudad de Brasilia mientras que otros senadores tienen sus oficinas en el “subsuelo” del Senado.

⁹⁸ En la planta baja y en los restantes pisos se encuentran despachos de los senadores y algunas dependencias operativas como Intendencia y Seguridad, entre otros.

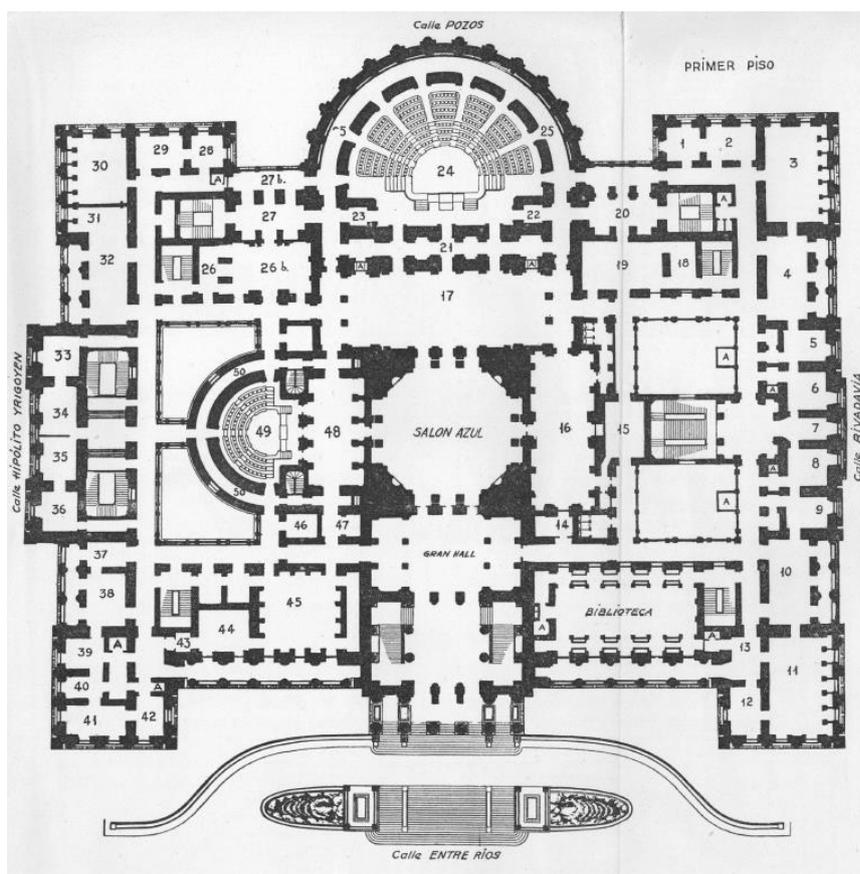


Ilustración 3. Plano original del Primer Piso del Congreso Nacional

Las denominaciones de algunos salones cambiaron a través del tiempo. En la actualidad, el Gran Hall es el Salón de las Provincias. Cámara de Senadores: Recinto (49); Salón Eva Perón (48); el Salón Illia (45); Salón Gris (44); Secretaría Administrativa (35 y 36), Secretaría Parlamentaria (37 y 38) y Comedor (31 y 32). Cámara de Diputados: Recinto (24); Salón de los Pasos Perdidos (17) y Salón Delia Parodi (16). El plano fue tomado del libro *El Parlamento Argentino* (Cámara de Diputados, 1948: CCCXLIII).

Como puede apreciarse, el ala izquierda del “palacio” corresponde a la Cámara de Senadores. También pertenecen a esta Cámara el ingreso principal por la explanada de la Av. Entre Ríos (el Atrio), el Salón de las Provincias (Gran Hall o Hall Central) y el Salón General José de San Martín (Salón Azul). Actualmente, este piso tiene dos áreas claramente diferenciadas en el Senado, un sector hacia la calle Combate de los Pozos donde se localizan el comedor, la sala de taquígrafos, la sala de periodistas y el consultorio médico (para senadores); y otro, hacia la Av. Entre Ríos —el más importante— donde se encuentran los despachos de los secretarios Administrativo y Parlamentario; la Presidencia de la Cámara; el recinto; los salones emblemáticos de la

institución cuyos nombres cotidianos refieren a su color⁹⁹ distintivo: el Salón Dr. Joaquín V. González (Salón Gris), el Salón Eva Perón (Salón Rosado), el Salón General José de San Martín (Salón Azul) y el Salón Dr. Arturo Illia (Salón de Lectura).

El recinto es el ámbito donde se escenifican las relaciones de poder, no solo por la posición que ocupan las autoridades sino también por el lugar donde se ubica la banca que le corresponde a cada senador. El estrado resalta la jerarquía de las autoridades: el presidente ocupa la posición central y más elevada y su sillón destaca respecto de aquellos reservados a los secretarios Parlamentario y Administrativo, más abajo y más pequeños; a los costados de éstos y descendiendo se encuentran las sillas de los prosecretarios Parlamentario y Administrativo.

El recinto del Senado se distingue por sus dimensiones mucho más reducidas que el de la Cámara de Diputados, que evidencia el elitismo de una institución que, en Argentina y en otros parlamentos, se expresa en las dificultades que enfrentan sus miembros para acceder a las bancas. Los espacios de interacción de los legisladores manifiestan el ejercicio y el usufructo del poder simbólico que detentan; entre ellos, el comedor exterioriza estas jerarquías: reservado para el uso de los senadores y sus invitados, los días de sesión y de mayor actividad legislativa, almuerzan en él los políticos más destacados de Argentina. En cambio, los días de escasa actividad (lunes y viernes), se preserva para recepciones especiales y el uso del personal jerárquico.

⁹⁹ En otras Cámaras también los salones tienen denominaciones referenciadas en sus colores distintivos. En Brasil, el nombre de los salones principales refieren al color de su piso: Salón Negro, Salón Azul y Salón Blanco. A su vez, el color de sus alfombras distingue una Cámara de la otra, azul en el Senado, verde en Diputados.



Ilustración 4. Recinto de la Cámara de Senadores

Fotografía tomada desde el estrado del presidente, destaca su forma de hemiciclo y las setenta y dos bancas de los senadores.



Ilustración 5. Salón comedor

El comedor del Senado tiene reducidas dimensiones para una Cámara que cuenta con 72 legisladores, ello se debe a que todavía en el presente funciona en el mismo salón donde fue diseñado originalmente.

Los usos asignados a los salones reproducen estas diferencias. Los senadores efectúan las reuniones en el Salón de Lectura o en el Salón Rosado, pero sus asesores se convocarán en las salas de reuniones del edificio anexo. En el Salón de Lectura se lleva a cabo el Plenario de Labor Parlamentaria, reunión donde el presidente de la Cámara, o el provisional en su ausencia, y los jefes de los bloques acuerdan el orden del día de la siguiente sesión (proyectos y temas a tratar). Esta reunión se efectúa el día anterior a las sesiones de los días miércoles. Cuando los funcionarios de planta política quieren prestigiar sus reuniones las efectúan en el Salón Gris, que se encuentra en el área presidencial; su jerarquía y cercanía a la figura de la máxima autoridad se evidencia por los controles que son necesarios sortear para acceder; asimismo, sus dimensiones reducidas dan cuenta de la jerarquía de las personalidades que se reciben en él y de la preservación de la privacidad de estas actividades.



Ilustración 6. Salón Presidente Arturo Umberto Illia

Salón antiguamente de reunión de los senadores que lo utilizaban como antesala a recinto, de ahí su denominación coloquial de Salón de Lectura. En el presente es el salón donde familiares e invitados presencian la jura de los senadores electos, además de reuniones de comisiones, ruedas de prensa, congresos y cursos de diversos temas.



Ilustración 7. Salón Eva Perón

Este salón se denomina cotidianamente Salón Rosado por el color de sus cortinados y tapizado, ambientado como espacio de reuniones de las primeras senadoras que asumen en el año 1952. En la actualidad, sus usos son múltiples: reuniones de comisión, presidentes de bloque y labor parlamentaria en general; recepción autoridades nacionales y extranjeras y realización de encuentros con legisladores de otros parlamentos, entre otros eventos.



Ilustración 8. Salón Dr. Joaquín V. González

Este salón recibe la denominación de Salón Gris por el color de sus paredes, sillas y sillones. Es un salón reservado del área de Presidencia para la recepción de invitados o entrega de menciones especiales por el presidente.

Si bien en el edificio anexo del Senado hay salones de conferencias y/o reuniones y la sala de teatro Manuel Belgrano (con aproximadamente 200 butacas), ninguno tiene las dimensiones, el prestigio y la fastuosidad del Salón Azul, o en su caso, si fuera para menos invitados (50 a 100 asistentes), del Salón Illia, motivo por el cual los senadores prefieren efectuar los eventos en el palacio, donde pueden lucir su prestigio ante invitados, autoridades provinciales y comprovincianos residentes de Buenos Aires.

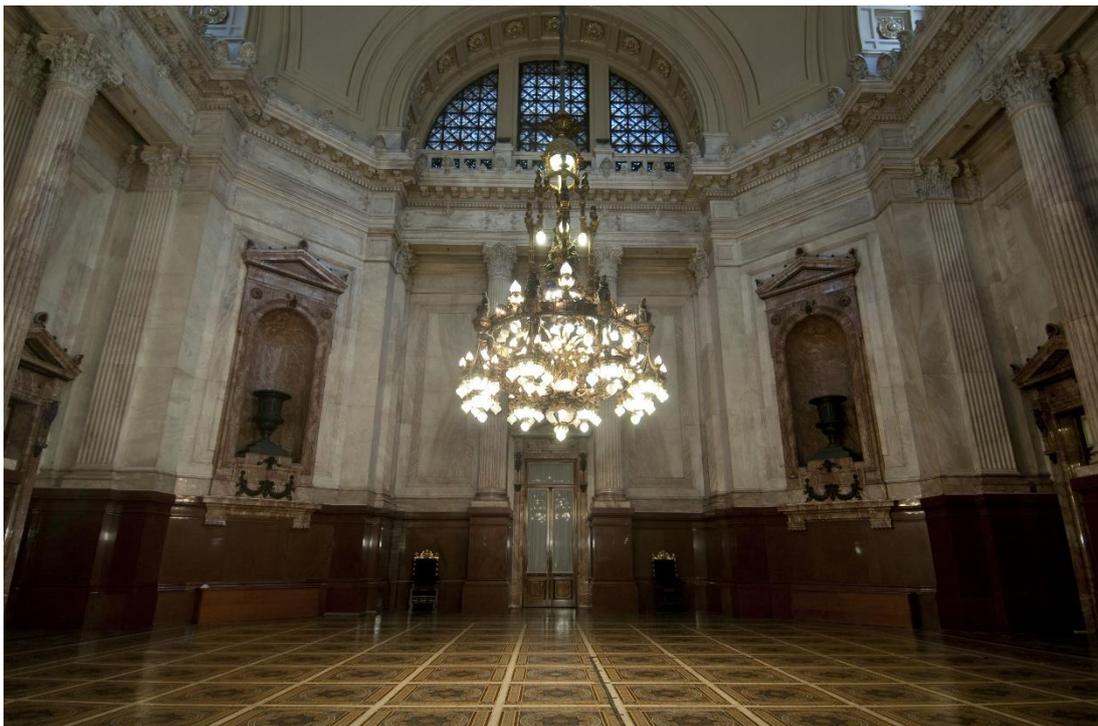


Ilustración 9. Salón Libertador General José de San Martín

Su denominación cotidiana de Salón Azul se debe al color predominante en cortinados, sillones, sofás y la alfombra inglesa fabricada especialmente para este Salón que antiguamente integraban su mobiliario. Se encuentra ubicado en el centro del edificio, bajo la cúpula que lo distingue. Destaca la araña de más de dos toneladas, las esculturas y la cúpula, recientemente restauradas, así como el templete donde se exhibe el libro con el texto original de la Constitución Nacional. En este salón se realizan tanto actividades culturales, políticas como legislativas.

Esta es la causa por la cual los senadores, autoridades y funcionarios prefieren utilizar el Salón de las Provincias para exposiciones, recepciones y ocasionalmente conferencias a pesar de existir salas refaccionadas para tales funciones en el edificio anexo del Senado.

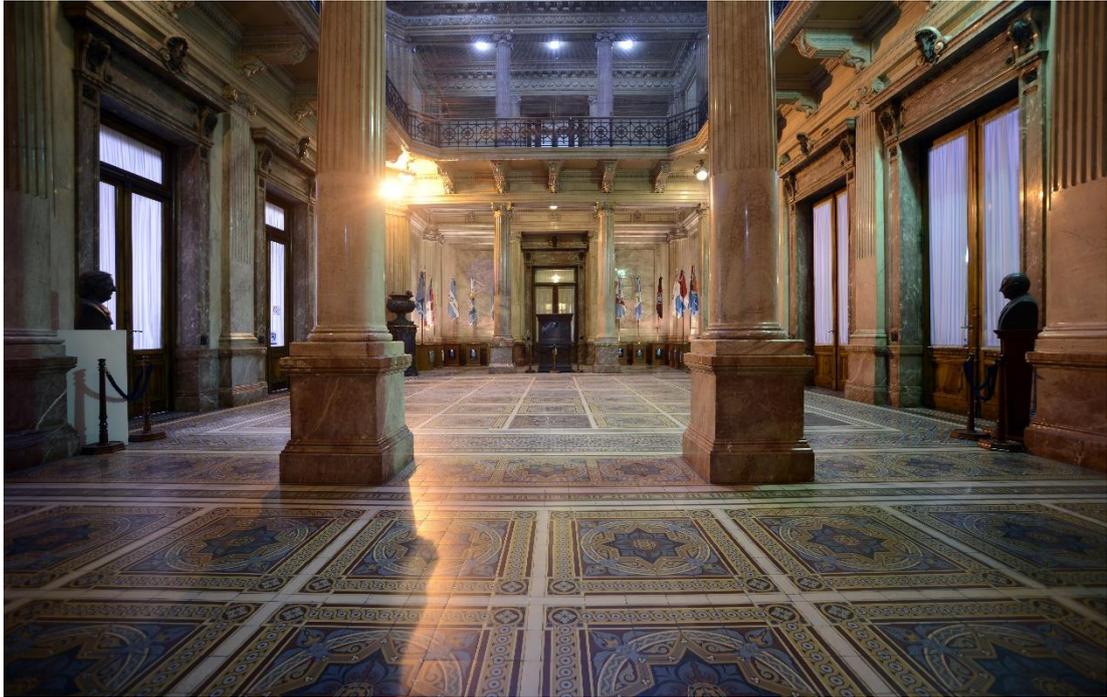


Ilustración 10. Salón de las Provincias

Salón antiguamente denominado Gran Hall o Hall Central y Dr. Carlos Humberto Perette, se encuentra contiguo al Atrio y constituye el acceso principal de recepción del Congreso Nacional. Actualmente recibe el nombre de Salón de las Provincias en honor a las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que conforman los territorios federales de la República Argentina. En su homenaje y presentación, se encuentran las banderas y los escudos de cada una de ellas.

La monumentalidad como símbolo de distancia entre las diversas clases es propia de las sociedades cortesanas. Norbert Elias (1996) distingue dos residencias de la aristocracia francesa durante el Estado Absolutista. Cada una de ellas visibiliza a través de su arquitectura el rango y la posición social sus dueños. Las “casas” (denominadas “hoteles”) de los nobles exteriorizaban, además del poder económico, la dignidad que pueden ostentar sus propietarios. En cambio, la nominación de “palacio” tiene dos acepciones, designa la mansión del rey o del príncipe y el edificio donde funcionan los altos tribunales, percibidos como una extensión de la residencia real. Por lo tanto, la monumentalidad de los “palacios” simboliza el poder político.

Los edificios legislativos mediante su distribución arquitectónica también expresan poder. Los espacios del “palacio” diseñados para una y otra Cámara manifiestan ciertas distinciones que se materializan durante la realización de acciones concretas. Aunque la Constitución Argentina equipara la jerarquía de la Cámara de Senadores con la de Diputados, el despacho del presidente del Senado ocupa la esquina derecha del frente de edificio, en cambio, su par de Diputados tiene su despacho sobre

el lado lateral izquierdo que da a la Avenida Rivadavia. El ingreso principal por las Puertas de Honor sobre la Avenida Entre Ríos; el Salón de las Provincias y el Salón Azul, el más famoso por su cúpula y araña, también forman parte de la planta del Senado. Estas diferencias en la distribución espacial tienen efectos de demostración de poder concreto; cuando las autoridades del Senado reciben una personalidad que lo amerita se abre el ingreso principal por las Puertas de Honor y el acceso por la explanada. La Cámara de Diputados, en cambio, solo cuenta con un ingreso propio por Rivadavia. Ingresos y salones distinguen ambas Cámaras aun cuando no existe un marco jurídico que lo fundamente.

Nirmal Puwar (2010) denomina “Lording It Up” la clara asimetría de jerarquías entre las Cámaras de los Lores y de los Comunes en el Palacio de Westminster. En consecuencia, los diseños de los palacios legislativos reproducen estas diferencias tanto en monarquías parlamentarias como en países republicanos como Argentina.

2.4. Las costumbres de la “casa”

“Casa” es una denominación que comencé a advertir en los días posteriores a mi ingreso; la palabra en la vida cotidiana reemplazaba a otras designaciones como Cámara, Poder Legislativo, Congreso e incluso Senado. A través del tiempo comprobé que los agentes de la Cámara de Diputados, la Imprenta y la Biblioteca¹⁰⁰ empleaban la misma noción. “Casa” refería para estos diversos actores a cada una de las áreas del Poder Legislativo; la designación aludía —como en el siglo XIX— al Congreso Nacional.

La noción apareció con frecuencia en conversaciones muy diversas. Ana, una agente del área administrativa con quien dialogaba a menudo debido a que compartíamos la organización de las mismas actividades, aunque trabajábamos en dependencias distintas, solía emplear la noción asiduamente en comentarios personales muy diversos, “acá en la ‘casa’ no vas a ‘hacer’ amigos”; para refrendar cuestiones de privilegio vinculadas con la antigüedad en la institución, “todos los que trabajamos en esta área tenemos muchos años y una trayectoria en la ‘casa’”; y para

¹⁰⁰ La Biblioteca si bien es presupuestariamente independiente tiene una Comisión Administradora que la integran diputados y senadores en representación de cada una de las Cámaras. Asimismo, la Imprenta depende administrativamente en forma rotativa un año del Senado y otro de Diputados.

referirse al conocimiento de la normativa y del laberinto burocrático que permite encauzar los trámites, “los memos en la ‘casa’ te conviene precederlos de una llamadita por teléfono”.

La denominación también se utilizaba ante situaciones específicas. Un cartel en los ingresos —tanto en el palacio como en el Anexo— informaba que el público debía anunciarse en Seguridad y Control (un superior del área donde se dirige debe autorizar el ingreso) y el personal presentar la credencial. Las normas vigentes establecían que las personas al pasar por el detector de metales y sus objetos por el escáner electromagnético debían presentar la autorización de ingreso. Los empleados tenían que llevarla consigo para ingresar y transitar por el Senado; si el agente de seguridad tenía órdenes superiores de cumplir con la reglamentación y le solicitaba este documento, podía generarse una situación tensa porque podía interpretarla como una descortesía. Escuché en una ocasión a Pedro, un agente que se desempeñaba en un área dependiente del museo parlamentario con una extensa trayectoria en la Cámara, ofenderse y replicar de malos modos, “¿cómo me vas a pedir la credencial si trabajo en la ‘casa’ hace veinte años y me ves todos los días?”. Si el empleado de Seguridad prefiere evitar roces aclarará que lo están observando, entonces el agente que ingresa —por ejemplo— introducirá su mano en un bolsillo o abrirá su saco en ademán de extraer el documento requerido y esa acción es suficiente para poder ingresar, sin la presentación formal.

Sin embargo, diariamente, cuando me presentaba ante el escáner saludaba cordialmente al empleado e ingresaba sin ninguna interpelación. En raras oportunidades, si el agente me desconocía, pero observaba que me desenvolvía con seguridad me preguntaba “¿sos de la ‘casa’?”; de ningún modo indagaba acerca de si formaba parte del personal de la institución, si trabajaba en la Cámara o alguna consulta similar, pues evidenciaría desconocimiento del organismo. La misma pregunta surgirá si mostramos una inquietud que denota conocimiento al ingresar en la Cámara de Diputados o en la Biblioteca. Por el contrario, si desconociera al agente de seguridad y tratara de evitar interpelaciones, pregunto “¿el cajero¹⁰¹ funciona?” “¿sabés si el acto empezó?”, para demostrar que trabajo en la institución e ingreso sin mostrar la credencial. Evadir su presentación no significa que no la lleve conmigo, se

¹⁰¹ En el Senado hay dos cajeros automáticos del Banco de la Nación Argentina que a menudo no funcionan pues son aparatos muy antiguos.

relaciona, por el contrario, con la necesidad de demostrar el conocimiento de las costumbres y de los códigos de la “casa”, es decir, de la pertenencia institucional.

Estos controles “formales” que devenían “informales” expresaban los modos que podían asumir los mecanismos de “mapeo” en la Cámara. A través de éstos, cada empleado exploraba entre sus interlocutores casuales o nuevos compañeros ingresantes, sus vínculos parentales, adscripciones partidarias, sindicales y/o personales. La observación me permitió advertir cómo se realizaba este reconocimiento “informal” entre los propios agentes. Así como Comerford (2003) verificó en un pequeño pueblo rural que la vigilancia respecto de todo lo que acontece: quién pasa, cuándo y con quién, permitía elaborar “mapas” de las relaciones de parentesco, en el Senado, este mapeo producía un reconocimiento entre el personal al explorar la existencia de vínculos familiares, trayectorias académicas, laborales y expectativas personales. Este control entre los agentes se relacionaba — fundamentalmente— con la asistencia, las tareas asignadas, la discrepancia entre el horario de trabajo y la cantidad efectiva de horas de permanencia en la oficina (ya que difieren con respecto a lo que estipula el estatuto del personal legislativo, el agente o funcionario de que se trata y el ámbito en el cual se desempeña). Este control también implicaba un seguimiento continuo —aunque solapado— que involucraba a los agentes entre sí. La vigilancia se complementaba con la narración de las acciones y los movimientos de los otros, donde observante y observado reconocían mutuamente el control que trataban de ejercer uno sobre el otro¹⁰² y la necesidad de *saber* con quién se estaba hablando (DaMatta, 1997, 2002).

Las relaciones personales y estos mapeos se reafirmaban en los eventos sociales, culturales y sindicales, y especialmente en los pasillos, donde se difunden los rumores, se ratifican las lealtades y se tejen alianzas. Para muchos asesores que acompañaban a los senadores desde sus provincias, no solo la Cámara era un mundo hostil. Alejados de sus familiares y amigos, la propia Ciudad de Buenos Aires también lo era. Los agentes ingresantes eran “tratados” a menudo como *outsiders* (Becker,

¹⁰² Esta vigilancia también la observé durante mi estancia en el Senado de Brasilia. Profesionales a quienes se le asignan cargas públicas —como cumplir funciones de jurado en universidades— deben compensar las horas de trabajo para presentarse en estas. No obstante ello, y a pesar de encontrarse justificada su ausencia, el empleado me refiere que el clima laboral es tenso en los días previos a su partida y cuando regresa, pues sus compañeros consideran que goza de privilegios a los cuales los demás no acceden.

2010) por el personal permanente, debido a sus recientes nombramientos, su inexperiencia, el desconocimiento de ciertos códigos informales presentes en la institución o por la imposibilidad de aplicarlos (para encaminar rápidamente los “pedidos” es necesario “tener amigos” en la Cámara).

Este mundo pequeño y cerrado que constituye el Senado argentino con sus propias convenciones, evocó la descripción que Marc Abélès (1992) efectuara del parlamento europeo, definido por este autor como un microcosmos “tribal”¹⁰³ en el cual el personal se percibe a sí mismo como una familia, alusión que no es sólo metafórica.¹⁰⁴ Comerford (2003) también describió este tipo de familia como un ámbito que reserva el respeto, la solidaridad, la confianza y la ayuda mutua entre sus miembros. Estas *familias políticas* conllevaban filiación, patrimonio y herencia. Del mismo modo, las relaciones de afinidad evidenciaron cómo el capital familiar y/o político favorecía un proceso mediante el cual algunas relaciones privadas basadas en la confianza, se transformaban en relaciones de cooperación dentro del sector público. El ex secretario Parlamentario Mario Pontaquarto¹⁰⁵ expresó refiriéndose a estos vínculos “en el Senado [...] comencé a darme cuenta de la importancia del parentesco para entrar a trabajar en la Administración Pública. Muchas veces, la Dirección de Personal tenía las características de un registro civil” (Pontaquarto, 2005: 12).

Estas instituciones *representativas* de la democracia reproducen un mundo cuidadosamente jerarquizado. En Brasil los prendedores marcan estas diferenciaciones; los legisladores,¹⁰⁶ los consultores, los jefes de gabinete, llevan un pinche que los identifica y legitima el estatus de cada uno dentro y fuera de la Cámara.¹⁰⁷ Estos funcionarios reconocían que el prendedor es un privilegio que les permite ingresar al Senado por la entrada principal y por áreas restringidas sin ser detenidos, el uso de ciertos ascensores y una placa en su escritorio, todos elementos y usufructos que, como admitieran, les brindan estatus y el poder que estos símbolos conllevan.

¹⁰³ La noción se desarrolla en la “Introducción”.

¹⁰⁴ Para un análisis más detallado de la noción de familia en este sentido, ver la etnografía *Como una familia. Sociabilidad, territorios de parentesco e sindicalismo rural* de John Comerford (2003).

¹⁰⁵ Pontaquarto toma estado público, en 2000 cuando la prensa lo menciona como quien entrega dinero a algunos senadores para que voten afirmativamente el proyecto de Ley de Flexibilización Laboral.

¹⁰⁶ Abreu (1999) en su tesis doctoral alude al pinche de los legisladores pero durante mi trabajo de campo en el Senado Federal el personal jerárquico me enseñó sus prendedores en las solapas como un símbolo de su estatus.

¹⁰⁷ Los senadores argentinos también tienen un prendedor pero no todos los usan habitualmente.

Se trata de ámbitos burocráticos en los que las mínimas diferencias se visibilizan: todos los empleados tienen una identificación con su foto y datos personales, que colgaban de su cuello mientras se encontraban en la institución y que debían pasar por la lectora al ingresar y egresar del Senado. Sin embargo, el personal superior no la llevaba de manera visible. Matías, jefe de Gabinete de una lideranza, mientras le efectuaba la entrevista, para mostrarme su tarjeta identificatoria tuvo que buscarla en su escritorio y un consultor la llevaba en su maletín, ninguno de los dos la tenía expuesta como el resto del personal, a ellos no se les exigía porque —como me explicaron— debido a su posición jerárquica para no ser molestados les entregaban el pinche que llevaban en la solapa de su traje.

También el Parlamento europeo, desde la puerta de ingreso diferenciaba a los funcionarios y diputados de las visitas. Una frontera invisible separaba a estos funcionarios del resto de las personas que transitaban los pasillos parlamentarios debido al conocimiento de los códigos institucionales que les permitían moverse con seguridad dentro de la institución.¹⁰⁸

Del mismo modo, en el Senado de Argentina pude apreciar cómo la vestimenta difería de acuerdo con el edificio donde se trabajaba. Los agentes que se desempeñaban en el palacio se vestían con ropa más formal respecto de los asignados a los anexos; lo mismo sucedía con aquellos que cumplían funciones en el despacho de un senador o autoridad respecto de quienes estaban en un área administrativa; si era un día de sesión; si el legislador se encontraba en la Cámara o en su provincia; o si debía concurrir a un evento promovido por su dependencia. Cada una de estas situaciones demandaba un vestuario acorde para la ocasión. No obstante, José, que trabajaba desde hacía veinte años en despachos de senadores, me manifestó que en los últimos años asistían con ropa más informal. Tal costumbre la atribuyó a los temores del personal luego de las movilizaciones populares que asediaron el edificio en varias ocasiones en diciembre de 2001 y los primeros meses de 2002. Durante aquellos días, a pesar de que el área fue protegida con vallas, los empleados se sintieron “sitiados”, hubo oportunidades en que la policía les permitió salir cuando la muchedumbre se retiró, pero en otras ocasiones irse a sus hogares los expuso a ser fácilmente identificados por su vestimenta: los hombres por sus trajes y las mujeres por su ropa muy formal y elegante.

¹⁰⁸ Para una descripción detallada ver la etnografía del Parlamento Europeo de Marc Abélès (1992).

José recordó durante una entrevista, “éramos blancos móviles y atravesado el vallado quedábamos expuestos a la ira de la gente, que, como no podía increpar a los legisladores, se descargaba con nosotros”. José y otros entrevistados consideraban que ese era el motivo por el cual el personal comenzó a vestirse informalmente o a llevar saco pero no traje, excepto los días de sesión. La vestimenta mutó así en un *mecanismo de supervivencia* que utilizaron para pasar inadvertidos entre los manifestantes que, desde entonces, se sucedieron casi a diario en los alrededores del Congreso Nacional.

En Francia, si bien en la Asamblea Nacional la apariencia no distinguía a los miembros de la corporación parlamentaria, la diferenciación y estratificación se percibía por una pose física: quienes conocían la institución y la burocracia que le daba vida y de la cual formaban parte, se desplazaban con soltura y seguridad (Abélès, 2001).

El alma de la Asamblea —como sus pares los asesores del Senado de Argentina y los consultores del de Brasil— son los administradores, personal permanente cuyo conocimiento de la legislación los vuelve ineludibles. Anónimos y omnipresentes a la vez,¹⁰⁹ es un cuerpo de elite cuya carrera laboral se desarrolla en la institución. Su ingreso por concurso determina un estatus identitario distintivo en una institución que asemejaba a “clanes tribales”,¹¹⁰ ya que a pesar de interrelacionar permanentemente con otros “clanes legislativos” (los diputados, sus asistentes y los empleados administrativos), en la vida cotidiana cada uno de estos grupos interactuaba separado por fronteras simbólicas.

Los administradores franceses son celosamente independientes y neutrales políticamente aunque trabajen al servicio de un diputado, porque la excelencia de su trabajo es respecto de la Cámara, su reticencia a considerarse “servidores” del poder político subyace en la premisa *las instituciones son perennes: los diputados pasan ¡los funcionarios quedan!* El diputado brasileño Nelson Jobim análogamente alegó acerca de la burocracia permanente¹¹¹ en el Congreso brasileño “la Cámara es de ellos...

¹⁰⁹ Similar constatación efectúa Badaró (2011) respecto de los técnicos de la OCM.

¹¹⁰ Referidos por Abélès (1991) para el Parlamento Europeo.

¹¹¹ El diputado Nelson Jobim manifiesta que “para compreender a Câmara é preciso compreender também uma disputa que existe entre a burocracia permanente e os parlamentares. Há inclusive, para alguns setores —e não todos— da burocracia permanente a visão de que a Câmara é deles. Eles é que são a Câmara, nós somos os transeuntes; estamos em transito e, portanto, o poder tem de ser centrado na burocracia da Casa... longe de ser apenas uma interpretação pessoal: a mesma ideia foi colocada junta a burocracia permanente” (Abreu, 1999:130).

nosotros somos transeúntes” (Abreu, 1999). Durante mi trabajo de campo en el Senado de Brasilia comprobé que esta neutralidad y la ostentación de la pertenencia institucional —al punto de referirse a la Cámara como si fuera propia— se fundamentaban en el acceso a los cargos permanentes a través de concursos públicos. Alexandre —un consultor entrevistado— me explicó que los funcionarios concursados ratificaban esta adscripción a través de frases como “yo no soy político” para escindir de cualquier afinidad o identidad ideológica y resaltar su perfil técnico.

Así, si bien en Brasil todos los agentes estatales eran servidores públicos,¹¹² quienes ocupaban los puestos más altos del escalafón en el Congreso (consultores y funcionarios) no se percibían como burócratas en el sentido clásico weberiano, sino como miembros de la elite de una elite. Los agentes con estabilidad laboral del Senado argentino tienen, en ese sentido, la misma apreciación de sí mismos: su perdurabilidad a través de las gestiones presidenciales se supeditó a la designación en la planta permanente. La designación en esta planta puede asimilarse a la burocracia estable a la cual aludían tanto Abélès como Abreu. Sin embargo, de manera contraria a las referencias de estos autores, en el Senado argentino la neutralidad no era una opción que se considerara plausible. Angélica, una empleada permanente, me describió que ante su negativa a realizar un trabajo en la vía pública que no correspondía a las funciones asignadas, su jefe la desafectó de la oficina. Su relato expresaba perplejidad: por el desamparo gremial y por el paternalismo del área de recursos humanos:

Luego de deambular por distintas oficinas del sindicato, me recibió un secretario cuya respuesta me generó una sensación de extrema vulnerabilidad: me instó a encontrar un destino rápido por el antecedente en el legajo “¿qué te importa hacer un “favor” si te lo piden? Si *sabés bien ¡qué ellos pasan y nosotros quedamos!*”, me sermoneó... Contrariamente a este panorama, la oficina de personal me presentó un panorama mucho menos preocupante.

La afirmación ejemplifica la misma idea de perennidad institucional de los agentes permanentes en relación con la transitoriedad de las autoridades y legisladores presente en las etnografías citadas, mientras aparece un aspecto ausente en los trabajos

¹¹² Esta denominación se emplea en la Constitución de Brasil para referirse a los empleados públicos (Título III, Capítulo VII, Sección I y II).

anteriores: el contubernio¹¹³ de los sindicatos con las gestiones administrativas de turno en el Senado.

La frase expresaba —a pesar de la normativa vigente— la importancia de las fidelidades personales a legisladores, autoridades de la Cámara, partidos o sindicatos, que permiten usufructuar poder y los beneficios que conlleva. La ausencia de padrinazgo no beneficia ni siquiera al personal permanente, como pude apreciar a partir de este caso.¹¹⁴ El acceso a la estabilidad laboral y la pertenencia a la “casa” debían referenciarse en un padrino que refrendase la supervivencia laboral, porque la neutralidad en el Senado argentino no es una virtud, sino una carencia. Por tal motivo, el personal aprende a “mapear” a cada agente para ir elaborando una “cartografía” de los lazos entre empleados, senadores, bloques partidarios, autoridades y sindicatos. Estos vínculos tienen su origen en afinidades constituidas en la provincia de origen de una o ambas partes, contactos partidarios o políticos y relaciones de amistad o consanguinidad; se basan en la confianza, la lealtad y la ayuda mutua y, en tal sentido, tienen la lógica que caracteriza a los grupos de parentesco.

Mario Pontaquarto (2005) al describir su carrera en la Cámara, detalla que luego de la denuncia por un soborno que lo involucrara en 2000, perdió el padrinazgo y su cargo en el Senado, sin recibir —según el autor— ninguna compensación laboral. La pérdida de protección —según su análisis— no se debe a la repercusión que la denuncia tuvo en los medios; como el mismo Pontaquarto (2005) explica, algunos de los senadores involucrados en la investigación desempeñaron importantes cargos en organismos estatales al concluir su mandato como senadores nacionales.

Su mostró el recorrido de un militante que ascendió rápidamente a partir de su nombramiento. Como funcionario de la Unión Cívica Radical (UCR) tuvo muy buenas relaciones con políticos peronistas, representados por el Partido Justicialista (PJ), situación que le permitió acceder a los cargos de prosecretario Parlamentario (que correspondía según los usos y costumbres de la Cámara a la primera minoría, por entonces la UCR) y secretario Administrativo (designado por el presidente del Senado,

¹¹³ Durante la década de 1920, los radicales yrigoyenistas (UCR personalistas) denominaron “contubernio” a los acuerdos y alianzas entre alvearistas (UCR antipersonalista) y legisladores conservadores, demócrata-progresistas y socialistas en el Congreso Nacional.

¹¹⁴ Las recategorizaciones del personal se efectúan en función de los “pedidos” de los senadores, autoridades, funcionarios o sindicatos no por el desempeño laboral del agente.

el peronista Carlos Ruckauf) antes de su designación como secretario Parlamentario en 1999, a sugerencia del presidente Provisional de la Cámara, el radical José Genoud.

Sergio, un agente que se desempeñaba como vocero de prensa de uno de los senadores peronistas más influyentes y que, en aquellos años, fue uno de sus colaboradores más cercanos, reflexionó sobre la cambiante lealtad política de Pontaquarto en la década de 1990, “negocia por ambos bandos [peronismo y radicalismo], llega y cae haciendo la suya”. La trayectoria de la carrera institucional de Pontaquarto le permitió concluir a Sergio:

Mario es un ejemplo de las consecuencias a las que se expone quien opta por tener una *familia política volátil* a cambio de rápidos ascensos: es de todos y no es de nadie. No obstante usufructuar tanto poder, la ausencia de un padrino lo dejó abandonado a su suerte y en la calle, luego de la denuncia de los sobornos.

En consonancia con este análisis, Larissa Lomnitz (2001) consideró que los sistemas informales de intercambio basados en diversas formas de sociabilidad cultural se adaptaron y flexibilizaron ante la modernización y los cambios de valores. Inferí a partir de esa afirmación que en instituciones fundantes de sociedades contemporáneas, regidas por sistemas de gobierno democráticos, entre ellas el parlamento, principios morales primarios de la cultura (como la lealtad y la confianza), asociados con la familia o la amistad, tienen aún plena vigencia. En el Senado argentino —a similitud de una “familia”—¹¹⁵ las redes extensas de parentesco que incluían vínculos consanguíneos y de afinidad, también se basaban en estos valores. Esteban me confía acerca de un compañero “en él podés confiar porque es leal, lo conozco hace años, la gente como él, con códigos, no cambia”.

La “cartografía” basada en la acumulación de información informal también me permitió *clasificar* a los diversos padrinos, aquellos que son “cumplidores”, según la denominación de los agentes: un ascenso mediante una recategorización o la estabilidad laboral para quienes no contaban con ella; de aquellos otros que tenían capacidad para convocar colaboradores, pero rara vez concretaban sus promesas. Estos mapeos de las relaciones parentales que reconstruían las familias de agentes, funcionarios, políticos y sindicalistas tienen otra ventaja, permitían conocer de manera precisa los lazos de sangre y de afinidad presentes en el Senado. El sitio institucional

¹¹⁵ Comerford (2003) refiere que sus interlocutores le afirman que “o sindicato é como a mina familia”.

en internet contiene la nómina de agentes de planta permanente¹¹⁶ y transitoria,¹¹⁷ pero en estos listados solo pude constatar los vínculos presentes entre aquellos que tenían el mismo ascendiente por vía paterna (apellido). No conseguí verificar los parientes designados por línea materna ni a los amigos (como tampoco a sus familiares, hijos y esposas, entre otros).

“Casa” era, entonces, una noción que para los agentes tenía dimensiones más complejas y profundas que aquella que aludía al espacio físico. La expresión la empleaban todos sus “moradores” más allá de las jerarquías y la situación laboral en la que se encontrasen; remitía a la Cámara y al Congreso Nacional como institución, pero también a los lazos de parentesco y de amistad, relaciones que, a su vez, eran de confianza, reciprocidad y lealtad, como desarrollaré a lo largo de esta tesis.

2.5. La noción de “casa” en los poderes legislativos

“Casa” es la mención cotidiana para referirse al Congreso como institución y poder autónomo por quienes trabajan en la Imprenta, la Biblioteca y las Cámaras de Diputados y Senadores. Las referencias de los agentes y de las administraciones¹¹⁸ se construyeron en torno a ella. La noción se empleaba tanto para indagar la procedencia de un llamado telefónico (“llamás de la casa”) como desde una publicación institucional: “Su misión es custodiar el patrimonio de la Casa”¹¹⁹ (*Pulso Parlamentario* N° 25, 2014: 8).

El término es expresión, además, de la construcción de la alteridad. Por ejemplo, Hugo, un director designado en la planta temporaria de un área administrativa durante la gestión presidencial de Daniel Scioli, con quien tenía trato cercano por compartir trabajo en común, tenía una visión crítica respecto del personal de la Cámara. Por este motivo, en nuestras conversaciones referidas a la forma de trabajar en el Senado, se diferenciaba de aquellos que expresaban su pertenencia institucional a partir de su propia carencia: “Yo no soy de la casa”, afirmaba como una forma de resaltar su “transitoriedad”; “yo tampoco” le contestaba para recordarle que, igual que

¹¹⁶ <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> [consultada el 12/11/2014].

¹¹⁷ <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/temporales> [consultada el 12/11/2014].

¹¹⁸ Actualmente la Cámara de Diputados publicita la visita guiada en su página de internet a través del eslogan “Vení a conocer la Casa del Pueblo”, ver <http://www.diputados.gov.ar/> [consultada el 30/01/2015]. El término es novedoso en Argentina pero en Brasilia “Casa do Povo” refiere al Congreso Nacional, en general y a la Cámara de Diputados, en particular.

¹¹⁹ La publicación se refiere a la Dirección de Seguridad y Control.

él, no era “permanente”.¹²⁰ En tal sentido, esta identificación “categorial” como agentes que compartíamos el atributo de la transitoriedad expresaba una *frontera identitaria simbólica* que no traspasábamos: *Ambos sabíamos que trabajábamos en la “casa” pero no pertenecíamos a ella.* Las conversaciones discurrían siempre por los dilemas del personal transitorio en una institución cuya burocracia funciona eficazmente cuando se dominan los mecanismos informales para encauzar solicitudes y estrechar vínculos. La expresión “yo no soy de la casa” manifestaba que la frontera que nos separaba del personal con “años de trabajo en la institución”, refería a no cumplir con el requisito de la “permanencia”, es decir, de la estabilidad laboral, como también al desconocimiento de reglas no escritas regidas por las costumbres que permitían el funcionamiento de la “casa”, cuyo “discernimiento” era un camino a recorrer.

En mi caso, y en el de muchos otros agentes que a lo largo de estos años conocí, un mecanismo para sortear la inexperiencia y cumplir con las tareas requeridas, era contar en cada oficina con la que el agente trabajaba habitualmente, con un empleado conocido, ingresante e inexperto, que agilizara los trámites solicitados. Esta situación conllevaba a que se canalizase gran parte de las tareas a través de este personal de las áreas administrativas, debido a la confianza de los empleados que se encontraban en una situación similar (contratado que aspira a un nombramiento en planta transitoria o un transitorio que espera su designación permanente) y de sus superiores, muchos de ellos también transitorios. Se producía, así, una diferenciación en cuanto a la eficiencia y eficacia que se esperaba que el personal desarrollara en estas dependencias. Los empleados permanentes estaban menos proclives a “correr” tras los tiempos de una gestión a la cual no “pertenecían”. Por el contrario, su pertenencia la identificaban con la institución; distinta era la situación de los transitorios y contratados debido a su vulnerabilidad.

Esta distinción pude apreciarla con claridad durante mi trabajo de campo en el Senado de Brasilia. Las entrevistas al personal (funcionarios, consultores legislativos, asesores y personal administrativo) me permitieron comprobar que trabajar y pertenecer delimita la frontera de la estabilidad de aquellos que ingresan por

¹²⁰ En el momento de la conversación (12/09/2007) trabajaba en la planta transitoria del Senado.

concurso¹²¹ y forman parte de la planta de personal efectivo, de quienes se contrataban para cumplir tareas específicas: los “comisionados”, denominados de “confianza”¹²² porque se incorporaban a la Cámara a través de vínculos personales, sin posibilidad de acceder a la estabilidad laboral.¹²³ Algunos de estos agentes acreditaban hasta quince años de antigüedad y, aun así, tenían vedada la permanencia por ley. La reforma de la Constitución en 1988 estableció la estabilidad laboral para el personal de la Casa (denominación de las Cámaras incluso en el texto de la constitucional) que en aquel momento trabajaba en la institución pero determinaba que las personas que aspiraban a constituirse en servidores públicos de los poderes federales: Ejecutivo, Judicial y Legislativo debían ingresar por concurso público. Renato, jefe de Gabinete en el Senado Federal, sintetizó la diferencia:

Si bien todos los empleados *son de la casa* en términos institucionales, en tanto es el lugar de trabajo de efectivos y comisionados, hay una diferencia en cuanto a la pertenencia. Yo *soy de la casa*, porque soy efectivo, *el comisionado trabaja* en el Senado, *está en la casa*, pero no pertenece a ella” (la cursiva transcribe el énfasis del entrevistado).

La noción de “casa” adquiriría así una dimensión vinculada con la pertenencia. En Brasilia, el personal de “confianza” puede trabajar años en el Senado y durante todo ese tiempo estará pero nunca “será” de la casa, carecerá de estabilidad laboral, situación que, además de la incertidumbre, le impide poder adscribirse a otros poderes de la Administración Pública. El personal estable, en cambio, alcanzaba relativamente pronto la jerarquía máxima en su escalafón, motivo por el cual solían continuar su carrera en otras dependencias del Estado cobrando el plus correspondiente al cambio de escalafón.

“Casa” también era una denominación utilizada para nombrar los poderes legislativos en otros países. Karina Kuschnir (2000a) señalaba que en Río de Janeiro a

¹²¹En la actualidad, el ingreso por concurso público otorga transparencia a la administración estatal para los cargos de planta permanente. Ver Constituição da República Federativa do Brasil (2012), Capítulo VII: Da Administração Pública, Seção I: Disposições Gerais, texto vigente a partir de la promulgación de la reforma constitucional de 1988 y las enmiendas de 1992 y 1994.

¹²² Los empleados que ingresan mediante otros mecanismos, como nombramientos de legisladores o concursos internos dentro de los bloques partidarios, se nombran en cargos denominados de “confianza”. Ver Lei 8112/1990, artículo 9. Ver Legislação Consolidada do Servidor Público (2004).

¹²³ Lei 8112/1990, artículo 10. Ver Legislação Consolidada do Servidor Público (2004).

la Cámara Municipal¹²⁴ —CM— se la nominaba Casa;¹²⁵ Maria Cecília Solheid da Costa (1980) tituló su etnografía del Congreso de Brasil “Os caminhos da Casa”; Carla Teixeira Costa (1998) y Lyvia Rodrigues Barbosa (2012) aludían a esta designación en el parlamento brasileño como sinónimo de Cámara en reiteradas ocasiones (Teixeira, 1998: 108, 112; Rodrigues Barbosa, 2012: 276, 291). Incluso en la Constitución de Brasil (Senado Federal, 2012) y en el Reglamento Interno del Senado Federal, Casa (con mayúscula) reemplaza a Cámara.¹²⁶

En otros idiomas, el vocablo tiene dimensiones similares. La denominación en lengua inglesa designa al Parlamento británico *House of Commons* y *House of Lords*.¹²⁷ En Estados Unidos: *United States House of Representatives*¹²⁸ o simplemente *The House*, constituye la Cámara de Representantes (análoga a la Cámara de Diputados en Argentina), a diferencia del Senado, *United State Senate*,¹²⁹ donde la mención de casa (*house*) no aparece. En países republicanos con poderes legislativos bicamerales como Argentina,¹³⁰ Brasil¹³¹ y Estados Unidos, Senado designa la institución como en la antigua Roma. Los representantes o diputados se refieren, en cambio, a partir del sustantivo Cámara en español y *house*, en inglés. Es decir, la Cámara de Senadores se identifica con la institución y la Cámara de Representantes o Diputados con sus miembros, los legisladores.

“Casa” también es una mención empleada en Argentina por legisladores y autoridades del Congreso. El 21 de junio de 1995, el senador Eduardo Menem describió en el recinto “este estatuto¹³² que proyectamos y que ha sido conversado y pactado, en alguna medida, con los propios empleados de la casa. Y cuando hablo de casa me refiero al Senado y a la Cámara de Diputados” (Diario de Sesiones, 1995a:

¹²⁴ Poder local que cumple funciones legislativas. En Argentina se denominan Consejos Deliberantes.

¹²⁵ Incluso con ese término la designa la prensa gráfica. La autora menciona el artículo publicado en *Jornal do Brasil* titulado “Casa suspeita” (Kuschnir, 2000a: 72).

¹²⁶ En <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/> [consultada el 12/11/2014].

¹²⁷ Ver <http://www.parliament.uk/> [consultada el 12/11/2014].

¹²⁸ Ver <http://www.house.gov/> [consultada el 12/11/2014].

¹²⁹ Ver <http://www.senate.gov/> [consultada el 12/11/2014].

¹³⁰ En Argentina se puede apreciar esta diferencia, *Senado* aparece mencionado en la documentación oficial como Honorable Senado de la Nación y su sitio en internet es www.senado.gov.ar; en cambio, *Diputados* se designa a sí misma como Honorable Cámara de Diputados de la Nación y su link es www.diputados.gov.ar [consultada el 12/11/2014].

¹³¹ Ver para el Senado Federal el sitio <http://www.senado.gov.br/> y para la Cámara de Diputados <http://www2.camara.leg.br/> [consultadas el 12/11/2014].

¹³² Alude al Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación, sancionado como ley 24600.

2150). “Casa” asimismo es una expresión que la utilizan otros senadores¹³³ durante ese debate y en otros posteriores del mismo proyecto.¹³⁴

La gestión presidencial¹³⁵ de Amado Boudou empleó la denominación para “comunicarse” con el personal. Esta estrategia generó asombro y rechazo durante los primeros meses de la nueva administración; por entonces los agentes manifestaron en reiteradas oportunidades la “apropiación” de la noción. Ana me comentó despectivamente señalándome un email institucional: “éstos ni conocen ni son parte de la ‘casa’”. La frase aludía a la interpretación ambivalente que le otorgaban al término. “Casa” en estas comunicaciones involucraba algunas veces al personal y en otras a las autoridades. La observación de Ana destacó el uso incorrecto del término, ya que esta manera de nombrar a la Cámara la empleaba solo el personal, las autoridades que recurrían a la noción lo utilizaban de manera coloquial, rara vez en las comunicaciones escritas.

La lectura de *Pulso Parlamentario*,¹³⁶ una revista de circulación interna, corroboraba estas percepciones. La sección “Anecdotario” publicó una entrevista a Francisco, peluquero del Senado quien reconoció “para mí el Senado es mi casa” (*Pulso Parlamentario* N° 6, 2013: 8). Una apreciación similar expresó Viviana: “Me siento afortunada, esta es mi casa” (*Pulso Parlamentario* N° 8, 2013). En la misma sesión, de un número posterior, Norma definió al Senado como su segunda casa (*Pulso Parlamentario* N° 15, 2014). Testimonios similares se repitieron a menudo en cada número en las entrevistas a empleados con veinte o más años de trabajo en la institución. Estos agentes le otorgaban al término “casa” un sentido que expresaba su pertenencia y a la vez, una “apropiación” de la institución, a través del adjetivo posesivo “mi”.

¹³³ Me refiero a las menciones de los senadores José Genoud (Diario de Sesiones, 1995a: 2154), Juan Aguirre Lanari (Diario de Sesiones, 1995a: 2156) y Octavio Bordón (Diario de Sesiones, 1995a: 2156).

¹³⁴ El 15 de noviembre de 1995 cuando se debate el proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación el diputado Osvaldo Borda menciona al personal “de la casa” (Diario de Sesiones, 1995: 5338-9).

En la sesión del 22 de noviembre de 1995, remitido el proyecto a la Cámara de Senadores, el senador Lanari refiere “tenemos una larga experiencia en esta casa” (Diario de Sesiones, 1995b: 5726) y el senador José Romero Feris alude a toda la gente que “integra esta Casa” (Diario de Sesiones, 1995b: 5727).

¹³⁵ Asume el 10 de diciembre de 2011.

¹³⁶ *Pulso Parlamentario* es una revista que empieza a editarse en 2012, de publicación periódica, en papel, producida por la Dirección General de Imagen Institucional y Tecnología de la Comunicación, dependiente de la Secretaría Administrativa del Senado. Cada número contiene información institucional del mes que se edita; entrevistas a agentes, funcionarios, a un senador; y clasificados del personal.

“Casa” es una categoría que en Argentina y en países diversos (cultural y lingüísticamente diferentes) alude a las instituciones parlamentarias tanto en las menciones oficiales (normas y documentación) como en sus usos y costumbres informales (como símbolo de pertenencia institucional). La noción, como se desarrollará a continuación, remite a las relaciones entre parentesco, política y poder que se pueden rastrear a través de la historia; a la noción de familia extensa, en tanto expresa lazos de sangre y de amistad, apadrinamiento y alianzas, vínculos que a su vez, son de confianza, reciprocidad y lealtad. Noción polisémica y polifónica sintetiza una institución jerarquizada (el Senado argentino) donde estos lazos cuentan más que la trayectoria profesional de los agentes.

2.6. Las casas de la “casa”

La designación “casa” la emplean tanto los senadores como los sindicalistas, las autoridades y el personal de la Cámara. Para Norberto Di Próspero, secretario General de la Asociación del Personal Legislativo (APL) remite a aquellos agentes cuyo conocimiento de las reglamentaciones escritas y de los usos y costumbres permiten el normal desenvolvimiento del Congreso. Agentes que efectivamente *eran* y no meramente *estaban* en la institución, motivo por el cual presumía: “Las autoridades saben que somos imprescindibles para que esta casa política funcione, y a nosotros eso nos enorgullece”.¹³⁷

En la investigación de la que da cuenta este trabajo, los actores en la Cámara le otorgaban significados específicos a frases como “le damos la bienvenida a nuestra casa”, expresión frecuente en el lenguaje cotidiano y político de los burócratas y funcionarios gubernamentales. “Casa” era una referencia espacial que suponía una delimitación territorial, pero a su vez adquiría una dimensión simbólica. Los sentidos de pertenencia se en relaciones entre pares y en aquellas asimétricas. La noción manifestaba dimensiones a partir de las cuales se construían múltiples identidades senatoriales, sedimentadas y negociadas en el tiempo y reformuladas en función de los “vientos” políticos del momento.

Una de estas dimensiones, la del parentesco, permite clasificar y distribuir funciones sociales y representar a los grupos y al territorio. Como han demostrado

¹³⁷ En <http://www.parlamentario.com/noticia-45083.html> [consultada el 14/11/2014].

Lomnitz (2001) y Villagrán (2009), la pertenencia a una familia extensa facilita el acceso y la permanencia en los cargos públicos en instituciones gubernamentales, incluidas las legislativas. Familia era, también, una denominación que aludía a los lazos de confraternidad constituidos; en las etnografías de Barrera (2012) y Abélès (1992). En Brasil —por ejemplo— las fuerzas armadas se denominan a sí mismas “familia militar”.¹³⁸ La filiación es, por lo tanto, un dato siempre presente en los poderes estatales.

La familia es un capital también presente en el Senado argentino, hecho que corroboré al explorar la nómina de personal de planta permanente y transitoria¹³⁹ o al leer la revista *Pulso Parlamentario*. Incluso el acceso a cargos públicos vinculados con el parentesco aumentaba cuanto mayor es el capital político acumulado por la familia (Grill, 2003). El apellido familiar¹⁴⁰ es un pasaporte que legitima la pertenencia, las formas de “hacer” política y la gestión de estas instituciones. Michael Herzfeld (1993) consideró que el *ius sanguinis* (derecho de sangre) fundamentaba los discursos a partir de los cuales se esencializaba la identidad. Este derecho acentuaba la inequidad respecto de quienes no podían usufructuarlo. Familia y lealtad originaban así un “tipo” de elite burocrática que se basaba en un origen común, la sangre.

Claude Lévi-Strauss (1981, 1987) relacionaba de manera similar, la *maison* y a los sistemas de *maison*¹⁴¹ con el parentesco, las alianzas y la herencia; las *casas* podían funcionar, en consecuencia, como familias y las familias como *casas* (Lévi-Strauss, 1981, 1987); la filiación y la alianza se volvían *sustituibles*. La *maison* era un sistema jerárquico que debía estudiarse como “une personne morale” asociada a un nombre y a un dominio sobre los bienes inmateriales (tradiciones y rituales) y materiales (Lévi-Strauss, 1981, 1987). Casa como institución social tenía, para este autor, la capacidad de perdurar en el tiempo, transmitir prerrogativas y conciliar

¹³⁸ El dato lo aportó Enrique, consultor del Senado Federal en la entrevista efectuada el 5 de junio de 2013.

¹³⁹ La nómina de agentes de la planta permanente se puede revisar en <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> y la de agentes de planta transitoria en <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/temporales> [consultadas el 12/11/2014].

¹⁴⁰ Los lazos familiares se extienden más allá de la portación de un mismo apellido. El seguimiento en Argentina es más complicado porque no es usual la utilización del apellido materno. Una situación similar corresponde a la “familia política”, relaciones entre personas que no tienen el mismo apellido pero con estrechos vínculos entre ellos.

¹⁴¹ Para un breve estado de la cuestión ver Olavarría (2002). Asimismo, el libro compilado por Carsten y Hugh-Jones (1995) profundiza las acepciones de las nociones de casa y sistemas de casa de Lévi-Strauss.

principios opuestos como filiación/alianza, dándoles apariencia de unidad. María Eugenia Olavarría sostuvo que si bien estas *sociedades de casas* (*société à maison*) tendían a desaparecer, las *casas* por el contrario, pervivían y se reproducían en algunas organizaciones y fraternidades a través de un patrimonio material o espiritual y de un lenguaje (propio de los sistemas de parentesco) que “emparentaba” a sus miembros (Olavarría, 2002: 102).

En tal sentido, Abélès (2001) advirtió que en la Asamblea francesa la familia podía determinar el prestigio social de un individuo y los recursos sociales de los que disponía. En consecuencia, este capital familiar favorecería un proceso de socialización mediante el cual algunas relaciones privadas basadas en la confianza, se convertían en relaciones de cooperación dentro del sector público. En sintonía con estos análisis, Paula Canelo (2011) constató que en Argentina los hijos de los senadores accedían antes y a más cargos públicos que el resto de los políticos, y que a partir de la reapertura democrática en 1983 se incrementó el acceso por vínculos familiares. El estudio, sin embargo, se focalizó en lazos familiares vinculados a la trayectoria política de los senadores, y no explora las redes de parentesco y amistad que en instituciones como el Senado se extendían a los agentes y funcionarios que eran mucho más difíciles de rastrear incluso en el trabajo de campo.

Si la noción de “casa” presumía un sentido de pertenencia social, parental o política ¿para todo el personal del Senado representaba lo mismo? La pregunta ¿qué significa “casa”? reveló un desconcierto perturbador. Ana, una empleada de Seguridad, perpleja me interpeló “¿Cómo? No entiendo, ¿qué significa ‘casa’ para mí? ¡Lo mismo que para vos!”. Las respuestas siempre hacían hincapié en una trayectoria personal cimentada a través de los años laborales. El tiempo de permanencia establecía una primera diferencia entre el adentro —pertenecer— y el afuera; entre aquellos establecidos y los foráneos¹⁴² (Elias, 2000).

El estatus de esta noción como entidad constructora de alteridad, rememoraba el sentido que Roberto DaMatta (1997, 2002) le otorgó a casa “entidades morales,

¹⁴² Elias (2000) describe en su etnografía *Outsiders* cómo las clasificaciones de los vecinos más antiguos —el establishment (*established*)— hacia quienes se mudaron más recientemente —los *outsiders*— generan tensiones en un barrio obrero inglés. Ver asimismo la Introducción de Federico Neiburg (Elias, 2000).

esferas de acción social [...] dominios culturales institucionalizados”¹⁴³ que, a la vez, configuraban un espacio internamente heterogéneo que se definía en contraste u oposición con otros dominios, como el espacio exterior de la calle. La “casa política” senatorial reproducía así la lógica de una sociedad donde imperaban las relaciones personales. La “casa” implicaba preferencias, lealtades y compensaciones, se encontraba políticamente alineada y suponía una visión de la sociedad que traducía un mundo de preferencias, afinidades y vínculos. “Casa” era una metáfora, un espacio de trabajo e institucional, donde el estado era el padre y los empleados sus hijos a quienes había que proteger de los peligros externos, pero también subordinar.¹⁴⁴

Los ritos oficiales así como las ceremonias domésticas que abrían la “casa” a la calle, transformaban la morada en algo público. Daniel Scioli, durante su gestión como presidente de la Cámara, aludió a una metáfora, “el Senado es la *casa* de las provincias en Buenos Aires”. Esta idea subyacía en la práctica que permitía a los senadores realizar eventos en el Senado, en cuyo transcurso los invitados circulaban libremente por los espacios preestablecidos; las reglas de la hospitalidad funcionaban para estas situaciones, pero cotidianamente la Cámara quedaba restringida para quienes *son* o *están* en la “casa”. Como en nuestro hogar, abrimos esporádicamente las puertas para una reunión o una fiesta pero luego la circulación se circunscribe a sus moradores.

Este era un discurso universal que incluía a todas las personas y a la vez igualitario, ya que cualquiera podía participar, no era necesario contar con invitaciones personales. Sin embargo, enmascaraba lealtades y amistades políticas. Como toda “casa”, el Senado tiene “códigos” basados en las fidelidades individuales, reglas para los anfitriones y normas para las visitas. La “casa” implicaba preferencias, lealtades y compensaciones (DaMatta, 1997), se encontraba políticamente alineada, suponía una visión de la sociedad y traducía un mundo de preferencias, afinidades y ligazones.

Hacia el afuera, la “casa” mostraba un grupo de iguales y estaba sujeta a las normas vigentes por los sentidos de pertenencia que otorgaba, y hacia adentro mostraba jerarquías. Las relaciones senador-colaborador, funcionario-empleado, y

¹⁴³ “(...) entidades morais, esferas de ação social, províncias éticas dotadas de positividade, domínios culturais institucionalizados... capazes de despertar emoções, reações” (DaMatta, 1997: 15, traducción propia).

¹⁴⁴ “(...) e na linguagem da lei que, igualando, subordina e explora” (DaMatta, 1997: 59).

entre empleados de acuerdo con el carácter de su designación: permanente-transitorio-contratado, referenciaban cómo sedimentaban en el tiempo las distintas adscripciones. “Casa” podía interpretarse como un ámbito en el que primaban relaciones que no eran necesariamente familiares, pero sí “domésticas” (Vianna, 2002), afines a las actividades cotidianas que se desarrollaban en la Cámara. De este modo, la expresión visibilizaba fronteras simbólicas entre los actores, vinculadas con lazos partidarios, con legisladores o con gestiones administrativas que enmascaraban aquella más potente, la frontera identitaria de la pertenencia.

En Brasil, Gilberto Freyre (1977) con anterioridad a DaMatta, contraponía la casa-grande rural y el sobrado (la casa) de las ciudades brasileñas con la calle, al presentarlos como ámbitos cerrados hacia el exterior. Los esclavos también se diferenciaban entre aquellos destinados al sobrado¹⁴⁵ de los destinados a vender en la calle. Del mismo modo que en el Senado argentino, la casa jerarquizaba a sus habitantes¹⁴⁶ y establecía una distancia tanto física como espacial entre ellos.

De manera análoga, Moacir Palmeira (1977) distinguió entre el morador —trabajador que tiene una “casa de morada” en el ingenio azucarero— del asilado, del corumba (pequeños agricultores que trabajan en los ingenios durante el verano) o del trabajador de la calle que desempeña trabajos temporarios. Aquí, casa para el morador se asociaba a trabajo, de manera análoga a uno de los sentidos otorgados por el personal del Senado.

La “casa” aparecía así como el único sujeto con derechos y deberes, el principal agente de socialización y una extensión de la persona; se construía a imagen de sus habitantes y éstos a su vez, se constituían como individuos y grupos a través de ella (Carsten and Hugh-Jones, 1995). Norbert Elias (1996) refiere que en el Antiguo Régimen francés, “casa” era una noción limitada a una elite, al rey y la alta nobleza y “familia” a la alta burguesía. La corte entonces comprendía a la casa real, sus allegados y a “todos aquellos que, en un sentido más o menos estricto, pertenecen a ella” (Elias, 1996: 60). Los nobles cortesanos actuaban como mediadores con respecto a las acciones realizadas en el país, la Corte funcionó así como un “órgano representativo”

¹⁴⁵ “... ‘de portas a dentro’...” (Freyre, 1977:48).

¹⁴⁶ Freyre alude que se diferencia al esclavo en contacto con los blancos de la casa —como si fuese una persona de la familia—, de aquél expuesto a los contactos “degradantes” de la calle (Freyre, 1977).

(Elias, 1996) a punto tal que cuando Luis XIV pretende organizar el país lo diseñó como una ampliación de su Corte.

Pierre Bourdieu (2005) estableció una analogía entre los *kabilas* y la Francia del Estado dinástico¹⁴⁷ al verificar que en ambos casos

las relaciones políticas no son independientes de las relaciones de parentesco... lo mismo sucede respecto de las relaciones económicas. El poder reposa en las relaciones personales y las relaciones afectivas socialmente instituidas (Bourdieu, 2005: 46).

La “casa” para Bourdieu era una estructura económica y social¹⁴⁸ que se protegía a través de diversos instrumentos sucesorios y contradictoriamente “mezcla lo doméstico y lo político, la casa real y la razón de Estado” (Bourdieu, 2005: 50).

En tal sentido, el Senado es una “casa”, en consonancia con estos análisis de Elias y Bourdieu, donde las jerarquías reproducen relaciones de fuerzas desiguales y cambiantes —claramente influenciadas por las contingencias políticas—, sedimentadas y delimitadas dentro de las distintas áreas laborales; pero, a la vez, es una “casa” donde las jerarquías y la pertenencia se establecen por el parentesco y en tal sentido, se desconfía de los extraños.¹⁴⁹

En cierta ocasión, frente a una sugerencia que le transmití —y que supuse irrelevante—¹⁵⁰ un agente joven me interpeló “¿vos sabés con quién estás hablando?”.¹⁵¹ Recordé entonces la sentencia a través de la cual DaMatta (1997, 2002) exploraba un mundo jerarquizado, en el que el ejercicio de la autoridad, en determinados ámbitos relacionales, estaba signado por la lealtad, el parentesco y la amistad pero también por un autoritarismo explícito o larvado, conforme a las circunstancias. La frase expresó prerrogativas donde la conciencia de una posición social o laboral manifestaba la imposición de poder o la posibilidad de una autoridad amenazada; en cualquier circunstancia denotaba relaciones personales jerárquicas atravesadas por una fuerte moralidad.

¹⁴⁷ Denominación de Bourdieu del Estado Absolutista.

¹⁴⁸ Análogamente, Lévi-Strauss (1981) sugiere que las sociedades basadas en sistemas de casa se apoyan en lazos de sangre para dominar intereses políticos y económicos.

¹⁴⁹ Ianni y Reuss-Ianni describen de manera similar una organización basada en la familia: “...the Lupollo family is concerned membership in the organizational hierarchy is determined by blood and marriage and is not an option for outsiders” (Ianni, y Reuss-Ianni, 1972: 134).

¹⁵⁰ La persona sube a un ascensor completo y le solicito que descienda.

¹⁵¹ DaMatta expresa el ejercicio de esta autoridad en ámbitos relacionales signados por la lealtad, el parentesco y la amistad mediante la sentencia “você sabe com quem está falando” (DaMatta, 1997).

Así como las casas nobles europeas se valían de categorías consideradas opuestas que mutaban en intercambiables para asegurar su supervivencia, el Senado en Argentina también concilió normas escritas con usos y costumbres.¹⁵² La “casa” funcionaba —por lo tanto— como una *creación institucional* que permitía conciliar fuerzas (Lévi-Strauss, 1981: 164) y articular todos los dominios de la vida colectiva, a partir de principios supuestamente irreconciliables (Lévi-Strauss, 1981). En tal sentido, la casa senatorial —como toda institución parlamentaria— dependía del consenso y de acuerdos formales e informales entre los senadores de los diversos partidos para su normal funcionamiento. Maria Cecilia Solheid da Costa al referirse al Senado brasileño verificó (en 1976 cuando realizó su trabajo de campo) que la “casa abriga hermanos” (Costa, 1980: 269), a la “familia”, reproduciendo, en consecuencia, relaciones parentales y de afinidad.

“Casa”, por lo tanto, es una metáfora que esconde los caminos que los agentes recorren para *conocerla*, tanto espacialmente (los diversos edificios donde funcionaba) como institucionalmente: la “casa de papel” dominada por una burocracia “experta” en los procedimientos formales e informales necesarios para el seguimiento de los documentos oficiales y para efectivizar y/o concluir sus circuitos. Expresiones como “soy de la *casa*” aludían a una *identificación* (Brubaker y Cooper, 2002) situada y contextualizada que conllevaba la clasificación de quien llevaba a cabo la acción de especificar, de acuerdo tanto con la posición que ocupaba en una red relacional (el ámbito laboral) como con un atributo categorial (la planta de nombramiento —política, permanente, transitoria—, por ejemplo); los “otros” se identificaban a partir de esas mismas nociones.

Como en toda “casa”, en el Senado hay quienes se consideraban a sí mismos “propietarios” (agentes permanentes y militantes sindicales) porque usufructuaban los derechos que otorgaba la estabilidad. También existían “inquilinos”, el personal transitorio y “contratado”, los senadores, las autoridades y la mayoría de los funcionarios designados en la planta política. Algunos de estos inquilinos pasaban a formar parte de la planta permanente.

¹⁵² Ejemplos en tal sentido son los mecanismos para la elección de las autoridades fundados en los usos de la Cámara a partir del vacío existente en el reglamento; o los agentes transitorios de los despachos de los senadores que debieron concluir sus funciones al terminar el mandato del legislador y hoy forman parte del personal permanente, a pesar de lo estipulado por la ley 24600.

Propietario o inquilino los lazos entrelazaban parentesco y relaciones de reciprocidad con política. “Aquí é todo mundo parente (por descendência ou afinidade”, le comentan a John Comerford (2003: 34) en un poblado ignoto de Mina Gerais. Aunque no todo el personal contaba con lazos familiares en el Senado sí sostenían vínculos de reciprocidad con sindicalistas o funcionarios políticos que refrendaban un sistema basado en el padrinazgo, a contramano de lo dispuesto en la normativa vigente.¹⁵³

“Casa” entonces aludía en el Senado a los diversos edificios donde funciona y funcionó la Cámara a través del tiempo, y denominaba a la institución en la documentación. Este es un uso muy extendido en la vida cotidiana por quienes se consideran que forman parte de la Cámara. Tanto el uso doméstico como el oficial de la noción facilitó la diferenciación entre “nosotros”, quienes pertenecían a la institución con una “trayectoria” laboral reconocida; de los “otros”, gestiones administrativas de turno, senadores y sus colaboradores transitorios y “contratados”.

El uso doméstico además resguardó la “privacidad” institucional, aquellos secretos que la invisibilidad de los agentes permitía proteger de la esfera pública del Congreso, *visibles* a cualquiera que transitara sus pasillos: ciudadanos informados o periodistas de los medios destacados en la sala de prensa del Congreso.

“Casa” clasifica, entonces, quién es quién en el Senado. Esta clasificación y jerarquización de los vínculos relaciona la pertenencia con las adscripciones personales, partidarias y político-ideológicas.

La perennidad de las instituciones permitió la preservación de sentidos de pertenencia, cuando personas percibidas como aves de paso (autoridades, empleados, legisladores) por este “nosotros”, buscaban incorporarse, estabilizarse y cohesionarse mediante la apropiación de una narrativa institucional que les era “ajena”; ello generaba sentimientos de usurpación en quienes percibían la “casa” como propia; temían que peligraran sus privilegios y que este nuevo *statu quo* afectara sus redes y privilegios laborales y/o personales, cuya preservación era, en definitiva, la meta que enmascaraba la neutralidad de un relato fundado tanto en las normas y discursos como en su propia y exclusiva validación de la narrativa.

¹⁵³ Ley 24600 y decretos reglamentarios.

Esta neutralidad del personal, característica que Weber (1991; 2002) consideró como un valor de la burocracia moderna, en el Senado argentino podía transformarse en una *carencia*, ya que evidenciaba la ausencia de padrino político o sindical; visibilizaba la incapacidad del agente para construir y reproducir relaciones de reciprocidad pacientemente preservadas y poder ostentar así, públicamente, afinidades ideológicas y amistades; expresaba, en definitiva, la habilidad de mostrarse ante los otros como un agente “casi” invulnerable: si de verdad lo fuera no necesitaría realizar ese despliegue. Como me sintetizara Abel, tras un encuentro casual con su jefe, una tarde, en el ascensor:

—Qué raro vos en este piso, le comentó Abel;

—Vengo de hablar con Estévez, el director de personal. Fui a pedir tu alta —le explica— y les avisé que atrás tuyo está *el senador* aunque no figure en tu legajo ¡cómo él ya sabe de sobra! así que si no quieren que se moleste deben tener más cuidado en el futuro.

Estas exhibiciones y refrendaciones explícitas reafirmaban relaciones de afinidad, y el “conocimiento” de los mecanismos informales que permitían el desenvolvimiento de las rutinas de la “casa”. Así como en Brasil la neutralidad separaba a quienes *trabajan* en la “casa” de quienes *son* parte efectiva de ésta, en Argentina, la neutralidad discursiva de un agente expresaba, por el contrario, la orfandad que detentaba, más que un atributo que lo prestigie. La cultura institucional de los poderes legislativos en Francia, Brasil y Argentina difiere no solo desde el punto de vista administrativo/organizacional sino esencialmente desde los valores que cada uno ostenta y los rituales que representa.

La noción de “casa”, al clasificar las jerarquías, expresaba las relaciones de fuerza en un momento histórico específico y distinguía, aquella “casa” que era el punto de llegada de un largo camino que se transitaba para conocerla, de aquel del reconocimiento espacial de los diversos edificios y dependencias que —a su vez— se diferenciaba de los reglamentos y normativas de la Cámara.

La “casa” se sustentaba a través de la construcción de relaciones personales y de ritos de pasaje propios de la institución que permitían acceder a la estabilidad laboral, el padrinazgo o a la “casa de papel”. Esta era la que dominaba los laberintos burocráticos de los documentos —ámbitos controlados eficazmente por el personal permanente—.

La “casa de papel” visibilizaba la fragilidad de la institución al depender para su funcionamiento de *anclajes* derivados en lazos personales que “movían los papeles y evitaban su cajoneo,¹⁵⁴” más que en pericias académicas o burocráticas. “Acá un papel resiste cualquier embate”, me confesó Oscar confidencialmente. Estos eran los saberes imprescindibles para transformarse de un empleado transitorio en *propietario* cuando el agente pasase a integrar la planta permanente.

Pero mientras tanto, debían transitar los turbulentos cauces de la transitoriedad como simples inquilinos de la “casa”, tratando de conocer lo más rápidamente posible a cada uno de los actores presentes en la institución.

¹⁵⁴ La expresión alude a los contactos de los agentes para evitar que los expedientes queden retenidos en dependencias administrativas o parlamentarias.

Los actores

“El Senado es el único club que le paga a sus socios”.

Un senador, a sus colaboradores.

3.1. Organigrama institucional

En este capítulo describiré a los actores en función de sus expectativas y de las funciones que desempeñaban en la institución, así como de la centralidad que cada uno de ellos adquirió en este trabajo. De este modo, en los apartados siguientes distinguiré algunos de los roles de los actores que se desarrollarán en los capítulos siguientes, especialmente las aspiraciones y adscripciones individuales del personal (que devienen incluso más relevantes que las partidarias), ya que en ellos focalicé mi trabajo. Esta descripción me facilitó el análisis y la interpretación de aquellos mecanismos a través de los cuales se establecían y reproducían prácticas y discursos que van construyendo y reproduciendo sus rasgos identitarios.

El poder que algunos actores usufructuaban en la Cámara adquirió nuevas dimensiones a partir del crecimiento del organigrama del Senado desde 2008.¹⁵⁵ El incremento tanto de las dependencias existentes como de la creación de nuevas estructuras, sustentó los nombramientos de la planta política, el personal superior y los empleados. Este es el mecanismo mediante el cual se constituyeron las “capas geológicas”, noción acuñada por Chacho Álvarez durante su gestión como presidente de la Cámara (1999-2000), para referirse a la *acumulación de personal* gestión tras gestión, fijo e inamovible, debido a su estabilidad laboral adquirida en sucesivos pases

¹⁵⁵ Para la creación y modificación de las estructuras del organigrama, ver —por ejemplo— DP 997/11 (modifica la estructura del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios, IFEP), DP 103/12 (crea departamento en la Dirección Legal y Técnica), DP 872/07 (crea la Dirección General de Cultura) y el DP 873/2008 (modifica la estructura de la Dirección de Relaciones Institucionales). Respecto a artículos publicados en los medios, consultar —entre otros— <http://www.lanacion.com.ar/1711697-el-senado-de-boudou-sin-fondos-por-exceso-de-empleados> [consultada el 6/11/2014]; <http://www.lanacion.com.ar/1731077-el-gobierno-incorporara-mas-de-13000-empleados-en-el-estado> [consultada el 6/11/2014]; http://www.clarin.com/politica/incorporara-empleados-proximo-ano_0_1220278248.html [consultada el 6/11/2014].

a planta permanente. Los empleados podían incluso carecer de funciones específicas, a pesar de concurrir todos los días a trabajar y cumplir un horario.

“Capas geológicas” era una expresión que aludía a esta situación que afectaba tanto la calidad como la eficiencia del personal de la Cámara. Álvarez describió el proceso a través del cual se conformaron estas “capas”: comisiones permanentes que solo se justificaban porque aseguraba a los senadores nombramientos, partidas presupuestarias y prebendas (Álvarez y Morales Solá, 2002); recambios de autoridades y legisladores, que superponían empleados nuevos con los antiguos para realizar las mismas tareas. Álvarez denunció la falta de transparencia que derivaba de estas “costumbres”:

En el Senado había situaciones intolerables. Empleados que cobraban dos sueldos del Estado por trabajos realizados en los mismos horarios, senadores que cumplían sus mandatos y dejaban a sus empleados —que se iban acumulando como *capas geológicas*—, gente que se jubilaba, seguía trabajando y cobraba dos sueldos... personal que cobraba sin ejercer ninguna función... muchos senadores tenían una gran cantidad de empleados en sus provincias, que no hacían... trabajos legislativos, sino que eran parte de las estructuras partidarias (Álvarez y Morales Solá, 2002: 25-6, cursiva propia).

La crítica de Álvarez obedecía a que mientras cumplió funciones como presidente, la administración del presupuesto, la designación tanto de la planta política como del personal en las plantas permanente y transitoria así como la autorización de contratos de locación de servicios, pasaron por sus manos; entonces, del mismo modo que en la actualidad es la firma del presidente la que aparece en los decretos. La administración de los recursos por parte de un funcionario externo a la entidad (el presidente es una autoridad ajena a la institución, pues no es un senador elegido por los ciudadanos, sino el vicepresidente de la República) establecía una diferencia con otras Cámaras senatoriales (como la brasileña) e incluso con la misma Cámara de Diputados en Argentina, en la cual el presidente es un diputado elegido por sus pares.

Mabel Thwaites Rey (1991) caracterizó esta organización y el poder presidencial en el Congreso, en la década de 1990 cuando todavía no se había incrementado la planta política legislativa, con la salvedad de que el presidente de la Cámara de Diputados es un diputado elegido por sus pares:

La estructura de la Cámara de Diputados está compuesta por un conjunto de organismos estructurados jerárquicamente (direcciones, subdirecciones jefatura de departamento) por donde circula el poder formal (organigrama). La facultad de

gobernar tal estructura le corresponde reglamentariamente al presidente de la Cámara, que concentra así el poder legítimo de recompensa y coacción. De manera que la existencia de una estructura legítima permite unir, en cierta instancia, el poder político que dan los votos con la capacidad de asignar recursos al interior de la organización (Mabel Thwaites, 1991: 6).

La organización del Senado¹⁵⁶ también tiene un esquema piramidal cuyo vértice es el presidente y luego se extiende hacia el resto de las autoridades (presidente provisional, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios), senadores, funcionarios de la planta política, directores, subdirectores y el personal de planta y contratado. Algunas áreas cuentan con organigrama propio, del que dependen diversas estructuras administrativas.

En mi análisis focalicé la atención en quienes conforman la base de esa pirámide —el personal— porque son ellos quienes dan vida a la institución a pesar de su invisibilidad en la sociedad: concurren a trabajar a diario, llevan y traen los papeles cotidianamente, conocen las rutinas del organismo, redactan proyectos de ley y declaraciones, y organizan las actividades, actos y eventos que vuelven pública la “imagen” Senado. David Dery (1998) describió esta “realidad de los papeles” (“papereality”) como un mundo de símbolos y/o representaciones escritas, en el cual las cosas tienen preeminencia sobre las acciones y los eventos representados. Sin embargo, a diferencia de las diversas situaciones descritas por Dery, en las que los papeles volvían poderosas a las burocracias, en el Senado argentino, su poderío deriva del “discurso *reality*”, parafraseando a este autor. La supremacía de los agentes de la Cámara no se originaba en el conocimiento del “mundo de los papeles”, sino de las prácticas y acciones cotidianas fundadas en sus propias narrativas. Estos relatos “creaban” realidad mediante un sistema de interrelaciones personales que se construía a partir del trato con empleados de diversas dependencias, más que por el conocimiento de los “camino” de los papeles. Para explicar esta situación basta mencionar un ejemplo: muy pocos agentes por dependencia (a menudo solo uno) conoce el COMDOC, el sistema informático institucional que integra documentos en papel, carpetas de documentos electrónicos y carpetas mixtas (electrónicas y de papel).

El Senado es una institución en la cual las representaciones simbólicas que prevalecen sobre los documentos (los “papeles”) se materializan en las rutinas de la vida cotidiana. Si un agente necesita reservar el Salón Azul para una actividad, durante

¹⁵⁶ En <http://www.senado.gov.ar/autoridades> [consultada el 4/11/2014].

la reunión con las personas que solicitan el evento llamará por teléfono al empleado que lleva la agenda de los “salones del palacio”. Juntos revisarán días y horarios probables para desarrollar la actividad y la posibilidad de “correr” a quien ya hubiera reservado formalmente a través de un memorándum interno. Concretada esta acción (el llamado telefónico solicitando la reserva del salón para el evento) el empleado a cargo de la agenda de los salones, le recordará a quien hizo el pedido que debe convalidarlo a través de un papel (“no te olvides de traerme el memo, que después me olvido y tengo problemas”, me solicitaron infinidad de veces antes de concluir la conversación telefónica).

El orden de los procedimientos es inverso a la lógica de la burocracia. La experticia de los agentes se basa en la cantidad de personal de las diversas áreas administrativas y parlamentarias que frecuenta, en su capacidad para usufructuar esas relaciones y el correcto conocimiento y aplicación de los registros de la narrativa oral. El valor asignado al discurso narrativo si bien es propio de todas las burocracias, en la Cámara, el proceso de control y generación de estos mecanismos permite que una visión fragmentaria y particular del mundo se transforme en “el mundo”. Estas prácticas no son impersonales, por el contrario, el poder del burócrata senatorial deviene de este conocimiento informal.

Así como en política los acuerdos son informales (de “palabra”) para consensuar y aprobar proyectos, entre el personal las relaciones diarias laborales se rigen por estos mismos códigos pero a menor escala (los senadores “acuerdan” la aprobación de las leyes, sus colaboradores “consiguen” la reserva de un salón el día que el senador lo solicitó, aunque hubiera más eventos que salones donde realizarlos).

Dery (1998) sostuvo que las reglas que gobiernan la manipulación de los símbolos (la palabra) son tan importantes como las que gobiernan la manipulación de las cosas. En el Senado, sin embargo, la experticia en la manipulación de las palabras es más importante que la de los papeles. Por tal motivo, los usos y costumbres que los agentes validan y reproducen constituyen el “alma” de la institución.

En consecuencia, los senadores —hacia quienes se dirigen la mayoría de los estudios etnográficos—, actor con presencia mediática fuera de la Cámara y con trayectorias reconocibles política y socialmente, tienen un protagonismo menor en esta tesis, pues para la mayoría, el Senado es un escalón más en su trayectoria profesional, a diferencia de los empleados de planta que proyectan su futuro laboral en torno a la

institución. Asimismo, incorporé a los gremios como actor relevante aunque no formen parte integral del Senado, debido a su capacidad para negociar ingresos y recategorizaciones de los agentes con las autoridades.

Los actores se presentan en este capítulo teniendo en cuenta su centralidad para la reproducción de aquellas rutinas cotidianas que aseguran el funcionamiento institucional, no del poder que cada uno detenta o de las posibilidades que tiene de ejercerlo. Este es el motivo por el cual el capítulo comienza con una caracterización del personal, el actor con menos poder y peso político, pero imprescindible para que la Cámara pueda desenvolverse, y concluye con una descripción de los senadores, su protagonista central. Esta “debilidad” de los agentes los lleva a desplegar estrategias (tanto individuales como grupales) a través de alianzas tácticas establecidas con los otros actores (senadores, autoridades, funcionarios o gremios) que le aseguren primero la supervivencia laboral, luego la permanencia y adquirida esta, ascensos y/o el ingreso de familiares directos: esposas/os, hijos, parientes y amigos cercanos.

A continuación esquematizo la organización de la Cámara y la estructura administrativa tipo de una dependencia para que se puedan comprender las descripciones y referencias presentes en este y en los restantes capítulos de esta tesis. Como puede apreciarse en la página institucional del Senado¹⁵⁷ no todas las autoridades cuentan con una estructura propia para la designación de personal. A esta información se accede al clicar sobre cada una, ya que se despliega una solapa con la opción del organigrama del área, que al abrirse desarrolla parcialmente cada estructura, pues aparecen las funciones superiores, omitiendo a las subdirecciones y los departamentos.

Para comprender cómo se organiza la Cámara y se vinculan jerárquicamente las autoridades con los funcionarios,¹⁵⁸ presento la organización piramidal de las autoridades y una estructura modelo que —en el ejemplo— forma parte del organigrama de una Secretaría (con una de las varias formas que puede asumir).

La cantidad de estructuras que cada área tiene depende del peso político y poder que detenta la autoridad a su cargo. Presidencia, cuenta actualmente con la mayor cantidad (siete direcciones generales y un programa autónomo), seguida en orden de importancia por las Secretarías: Parlamentaria (con cuatro direcciones generales, un

¹⁵⁷ Ver <http://www.senado.gov.ar/autoridades> [consultada el 11/02/2015].

¹⁵⁸ Organigrama transcritto de <http://www.senado.gov.ar/autoridades> [consultada el 11/02/2015].

cuerpo de asesores y tres direcciones) y Administrativa (tres direcciones generales y siete direcciones). Estas son las tres áreas que más crecieron durante las últimas gestiones, particularmente Presidencia y Secretaría Administrativa que depende directamente del presidente, quien incluso tiene la potestad de designar al secretario.

Figura 1. Organigrama del H. Senado de la Nación

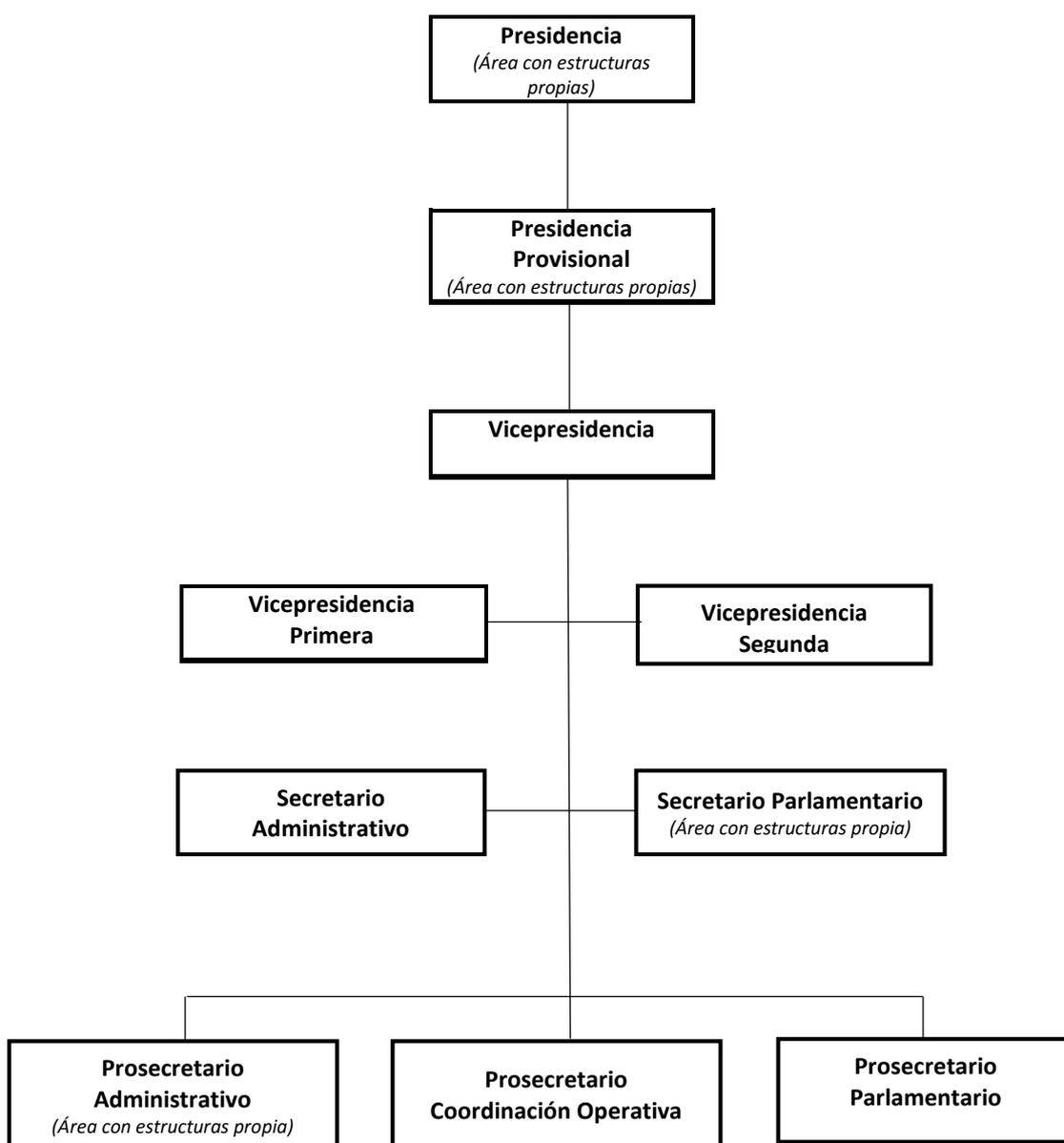
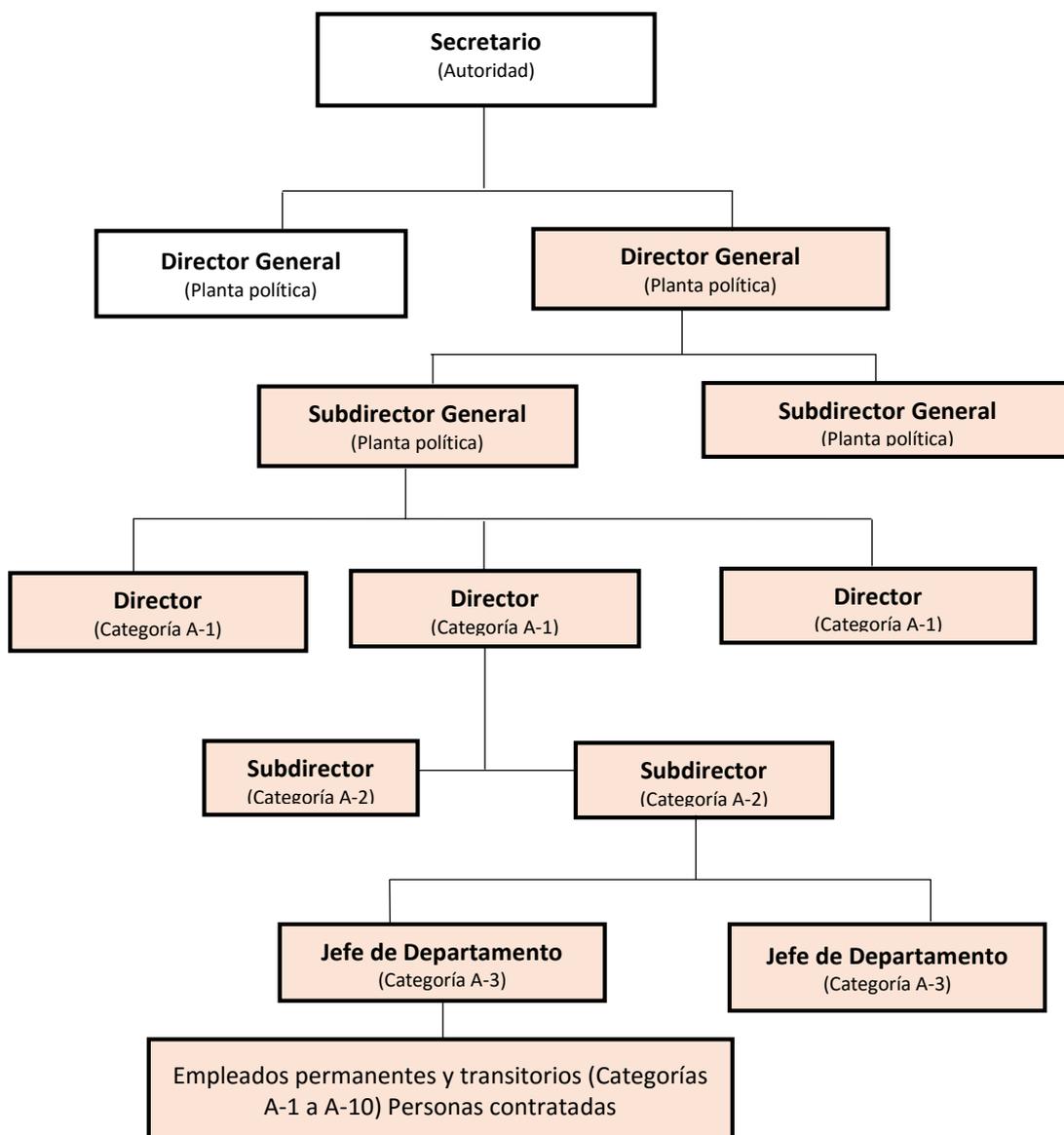


Figura 2. Modelo de estructura de una Dirección General dependiente de una Secretaría



3.2. El Personal

Los empleados del Senado se rigen por la ley 24600 que sancionó el Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación, quienes pasan así a denominarse empleados legislativos y pueden revistar en las plantas permanente o temporaria, según lo determine el acto administrativo de designación.¹⁵⁹ A pesar de no

¹⁵⁹ Ver artículo 3° de la ley en <http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24600-estatuto-escalafon-para-personal.htm?2> [consultada el 9/11/2014]. La ley con las reglamentaciones

encontrarse comprendidos en esta ley, incluyo en el personal de la Cámara a los contratados, aun cuando las personas que trabajan bajo esta modalidad tienen situaciones muy diversas (existen casos cuyos contratos suponen realizar tareas específicas fuera de la institución, como diseño). Sin embargo, un grupo muy numeroso entre éstos realiza las mismas tareas que los empleados y asiste a trabajar diariamente, por tal motivo, teniendo en cuenta el perfil de estas personas los describo como si formaran parte del personal.

Todos los empleados se designan en la documentación oficial “agente” antecediendo a su nombre y apellido. Ello, sin diferencias de categorías ni planta a la cual pertenezca. Citar el número de legajo es necesario para cualquier acción burocrática, política, con los gremios, autoridades o senadores que se realice. Todo el personal, trabaje en las áreas parlamentaria, administrativa o de presidencia exterioriza identificaciones personales que explicitan sentidos de pertenencia, algunos referenciados en el lugar de trabajo y otros basados en acciones y narrativas que se transforman en los elementos constitutivos de la identidad senatorial. Así, observé dependencias¹⁶⁰ y grupos claramente diferenciados que cambiaron estas percepciones en función de los “vientos” institucionales imperantes en las distintas gestiones presidenciales.

Los cambios abruptos del escenario político condicionaron las relaciones que los empleados construían entre sí, con los funcionarios, autoridades y dirigentes gremiales. Por ejemplo, Adrián, un agente con “conocimiento de la casa” no escondió sus alabanzas hacia Cobos y sus colaboradores al percibir perspectivas promisorias cuando asumió; pero pocos meses después, luego de su voto negativo de la 125, se apartó rápidamente de los funcionarios de “este traidor, que no tiene la dignidad de renunciar y usufructúa los votos de otro”. Adrián modificó su discurso al percibir la soledad de Cobos luego de que los senadores del FPV se negaran a compartir los actos con él en la Cámara y los agentes lo criticaran diariamente. Aquí es posible apreciar el modo en que las contingencias que se viven en la “casa” condicionan e interpelan a sus moradores. Adrián eligió relacionarse con quienes, en aquel momento, denostaron

incorporadas se encuentra en el link de la Cámara de Diputados http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm [consultada el 9/11/2014].

¹⁶⁰ Denominación administrativa de direcciones y subdirecciones generales, direcciones, subdirecciones y departamentos en los cuales cumple funciones cada agente.

a Cobos, cuya gestión tenía tres años por delante. Aun a costa de un probable ascenso. Sin embargo, mirando todo el cuadro, también es preciso señalar que la gestión del presidente del Senado concluyó. Adrián, en cambio, permanecerá en la Cámara hasta que se jubile.

Los vínculos laborales se construyen cautelosa y pacientemente, ya que serán estas redes partidarias, sindicales o de afinidad, las que les permitirán a los agentes *permanecer* en la Cámara, a diferencia de los senadores, las autoridades y las gestiones que *pasan*.

3.2.1. Personal de planta permanente

El personal permanente se identificó como empleado de la Cámara y autorreferenció su “pertenencia institucional” en la posibilidad de establecer estrategias a largo plazo. Irma, una agente que trabaja en la Cámara desde 1983, me explicó “voy a esperar a que se vaya esta gestión [diciembre de 2015] y después vuelvo al área de la que me prescindieron. Veinte años trabajé ahí y ahí pienso continuar mi carrera”.¹⁶¹

Este grupo asimilaba su estatus a la perennidad de las instituciones, de manera similar a las adscripciones reveladas por Abélès (2001) en la Asamblea francesa. La necesidad de homologarse a la perpetuidad de las organizaciones conduce a rápidos reagrupamientos al comienzo y al final del ciclo de cada gestión. Esta situación puede generar tensiones a través de las cuales estos empleados dirimen relaciones de fuerza. Merton describió las acciones que se pueden emprender:

(...) si los burócratas creen que su situación no está suficiente reconocida por un funcionario de elección recién llegado, se le negará información detallada, llevándole a errores... [este es un] ejemplo de la organización espontánea que tiende a nacer cuando hay una amenaza manifiesta a la integridad del grupo (Merton, 1965: 208).

¿Quiénes coinciden con esta descripción en el Senado?: los agentes designados para satisfacer “necesidades permanentes del Poder Legislativo de la Nación que, en virtud de ello, goza de los derechos a la estabilidad en el empleo y al progreso en la carrera administrativa”.¹⁶² Los requisitos para ingresar a la planta permanente son

¹⁶¹ Ya concluido mi trabajo de campo, en septiembre de 2015, tres meses antes que finalizara el mandato de Boudou, Irma me comentó en un encuentro casual que volvió al área donde había trabajado desde 1983.

¹⁶² Ley 24600, artículo 4°. Ver <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=6C715A72CF50B1F991DE4D4C>

elementales: “tener aprobado el ciclo primario de enseñanza o educación general básica”,¹⁶³ “idoneidad para la función o cargo, acreditada mediante los criterios de selección que para cada caso establezca la reglamentación”¹⁶⁴ y “el ingreso... por el cargo inferior del escalafón”¹⁶⁵ que en la actualidad no se observa.

Las reglamentaciones sucesivas de la ley 24600 tuvieron un impacto efectivo en la adquisición de la permanencia. El DP 43/97¹⁶⁶ determinó “la preferencia de la condición de trabajador de planta temporaria del Honorable Congreso de la Nación del postulante”¹⁶⁷ como criterio de idoneidad para la designación en la planta permanente. Esta estipulación universal quebrantó el “espíritu” subyacente en la ley 24600 al equiparar a los empleados del área administrativa que cumplen funciones permanentes con aquellos del área parlamentaria y presidencial que podían así acceder a la estabilidad sin contravenir la ley marco del Poder Legislativo. Esta omisión benefició a quienes trabajaban de manera cercana con senadores y autoridades y pugnaban por conseguir la estabilidad laboral que el artículo 50 de la ley les negaba, al establecer que el personal de planta temporaria cesaba en su cargo al concluir el mandato de quien solicitara su designación.¹⁶⁸

La ley 24600 se sancionó con 66 artículos, dos de ellos son disposiciones transitorias y uno de forma. De los 63 artículos restantes, 44 corresponden al Título II (Del Personal de Planta Permanente, artículos 4 al 48); 7 al Título III (Del Personal de

[FD1855EC?id=31305](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm) [consultada el 9/11/2014] o

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm [consultada el 9/11/2014].

¹⁶³ *Ibíd.*, artículo 5 inciso d).

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ Este requisito (inciso f) no se cumple ni siquiera para el ingreso de los denominados “pasantes”, agentes con discapacidades diversas (motoras, visuales, auditivas, cognitivas) que cumplen funciones en todas las áreas de la Cámara, quienes actualmente se designan en la categoría A-10.

¹⁶⁶ Ver DP N° 43/97. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretosCant/250?page=55> [consultada el 9/11/2014].

¹⁶⁷ De acuerdo con la reglamentación del artículo 5°, dictamen de la Comisión Paritaria del 13 de junio de 2002, DP N° 1002/02, publicado en el Boletín Oficial del 26 de septiembre de 2002. En http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm [consultada el 9/11/2014].

¹⁶⁸ El DP 43/97 que contiene el dictamen de la Comisión Paritaria Permanente, se menciona en los Considerandos de los decretos, para fundamentar las solicitudes de pase planta, inclusive de aquellas originadas en pedidos de los senadores. Ver DP 849/2006 firmado por Daniel Scioli; DP 799/11, 795/11, 788/11, 755/11 como ejemplos de decretos firmados por Julio Cobos; y DP 72/13 y 73/13 de Amado Boudou. En enero de 2014 hay pases a planta pero los decretos correspondientes no se encuentran disponibles en el sitio oficial del Senado el 29 mayo de 2014. Ver <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 9/11/2014]. Para un análisis más exhaustivo ver el capítulo “La ‘casa’ sindical”.

Planta Temporaria, artículos 49 a 55); 5 al Título IV (Comisión Paritaria Permanente, artículos 56 a 60) y 3 al Título V (Seguridad e Higiene, artículos 61 a 63). El 60% del articulado refiere a los empleados de planta permanente, lo que corrobora a quiénes se dirige y otorga protección jurídica.

3.2.2. Personal de planta temporaria

Estos empleados se denominaron cotidianamente “transitorios”, tanto verbalmente como en el tratamiento burocrático, ya que si bien en los decretos presidenciales aparecía la designación planta temporaria,¹⁶⁹ en la página oficial del Senado figuran como Agentes de Planta Transitoria.¹⁷⁰ El artículo 49 de la ley

considera personal de planta temporaria al empleado contratado para cumplir funciones a las órdenes de un legislador nacional, en un bloque partidario o funciones de asesoramiento político en una comisión permanente o especial, unicameral o bicameral.¹⁷¹

El personal que revista en esta planta tiene seguridad laboral mientras quien efectúe la solicitud de designación no requiera la baja (desafectación) del agente o concluya sus funciones. Un aspecto fundamental de este artículo es la determinación de consignar que “en ningún caso podrá asignarse al personal de planta temporaria tareas propias del personal de planta permanente,¹⁷² sin embargo, este aspecto de la ley no se cumplió. Todos los empleados se designan en la planta transitoria, salvo raras excepciones, cumplan funciones en el despacho de un senador, bloque, comisión o en el área administrativa.

Los legisladores nacionales, los presidentes de un bloque partidario o de una comisión¹⁷³ y los secretarios parlamentarios¹⁷⁴ pueden solicitar la designación de

¹⁶⁹ Ver por ejemplo DP 367/13 y 280/11 que corresponde a dos gestiones presidenciales distintas. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 9/11/2014].

¹⁷⁰ Ver <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/a.apeYnom/DESC/temporalesOrden> [consultada el 9/11/2014].

¹⁷¹ Artículo 49 de la ley 24600. Ver http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24600-estatuto_escalafon_para_personal.htm?2 [consultada el 9/11/2014]. Para una visión de la ley con las reglamentaciones incorporadas. Ver http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm [consultada el 9/11/2014].

¹⁷² *Ibíd.*

¹⁷³ Artículos 50, 51 y 52 de la ley 24600. *Ibíd.*

¹⁷⁴ Artículo 39, inciso k) del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones, 2012. Versión digital en <http://www.senado.gov.ar/reglamento> [consultada el 9/11/2014].

empleados para trabajar en despachos o ámbitos de su incumbencia al presidente de la Cámara.¹⁷⁵ Este es un estatus presente en otros poderes legislativos; en el Senado Federal brasileño —como ya se mencionara— a estos agentes se los denomina de “confianza” (Senado Federal, 2012, 2004) debido a que acceden al cargo por designación y no por concurso público; por esta causa, no tienen posibilidad de alcanzar la estabilidad laboral.

En Argentina, a estos colaboradores y asesores, a la caducidad del mandato de los senadores, se le suma la inseguridad laboral asociada al porvenir de su padrino político, y en ocasiones, trasladarse a Buenos Aires, añade incertidumbre a su futuro profesional. Irene recuerda en una entrevista que llega a Buenos Aires acompañando a un senador amigo de su padre, recién graduada de la carrera de abogacía y sin antecedentes laborales:

—Para mí fue difícil adaptarme a esta ciudad, no conocía a nadie, el senador era un hombre de edad avanzada sin futuro político, la incertidumbre me agobiaba.

—¿Cómo conseguís la permanencia?

—Antes de terminar su mandato el senador solicitó mi pase a planta, pero el resto de mis compañeros tuvieron que salir a buscarse destinos para evitar la baja, la mayoría no tuvo suerte y se quedó en la calle después de nueve años¹⁷⁶ acá adentro.

La inestabilidad laboral induce a estos agentes que ingresan por vínculos con los senadores a tratar de concertar alianzas con personal vinculado a partidos políticos, entidades sindicales, autoridades de la Cámara o del territorio de origen, así como con aquellas con relaciones de parentesco o amistad que pudieran facilitarles la estabilidad laboral. El hecho que el personal y algunos actores (como los sindicalistas) perciban al Senado como una “casa política”, explica las diversas adhesiones y las reformulaciones cíclicas de sus alianzas. Alicia, quien ingresó en 2007 en una dependencia administrativas, y luego trabajó en varios despachos, me graficó sus sentimientos cuando obtuvo su primer ascenso:

Estoy tan contenta con mi recategorización, le pedí a tantos este ascenso que no sé a quién se lo debo. Hablé con delegados de APL, APES y ATE y aproveché mi llegada en el despacho para acercarle el pedido al senador, pero por ahí no salió porque solo a su asistente le dieron categoría.

¹⁷⁵ Todas las designaciones y remociones de empleados se realizan mediante un DP, tanto para nombramientos en la planta transitoria como permanente. El Reglamento de la Cámara así lo establece en el título III (Presidencia), artículo 32 (atribuciones del Presidente), inciso j).

¹⁷⁶ Antes de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 el mandato de los senadores nacionales era de nueve años.

Las relaciones más o menos asimétricas de acuerdo con los vínculos personales, van reproduciendo una trama entrelazada por los roles que desempeñan las entidades gremiales, la construcción permanente de lealtades que redefinen las situaciones de los empleados, las gestiones presidenciales de turno,¹⁷⁷ los senadores, los bloques partidarios y las dos grandes áreas que conforman el organigrama de la institución —las Secretarías Parlamentaria y Administrativa—. Esteban, a diferencia de Alicia, hacía tres años que trabajaba en el Senado en 2012, cuando me detalló su derrotero:

Ingreso por mis contactos con allegados del presidente de la Cámara, pero cuando me doy cuenta que su destino político es incierto, me acerco a militar al sindicato y consigo integrar la lista de delegados, ese fue mi salvoconducto. Así obtengo la permanencia y mis ascensos.

El personal transitorio es un grupo heterogéneo, algunos se desplazaban en las cercanías del poder, pero un porcentaje importante, aquellos afectados a actividades permanentes del área administrativa, encontraban su futuro atado al amparo gremial o de las gestiones presidenciales. El personal cercano a los senadores también es un grupo diverso conformado por los colaboradores cercanos y los asesores vinculados a las actividades más técnicas. Algunas de estas personas acompañaban al senador desde la militancia en su territorio, constituían su grupo de “leales” que trabajaba tanto en el Senado como en la provincia de origen durante todo el mandato, para que mantuviera presencia con sus bases políticas. Era el caso de Sergio, que se desempeñaba tiempo completo “en la semana en el Senado y los fines de semana en la provincia, donde recojo las demandas de las bases y sostengo la presencia de la senadora”.

Merton destacó que estas características inducían un proceso de “santificación” derivado de normas en apariencia laicas, que a través del tiempo se volvían rígidas y sagradas, así

la formación de sentimientos, la dependencia emocional de símbolos y posiciones burocráticos, y la intervención afectiva en esferas de competencia y autoridad... producen prerrogativas que implican actitudes de legitimidad moral que se establecen como valores por su propio derecho... (Merton, 1965: 208).

¹⁷⁷ Denominación dada a la administración correspondiente a cada período presidencial, que se renueva cada cuatro años.

De esta manera, los lazos que el personal va imbricando a partir de relaciones con las autoridades, sindicatos, senadores, bloques partidarios y las áreas Parlamentaria y Administrativa, van conformando un entramado específico que cada agente “teje” para asegurar su supervivencia, donde van a primar más reciprocidades pacientemente construidas, que las calificaciones profesionales de los agentes. No obstante lo que establezca la “letra” de la ley y, a su vez, gracias a ella. “Mi estrategia fue efectiva pero no fui el único de la gestión que sobrevivió. Algunos cambiaron de destino [oficina donde se presta servicios] y otros se *acomodaron* con la gestión entrante” me confirmó Esteban.

3.2.3. Los “contratados”

El Senado también cuenta con personas con contratos de locación de servicios (denominados “contratados” por los agentes) que facturan por las tareas que desarrollan, cumpliendo funciones semejantes de quienes revisten en la planta temporaria y/o permanente; sin embargo, no eran agentes de la Cámara, las palabras “señor”, “señora” o “señorita” antecedian a su nombre y apellido y a estos le seguía su número de CUIL (Código de Único Identificación Laboral).

Estas personas no revistaban como personal y tampoco se encontraban amparados por la ley 24600¹⁷⁸ pues técnicamente no formaban parte de la planta de empleados del Congreso;¹⁷⁹ no obstante, la Dirección General de Recursos Humanos¹⁸⁰ en la página institucional del Senado informa la nómina de los Agentes Planta Permanente, Agentes Planta Transitoria y Contratos de Locación de Servicios, cada una de estas corresponde a la forma de vinculación laboral con el Senado.

Los “contratados” constituían un grupo con una lógica similar al personal porque un porcentaje importante prestaba servicios diariamente y cumplía las mismas funciones que los agentes permanentes y transitorios, incluso algunos de ellos, posteriormente, fueron designados primero en la planta temporaria y luego en la

¹⁷⁸ Para la celebración del contrato se rigen por los DP 708/00 y 553/04 y por el Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, DR 1388/02 y sus modificatorias. En www.senado.gov.ar [consultada el 30 de mayo de 2014].

¹⁷⁹ Por tal motivo no figuran en la planilla diaria de asistencia integrada por el personal permanente. En las áreas administrativas también firman esta planilla de asistencia los empleados transitorios, no así en los despachos.

¹⁸⁰ En <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/contratados> [consultada el 30 de mayo de 2014].

permanente. Por este motivo, los incluí como un subgrupo del personal; por lo tanto, la diferencia entre los empleados no se fundamentó en el tipo de trabajo que realizaban, sino en su relación contractual con el Senado:

Trabajé siete años contratada —me cuenta Erika— antes que mi jefe lograra ingresarme en la planta transitoria. Ahora soy permanente, pero siempre me desempeñé en la misma oficina y cumplí las mismas funciones y el mismo horario de lunes a viernes. Mi aspiración es obtener un ascenso porque ingresé con una categoría baja a pesar de ser profesional.

Todos los contratos se basan en un modelo tipo donde se estipula el pago de honorarios mensuales (denominados “cuotas”) y tienen por fin el cumplimiento de tareas (que no se especifican, aunque sí el área donde se realizarán), por un lapso de tiempo determinado y sin obligación de asistencia ni horarios, pues el contrato es para la elaboración de trabajos delegados. Por tal motivo, especifica:

La celebración del presente no significa el establecimiento o la creación de una relación laboral de dependencia o una vinculación de principal y agente entre “EL SENADO” y “EL CONTRATADO”. Queda debidamente aclarado y entendido que “EL CONTRATADO” es una persona independiente y autónoma en su relación con “EL SENADO” (DP 553/2004, cláusula segunda).

Asimismo puntualiza que la efectivización del contrato no implica expectativa o derecho a prórroga para el contratado y en caso de que fuera renovado se deberá suscribir un contrato nuevo. Si bien los derechos y obligaciones son iguales para todas las personas que lo suscriben, sin embargo descubro grandes diferencias en la forma en que se implementaron: algunos tienen funciones asignadas pero otros solo se presentan en el Senado una vez al mes,¹⁸¹ para entregar la factura que inicia los trámites del pago de la cuota. Para muchos de ellos, el contrato de locación de servicios es el mecanismo institucional encontrado para poder desempeñarse en la Cámara a la espera que vientos más favorables que les permita acceder a una designación en la planta temporaria.

El análisis de decretos presidenciales reveló la condición anterior de “contratado” de personas designados en esa planta y la fundamentación de este antecedente para su nombramiento. Así, el DP 804/11 se originó en una solicitud del secretario General —Norberto Di Próspero— y el secretario de Organización y Movilización —Fabián Zaccardi— de la Asociación del Personal Legislativo (APL),

¹⁸¹ Son personas que realizan las tareas encomendadas desde su computadora personal fuera del Senado.

quienes fundamentaron su pedido en “la antigüedad que los *agentes* [cursiva propia] tienen en esta H. Cámara como contratados y en el buen desempeño de sus funciones”.¹⁸² Observé que a estas personas contratadas se las mencionaba como “agentes”.

Paciencia, contactos y *lobby* son elementos indispensables para aquellos que accedieron —en algunos casos— a una designación.¹⁸³ Alfredo, a quien conozco desde el día que comenzó a trabajar en una dependencia administrativa en 2010, me comentó que obtuvo su contrato de trabajo a través de contactos de su padre con funcionarios de la presidencia:

Durante los tres años que estuve contratado, trabajé más horas que cualquiera en mi oficina para conseguir mi nombramiento en la planta temporaria meses antes del recambio de gestión. Por suerte mi viejo conocía un senador que ayudó a que no me dieran la baja. Ahora soy permanente no sé bien si por las gestiones de mi viejo con el senador, mis insistentes pedidos al sindicato o la solicitud de mi jefe.

El pedido del sindicato evidenció además que algunas de estas personas contratadas que cumplían funciones cotidianas en el Senado se encontraban vinculadas al gremio (a pesar de no poder afiliarse por no formar parte del personal de la institución) y mantenían aceitados contactos con su dirigencia, como mecanismo de presión ante las autoridades de la Cámara para conseguir un nombramiento como personal transitorio. Los gremios, además, mediante su incorporación a la planta temporaria o permanente incrementaban la cantidad de afiliados y su poder de negociación con las autoridades.

3.3. Los Sindicatos

Los empleados del Poder Legislativo cuentan con un gremio específico que los representa, la Asociación del Personal Legislativo (APL); una entidad vinculada con la Asociación del Personal Superior del Congreso de la Nación (APES),¹⁸⁴ los agentes

¹⁸² En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 9/11/2014].

¹⁸³ El DP 978/10 designa en la planta permanente del Senado a aquellas personas que acreditaran fehacientemente haber sufrido detenciones durante la última dictadura militar designados en la planta transitoria o que cumplieran funciones como contratados. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 9/11/2014].

¹⁸⁴ La existencia de dos sindicatos, uno para los empleados y otro para el personal jerárquico, no es una excepción en Argentina para gremios que representan a agentes estatales o de empresas privatizadas. En el sector eléctrico encontramos como rémora de su etapa estatista a la Asociación del Personal Superior de Empresas de Energía (para el personal jerárquico) y Luz y Fuerza, como entidad sindical que representa a los trabajadores.

la describieron como un “apéndice” de APL por no contar con representación en la mesa de acuerdos paritarios y por restringir la afiliación al personal superior (categorías 1 a 4).¹⁸⁵ También hay una delegación de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE Congreso) y de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN Congreso), gremios con una masa importante de afiliados en la administración pública nacional, provincial y municipal, pero con menor poder de convocatoria en el Congreso. Todas las comisiones directivas de estos gremios contaban con representantes en las distintas dependencias que conformaban el Congreso Nacional y con delegados que recorrían las oficinas especialmente durante el período electoral.

Cada uno de estos sindicatos difiere por su cercanía con el gobierno nacional, pero en el Congreso la dirigencia sindical se exhibía como un grupo homogéneo a pesar de provenir de filiaciones partidarias diversas. Así, APL y ATE presentaba para la renovación de autoridades una lista de unidad donde confluían los distintos partidos, fundamentalmente los dos mayoritarios el PJ y la UCR. En consecuencia, los comicios constituían la instancia de validación del accionar de la comisión directiva. Los delegados en APL desempeñaban un rol central, antes y durante la jornada en la movilización de los votantes. Los afiliados participaban masivamente en los actos electorales y en las asambleas (la firma de su asistencia en una planilla era un fuerte aliciente para hacerlo¹⁸⁶). En estos eventos la función central era mostrarse ante los otros, por lo tanto, los encuentros casuales con diversos delegados cumplían mejor el objetivo de confirmar la concurrencia que el voto o la firma.

Los empleados podían optar libremente por cualquiera de los gremios presentes en la Cámara, de los cuales APL es el gremio con el mayor número de afiliados: 42% (Creppy, 2011). Por tal motivo, contaba con tres representantes en la Comisión Paritaria,¹⁸⁷ donde la representación sindical era proporcional a la cantidad de asociados, mientras ATE y UPCN tenían un representante cada uno. El estudio de Creppy (2011) reveló que la mayoría de los empleados de la planta permanente que trabajaban en espacios cercanos al poder, despachos de senadores, Presidencia,

¹⁸⁵ Ver estatuto de APES en <http://www.apes.org.ar/> [consultada el 9/11/2014].

¹⁸⁶ Ver capítulo “La ‘casa’ sindical”.

¹⁸⁷ La Comisión Paritaria Permanente está constituida por representantes de los empleados legislativos (las asociaciones sindicales con personería gremial en el Congreso Nacional) y de los presidentes de ambas Cámaras por el Poder Legislativo. El número de representantes de cada asociación gremial es proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes (ley 24600, artículo 20 y DP 1299/04).

Secretarías y Prosecretarías, no se encontraban afiliados a ninguno de los gremios con presencia en la Cámara. Sin embargo, el relevamiento de los decretos presidenciales me permitió constatar que alrededor del 35% de los agentes temporarios designados en la planta permanente en 2011 se originaba en pedidos expresos de los legisladores o de los bloques partidarios, según constaba en los decretos de designación.¹⁸⁸

Por el contrario, el personal designado en el ítem maestranza y servicios tenía un alto índice de afiliación, aun cuando tuviera la permanencia (Creppy, 2011). La presencia sindical que APL (seguida por ATE) obtenía en este agrupamiento se debe a las conquistas que adquirió para el área: pases a planta permanente, recategorizaciones y adicionales.

La trayectoria de Fernando me confirmó este dato: era periodista e ingresó a la Dirección de Prensa; sin embargo, pidió su pase a la Dirección de Seguridad y Control, cuyo personal se designaba —mayoritariamente— en el ítem de maestranza, porque además del plus de un 10% en sus haberes por riesgo de atención al público que cobraba el área, “necesitaba la permanencia, ascender y en *Prensa* no vi futuro” me confesó. Hoy nuevamente se encuentra nombrado en el ítem Administrativo y Técnico y cumple funciones como personal superior del área administrativa. Un caso similar fue el de Ema; si bien era fotógrafa egresada de un reconocido instituto público terciario, trabajaba en el área de maestranza y servicios; cuando ingresó, en 2006, y luego, durante los primeros años, realizó diversas gestiones para conseguir su pase al Departamento de Fotografía, pero nunca lo obtuvo; cuando la entrevisté, en 2011 ya no le interesaba, era planta permanente y el cambio de sector implicaba la reducción de su salario, debido a que perdería el refrigerio y el horario fijo.

Motivos similares argumentaron otros empleados del área de maestranza con quienes sostuve conversaciones informales entre el otoño de 2010 y diciembre de 2013. Estos empleados esgrimieron en reiteradas oportunidades que trabajar en el área les brindaba “seguridad”. Los vínculos en este sector con los dirigentes sindicales eran estrechos y a la designación en la planta permanente se accedía más rápidamente que para los agentes del ítem técnico. Ema me confesó una tarde mientras tomábamos café

¹⁸⁸ Ver DP 10/10, 707/11, 743/11, 744/11, 745/11, 745/11, 746/11, 747/11, 748/11, 749/11, 750/11, 751/11, 752/11, 755/11, 763/11, 777/11, 778/11, 780/11, 781/11, 782/11, 783/11, 784/11, 785/11, 786/11, 787/11, 788/11, 789/11, 790/11, 791/11, 792/11, 793/11, 794/11, 795/11, 796/11, 797/11, 798/11, 799/11, 805/11, 808/11, 809/11, 885/11.

en la cocina del piso donde trabajaba, que para ellos la necesidad de contar con un sindicato que los proteja era fundamental, porque “carecían de padrino”. Ante mi insistencia respecto de si no ansiaba desarrollarse como fotógrafa, me aseguró que ya no. Si se presentaba una oportunidad promisorio, “el gremio solicitaría el cambio al ítem de administrativo y técnico, pero ya no creo, estoy muy cómoda acá”, me aseguró.

Ana Creppy (2011) sostuvo que el mayor porcentaje de afiliados se encuentra en la planta del personal temporario de las áreas administrativas más “alejadas del poder”, aquellos ámbitos que la ley 24600 denominó de “trabajo permanente”. En sintonía con esta afirmación y con las observaciones y entrevistas que realicé, el análisis de los decretos presidenciales me permitió verificar que de 141 designaciones en la planta temporaria en 2011, 103 se originaban en un pedido expreso de APL y una en la solicitud de la asociación del personal jerárquico —APES—¹⁸⁹. Cincuenta¹⁹⁰ de este total correspondían a personas con contrato de locación de servicios según se explicitaba en los decretos y 71, a nóminas de personas a designar presentadas por el gremio APL¹⁹¹ para cumplir funciones en la dependencia que Recursos Humanos dispusiese. Sin embargo, diversos entrevistados (delegados y ex delegados) manifestaron que un porcentaje de estos nombramientos en planta temporaria y permanente no correspondían al sindicato. Héctor me confesó que “en la lista del gremio van todos, siempre se negocia pero solo el 20% o 30% son pedidos propios, el resto corresponde a otras solicitudes, personal de la gestión, de los bloques”; no obstante la relevancia de este testimonio no fue posible determinar la veracidad de los datos aportados a través de fuentes escritas.

A los empleados “alejados del poder”, que se caracterizaban por trabajar en áreas administrativas o de maestranza con escasa relevancia en el organigrama institucional (archivo, restauración, entre muchas otras) y por carecer o haber perdido sus vínculos políticos o de afinidad, los perjudicaba esta distancia respecto de funcionarios, senadores y autoridades. Estos agentes afianzaban entonces su supervivencia laboral estrechando lazos con los gremios, incluso después de su designación en la planta permanente, pues para cumplir con sus expectativas de

¹⁸⁹ DP 910/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 10/11/2014].

¹⁹⁰ DP 979/10, 780/10, 280/11, 804/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 10/11/2014].

¹⁹¹ DP 171/11, 259/11, 806/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 10/11/2014].

ascensos en su “carrera” en función de su “trayectoria”, los pedidos del sindicato eran determinantes, fundamentalmente durante estas dos últimas administraciones, en las cuales las autoridades del Senado¹⁹² cumplieron ampliamente las expectativas de pases a planta permanente y recategorizaciones de los gremios.

Los sindicatos incrementaron durante las últimas dos gestiones las posibilidades de concretar las solicitudes que gestionaban de designaciones en las plantas permanente y temporaria. Por este motivo, en la actualidad, los gremios se constituyeron en una vía frecuente para acceder a una designación. Los sindicatos se transformaron así en un actor poderoso y para aquellos afiliados que no contaban con respaldo partidario o de la gestión administrativa de turno, reemplazaron al “padrino político” del cual carecían. A través de los años se conformó un circuito (hablar con delegados y secretarios sindicales), cumplir con ritos y costumbres (participar de asambleas, marchas y votaciones) que los agentes debieron cumplir aunque estén ausentes en las normas escritas.

Norma me explicó: “hay que saber a quién hacer los *pedidos*, averiguar a quien conviene deberle el favor, un delegado, una agrupación o un secretario del gremio”. Ella trabajaba en una comisión permanente desde hacía cinco años, y su jefe tenía estrechas relaciones con APL. Norma realizó la misma solicitud de manera simultánea por caminos diferentes, le recordó a su jefe que no se “olvidara” de ella al presentar la lista de “afiliados” a recategorizar en el sindicato, pero a su vez, ella realizó el mismo “pedido” directamente en APL a un secretario “conocido”. De este modo, evitaba intermediarios y se aseguraba que su nombre se invoque por distintas personas cuando se confeccione la lista definitiva a presentar ante las autoridades de la Cámara. Ante mi pregunta acerca del significado de la noción de “pedido”, Norma describió la o las acciones que un agente realizaba: presentarse personalmente ante un funcionario, una autoridad o a un dirigente sindical para obtener ascensos en el escalafón laboral, la designación en la planta temporaria cuando la persona estaba contratada, la estabilidad a través del nombramiento en la planta permanente o la designación en la Cámara de un familiar.

Pedro, un antiguo delegado sindical de APL ya jubilado, me refirió que años atrás cuando le “pidió” al secretario General por una amiga cercana, éste le aconsejó

¹⁹² Ver capítulo “La ‘casa’ sindical”.

que ingresara un familiar directo (tenía un único hijo) puesto que “por varios años no podrás hacer ninguna nueva petición”. Su amiga ingresó como empleada temporaria y meses después el hijo perdió el trabajo; habló nuevamente con el secretario, quien le recordó el consejo que desoyera y la confirmó que debía esperar “hasta que le corresponda de nuevo”. Pedro enfatizó “¡cuatro años tuve que esperar para que nombraran a mi hijo!”.

En el Senado, el acceso a una designación, la estabilidad laboral y los ascensos se fundaban en actitudes paternalistas¹⁹³ como las descritas y en los vínculos que éstas generaban. Estos contactos definían las listas de quienes ingresaban, quiénes pasaban a planta y a quiénes se recategorizaba (ascendían); reafirmaban, por lo tanto, la importancia de un fuerte liderazgo personal basado en lazos de reciprocidad y en el reconocimiento de códigos no escritos que todos debían respetar. Estos mecanismos evidenciaban el accionar de un sindicato con una lógica más cercana a “asociaciones”¹⁹⁴ basadas en relaciones de parentesco o reciprocidad que a organizaciones burocráticas modernas. En tal sentido, sus códigos replicaban acciones discrecionales de autoridades y senadores que la dirigencia sindical justificaba y avalaba por constituir el Senado una “casa política”.

¿Cómo se incorporaba un agente a las listas? A través de las entrevistas y conversaciones informales pude establecer que las posibilidades eran varias y dependían de la red de relaciones que cada agente construyó desde su ingreso. Norma, me explicó el procedimiento. Si el “padrino” del empleado era APL, el sindicato más poderoso por la cantidad de asociados, el “pedido” se iniciaba generalmente con una pregunta “¿estás afiliado?”; si la respuesta era afirmativa, el agente la derivaba a un dirigente; si no se cumplía con este requisito, ninguna solicitud era considerada. En consecuencia, cuando un agente pretendía “el pase a planta” (denominación cotidiana del nombramiento en la planta permanente de empleados transitorios) o una recategorización (ascenso en el escalafón), comenzaba un derrotero ante delegados, agrupaciones y secretarios del gremio para explicar su situación personal; iniciaba

¹⁹³ Creppy (2011) basándose en Likert y de Beckhad y Goldsmith define una “organización paternalista”, como aquella donde las decisiones se toman en la cima de la pirámide delegando sólo aquellas medidas de menor importancia; se generan relaciones afectivas de los jefes con sus empleados germen de arbitrariedades; la lealtad es una exigencia; el favoritismo, la improvisación y la escasa capacitación son rasgos característicos; los métodos de control son escasos y el temor a la sanción es casi inexistente.

¹⁹⁴ En tal sentido, la denominación del sindicato es significativa, Asociación del Personal Legislativo.

entonces un seguimiento permanente con dos objetivos, primero que lo incluyeran en la “lista del gremio” que se presentará a las autoridades. Asegurado este objetivo “verbalmente” (pues nunca accedía a la “lista”), comenzaba la segunda etapa del “seguimiento”: mantenerse en la nómina pues constantemente esta sufría modificaciones, incorporándose o removiéndose personas. La opacidad del procedimiento impedía que el empleado tuviera certeza del éxito de su gestión hasta que el sindicalista que realmente siguió el pedido en todas sus instancias le informaba: “¡salió tu planta!” (o categoría, dependiendo del “pedido” que hubiera solicitado).

Blanca, una agente de la planta transitoria del área parlamentaria, me detalló a cada una de las personas a quien acudió con “su pedido” de nombramiento en la planta permanente. Ella tenía temor porque ese año (2007) se renovaban las autoridades de la Cámara. Luego de hablar con varios contactos, accedió al secretario General del APL y le explicó su situación de planta. Ante su inestabilidad laboral solo le aseguró “quedáte tranquila, no te vas a quedar en la calle”. El delegado que le propició el breve contacto, le explicó el verdadero significado de la afirmación: “Él a través de APL te protege y la baja [nombre técnico que recibe la desafectación de un agente de la planta temporaria y despido, en consecuencia, de la Cámara] no te la van a dar, pero olvídate de la permanencia”. Dos años después, con siete años en planta transitoria, Blanca inició de nuevo el pedido de su permanencia en el sindicato, pero esta vez incluyó en su derrotero a colaboradores del presidente del Senado, Julio Cobos.

Designada en la planta permanente, su “deuda” —me reconoció— es con la gestión presidencial: “una tarde, Ricardo —un funcionario de la planta política— se me acercó al escritorio y me dijo ‘hoy anda a festejar con tu familia: ‘el Julio’ [Cobos] acaba de firmar tu permanencia’”. Este tipo de anuncio del funcionario, invocando a la autoridad que otorgaba el don (Mauss) tenía como fin que el agente recuerde a quién “le debe” efectuar el contradon, si es que fuera requerido, en reciprocidad a la deuda contraída. Si la deuda por la permanencia o un ascenso fuera con APL, los delegados solicitarán la asistencia a marchas, asambleas, votaciones, apoyo de firmas para petitorios o postulaciones a cargos gremiales. La participación en actividades sindicales o políticas, realizar trabajos para autoridades, funcionarios de la gestión administrativa o senadores más allá de sus responsabilidades laborales (especialmente durante los períodos de campaña) constituían los contradones más usuales que observé en la Cámara. Estos contradones se efectuaron la mayoría de las veces incluso sin que

hubiera un requerimiento formal de la contraparte. Blanca me explicó el motivo: “Voy a todas las asambleas y elecciones, le cumplo a APL. Ellos se fijan mucho en eso, quedan en deuda conmigo y yo puedo `pedirles´ nuevamente algo. Ahora necesito que me designen a mi hijo”.

APL es un gremio con varias agrupaciones en el presente, todas convergen en el secretario General, cada una puja por incrementar su poder en el sindicato pero ninguna cuestiona su liderazgo. Una afiliada me aseguró que algunos de estos grupos políticos son relegados dentro del gremio. Las autoridades intentaban frenar el crecimiento de estas corrientes internas para que ninguna incremente demasiado su poder. Un mecanismo a menudo implementado para impedir que estos grupos acrecentasen su rédito político y gremial se basaba en cursar los pedidos de pase a planta permanente y recategorizaciones de los afiliados directamente a través de los secretarios. Al favorecer los pedidos individuales en desmedro de estas agrupaciones se atomizaban polos de poder alternativos que desafiaban en el futuro la conducción actual.

Estas formas de ejercicio obligaban al afiliado a efectuar su pedido ante distintas personas con resultado incierto, ¿a qué delegados gremiales deberían “apostar”? ¿Cómo podía establecer el afiliado con certeza quién es aquel con mayor poder para satisfacer sus demandas? Esos mecanismos basados en “lealtades compartidas” con diversos dirigentes e incluso gremios, desconcertaba a los empleados. “Le pedí a tres delegados esta categoría (dos de APL y uno de ATE) y ahora no sé realmente a quién se la *debo*”, me confesó Etel en una entrevista. Ella le agradeció a todos, incluso al director General para quien trabajaba como secretaria, porque él la felicitó al anunciarle su ascenso ¡gracias a su gestión!

La deuda personal seguía siendo entonces la base de la relación establecida (Mauss, 2009), alguien daba y otro recibía, la particularidad en estos casos es que aquel que daba el “don” no siempre tenía certeza de quién o quiénes lo recibía, situación que se traducía en una ventaja de aquellos que se apropiaban de su posibilidad de dar la dádiva como si efectivamente la hubiera otorgado y una desventaja para quien la recibía, pues debía reciprocidad a todos. Los beneficios de estos ejercicios paternalistas se reflejarán en las futuras elecciones, el apoyo gremial será así racionalmente dosificado en función de los pedidos efectuados, pero finalmente toda esta estructura que gira alrededor del “dar y recibir” ratificará la dirigencia y sus

postulaciones a cargos en las elecciones. Se neutraliza así a los grupos políticos potencialmente más díscolos y con mayor capacidad de presión a futuro (por su capacidad de organización y movilización), favoreciendo la volatilidad de los votos hacia relaciones constituidas a partir de lealtades personales.

El secretario General de APL para fortalecerse a nivel nacional era además secretario General de la Federación Nacional de Empleados Legislativos de la República Argentina (FELRA),¹⁹⁵ una entidad que desde Buenos Aires se la visibilizaba con una importante proyección nacional, pero que sin embargo, en el interior tenía escasa influencia.

Este sindicato mantenía aceitados vínculos con las gestiones presidenciales; así en la década de 1990, durante la Presidencia Provisional de Eduardo Menem, promovió la sanción de una ley específica para los empleados legislativos y, con Julio Cobos (2007-2011), recategorizaciones, pases a planta permanente e ingresos.

Sin embargo, fue especialmente con la gestión de Amado Boudou, que estos vínculos se afianzaron aún más.¹⁹⁶ Cuando fue citado a declarar en una causa judicial,¹⁹⁷ APL explicitó su apoyo al presidente y participó de la convocatoria a los tribunales federales, visibilizando así su agradecimiento (don) por los beneficios obtenidos en estos últimos años. No obstante, su secretario General trató de desvincular al gremio de la convocatoria, al declarar a los medios que la participación de los afiliados fue espontánea. Amado Boudou, afirmó Di Próspero, “es querido y respetado por los trabajadores porque los ha beneficiado con recategorizaciones, pases a planta permanente y aumento salariales que venían reclamando”.¹⁹⁸

¹⁹⁵ FELRA tiene su sede en la calle México 1835 en la ciudad de Buenos Aires en el mismo edificio que ocupara APL hasta que se muda a la calle Combate de los Pozos 230, edificio —a su vez— en el que presta servicios la Dirección de Ayuda Social (DAS), obra social de los empleados legislativos, hasta que se muda a la calle Alsina 1825.

En la antigua sede de la calle México, APL todavía brinda los cursos de capacitación y funciona el centro educativo Fines para concluir el secundario.

¹⁹⁶ El presidente y los secretarios parlamentarios participaron de la cena anual de fin de año organizada por la sección Senado de APL el 20 de noviembre de 2014. Fotos de este evento tuvieron amplia difusión en los medios gráficos. Ver <http://www.perfil.com/politica/Boudou-se-apoya-en-las-empleadas-del-Senado-y-su-equipo-de-futbol-20141123-0035.html> [consultada el 23/11/2014], <http://www.lanacion.com.ar/1745944-tras-su-separacion-con-agustina-kampfer-amado-boudou-reaparecio-publicamente-en-una-fiesta> [consultada el 22/11/2014].

¹⁹⁷ Por la causa Ciccone Calcográfica.

¹⁹⁸ En <http://www.politicargentina.com/2014/06/09/desmienten-que-personal-del-senado-haya-sido-movilizado-para-apoyar-a-boudou/>. También se puede relevar la información en http://www.clarin.com/politica/Presentes-ausentes-convocatoria-apoyar-Boudou_0_1153685078.html [ambas consultadas el 4.11.2014] y en http://www.clarin.com/politica/Boudou-pistas-causas-Justicia_0_1253274894.html [consultada el 22/11/2014]

Estos mecanismos que permitieron a la dirigencia “aferrarse” a la estructura gremial, evidenciaron las “formas de hacer política” en la Cámara durante de la gestión presidencial de Boudou (2011-2015), etapa en la cual primaron más el individualismo que las acciones colectivas a partir de posicionamientos ideológicos. Un comentario cotidiano en los pasillos del Congreso Nacional que escuché a lo largo de mi trabajo de campo fue “ningún político resiste perder una interna” ante el temor a la pérdida de los votantes, fundamento de su poder. Para comprobar esta afirmación, me bastó recordar las reiteradas fragmentaciones que tuvieron las fuerzas políticas mayoritarias en nuestro país durante los últimos años.

3.4. La Planta Política

Estos funcionarios —designados habitualmente por la gestión presidencial— constituyen en su gran mayoría quienes *marcan la impronta* de los presidentes de la Cámara y sus aspiraciones futuras. Los sucesivos presidentes incrementaron las estructuras administrativas en la última década, al transformar las direcciones en direcciones generales; el nuevo organigrama les permitió así ampliar las designaciones pues implicó una organización del área de trabajo en una escala mucho mayor.¹⁹⁹ La creación de estas nuevas estructuras sustentó el crecimiento exponencial de los nombramientos en la planta política, situación que derivó en la reglamentación del artículo 2° de la ley 24600,²⁰⁰ mediante la cual se excluía del ámbito de aplicación de la ley

los cargos de director General y subdirector General, ambos pertenecientes a la planta política... Las designaciones en los cargos antes mencionados no gozarán de la estabilidad en el cargo y concluirán con la finalización del mandato de la autoridad que lo nombró (ley 24600, artículo 2°).²⁰¹

La planta política de la institución tuvo de este modo haberes pautados por fuera del escalafón del personal. El DP 1361/99 determinó que “los funcionarios que

¹⁹⁹ Ver modelo de estructura de las dependencias del Senado al comienzo de este capítulo.

²⁰⁰ Dictamen de la Comisión Paritaria Permanente del 13 de junio de 2002, aprobado por DP 1002/02, Anexo I. Publicado en el Boletín Oficial de fecha 26 de septiembre de 2002.

²⁰¹ Ver

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm [consultada el 28/11/2014]

se desempeñen en el cargo de director General... tendrán como remuneración la equivalente a la de prosecretario”.²⁰²

Cada nueva gestión administrativa cuando asumió no solo designó personal en la planta política sino también empleados en las categorías superiores, ya sea porque los cargos se encontraban vacantes al concluir la anterior gestión o debido al desplazamiento de quienes ejercían esas funciones²⁰³ mediante nuevas designaciones; sin embargo, estos puestos correspondían por ley al personal permanente. Estos nombramientos recibieron críticas de los agentes,²⁰⁴ ya que constituían una traba para ascender en su carrera, en tanto los cargos del personal superior siempre terminaban ejerciéndolos “arribistas que no pertenecían a la ‘casa’”. Este es el origen del término “paracaidistas”²⁰⁵ que a veces recibían cuando ingresaban a la Cámara. No obstante, algunos “arribistas” acceden a la planta permanente y continúan así en la institución, aun cuando una nueva administración presidencial los desplace de su función.

El área de cultura ejemplificará los sucesivos cambios. La dirección del Museo Parlamentario dependía de la Secretaría Parlamentaria, junto con sus Departamentos: Visitas Guiadas, Extensión Cultural, Restauración y Museografía hasta 2003 cuando asumió la Presidencia Daniel Scioli. En diciembre de ese año Scioli creó la Coordinación de Cultura (con un estatus similar a una Dirección General) y pasó a formar parte del organigrama de presidencia hasta el presente, junto con el museo y la Dirección de Eventos. Julio Cobos, en diciembre de 2007, al hacerse cargo de la presidencia de la Cámara, instituyó en reemplazo de la Coordinación, la Dirección General de Cultura y creó la Subdirección General de Cultura y Coordinación de Eventos Federales, la Dirección de Contenidos Culturales Senado TV y un departamento dependiente de ésta. El redimensionamiento del área implicó pasar de un coordinador y un director a la creación de cuatro cargos para dependencias nuevas:

²⁰² DP 1361/91, artículo 1°. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 28/11/2014]. La ley 24.077 estableció que la dieta de los prosecretarios equivaldría al 90% de las remuneraciones de los secretarios de la Cámara, quienes a su vez percibirían el 100% de las retribuciones de los senadores (artículo 4°). Boletín Oficial N° 27.411 del 18 de junio de 1992.

²⁰³ Empleados que subrogan una función (por vacancia o licencia sin goce de haberes del agente que ocupa el cargo) pueden perder el cargo en estas circunstancias.

²⁰⁴ Atilio me refirió que ante la designación como jefe de Departamento de una persona ajena a la Cámara, cuando había empleados con treinta años de experiencia en el área, un compañero fue a quejarse al sindicato, pero en el gremio se excusaron de intervenir a pesar de reconocer el incumplimiento de la ley porque —argumentaron— el Senado es una “casa política”.

²⁰⁵ Idéntica denominación encuentra Bellier (2000) para el personal designado por mecanismos similares en las oficinas de los Comisionados de la UE.

dirección general, subdirección general, dirección y departamento. Estas nuevas estructuras y el incremento de las existentes posibilitaron nombramientos de personal con funciones (categorías 1, director y categoría 3, jefe de Departamento) y sin ellas (desde la categoría 1 en forma decreciente).²⁰⁶

3.5. Las Autoridades

El vicepresidente de la Nación es el presidente del Senado, quien no tiene voto en las sesiones, excepto en caso de empate²⁰⁷ (artículo 57 de la Constitución Nacional). Esta situación conlleva que todas las provincias tengan igual representación y número de votantes pero a su vez, es el origen de tensiones durante algunas gestiones. La presidencia del cuerpo ejercida por un foráneo es una peculiaridad de Argentina y Uruguay en la región, aunque presente en otros países como Estados Unidos.²⁰⁸ Sus atribuciones y deberes se encuentran estipulados en un Reglamento²⁰⁹ que los senadores aprueban y que normatiza el desenvolvimiento de la institución. El presidente es la máxima autoridad de la Cámara;²¹⁰ entre sus obligaciones se encuentran citar a sesiones ordinarias, especiales y extraordinarias, garantizar la seguridad, presentar presupuestos de gastos y sueldos ante la Cámara para su aprobación. El reglamento le confirió atribuciones determinantes para un aspecto central de este trabajo, pues es la autoridad que tiene potestad para:

Nombrar, de acuerdo a las disposiciones vigentes, a todos los empleados, y removerlos cuando halle en ellos ineptitud... Las vacantes que ocurran serán provistas por ascenso, dentro de las respectivas categorías, tomando como base la competencia, aptitudes acreditadas y la antigüedad en el empleo. En caso de creación de nuevos cargos, se proveerán previo concurso de selección, cuyas bases establecerá la Cámara (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, artículo 32, inciso j).

²⁰⁶ Cuando asumió Boudou, en diciembre de 2011, nuevamente mediante decretos presidenciales se anexaron nuevas áreas o crearon estructuras nuevas. Ver por ejemplo DP 997/11 mediante el cual se amplía el organigrama del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP).

²⁰⁷ Como sucedió durante la votación de la Resolución 125/08, al producirse empate el Presidente Julio Cobos emite su voto negativo.

²⁰⁸ En Brasil, Chile, Bolivia y México, por ejemplo, la Presidencia de la Cámara es un cargo ejercido por un senador.

²⁰⁹ Artículo 32 (Título III Presidencia). El Reglamento se aprueba en 2002 y se modifica sucesivamente en 2003, 2004, 2008, 2012 y 2014.

²¹⁰ El organigrama jerárquico de autoridades se puede consultar en el cuadro que detalla el organigrama con las autoridades de la Cámara en el apartado 3.1. de este capítulo.

Las facultades referidas al manejo del gasto y el nombramiento del personal se asociaron en la jerga política a la frase “tener la birrome”. La noción describe el poder conferido a aquellas autoridades que tienen entre sus facultades la firma de decretos.²¹¹ Esta simple acción les confiere la capacidad para determinar quiénes gestionan, cómo y con qué atribuciones en la institución gubernamental a su cargo. En consecuencia, el presidente —o el presidente Provisional²¹² en caso de ausencia de aquél— es quien canaliza a través de sus diversos colaboradores los pedidos de autoridades, senadores, sindicalistas y de la propia administración respecto de designaciones, pases a planta permanente, creación de nuevas estructuras y erogaciones corrientes. Es su decisión (y/o la de sus colaboradores), en definitiva, la que va a primar y dará la impronta que adquirirá la Cámara; así, durante la presidencia de Daniel Scioli (2004-2007) se realizaron actividades y eventos culturales a través de la convocatoria de alumnos secundarios y jubilados, concursos, convocatorias y entrega de premios²¹³ que posteriormente constituyeron una de las bases de difusión de su candidatura a gobernador de la provincia de Buenos Aires en 2007.

El presidente Provisorio o Provisional (segundo en línea sucesoria presidencial en la República) se elige entre los senadores en ejercicio y administra la institución ante licencia, renuncia o muerte del presidente y cuando este ejerce el Poder Ejecutivo Nacional. Si el presidente o vicepresidente renuncian o mueren, el presidente Provisional ocupará la Presidencia de la Nación, pues pasa a ser el primero en la línea sucesoria de las autoridades nacionales, de ahí la importancia que el cargo reviste. Desde 1983, esta situación sucedió durante los períodos: 1991-1995, cuando el

²¹¹ Los decretos presidenciales especifican: “...EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE SON PROPIAS: EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA NACION DECRETA” (todo en mayúscula en el texto). Ver por ejemplo DP 886/14 en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretosCant/250?page=3> o DP 560/00 en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretosCant/250?page=58>. Si en cambio la firma es del Presidente Provisional la leyenda es “EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA NACION DECRETA” (todo en mayúscula en el texto), ver el DP 199/95 en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretosCant/250?page=58> [consultadas el 10/02/2015].

²¹² En el DP 199/1995 mencionado en la cita anterior, el presidente Provisional, senador Eduardo Menem, aprueba la estructura y las funciones de la Presidencia Provisional pocos días antes que dejara la Presidencia de la Cámara ante la inminente asunción del Vicepresidente de la Nación, Carlos Ruckauf. Mediante el DP 379/11 el senador José Pampuro decreta el pase a planta de 24 agentes solicitados por los senadores, en su calidad de Presidente Provisional. Ver <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 2/12/2014].

²¹³ Scioli crea la Mención de Honor “Senador Domingo Faustino Sarmiento” a través del DP 640/04. Esta distinción la reciben personalidades muy diversas, como deportistas: Diego Maradona y Guillermo Vilas; intérpretes y músicos: Mercedes Sosa y Daniel Baremboim; Gustavo Grobocopatel; el médico Roberto Zaldívar; e instituciones: Red Solidaria, Vitra, ALPI, INVAP, entre otros.

vicepresidente de la Nación Eduardo Duhalde renunció en diciembre de 1991 para asumir como gobernador de la provincia de Buenos Aires; y en 2000-2003, cuando pocos meses después de asumir, el vicepresidente Carlos Álvarez renunció por desavenencias con el presidente Fernando de la Rúa. En estos dos períodos, durante las Presidencias Provisionales de Eduardo Menem (1991-1995), Mario Losada (2000-2001), Ramón Puerta (diciembre 2001), Juan Carlos Maqueda (2002) y José Luis Gioja (enero-mayo 2003), al no tener la Nación vicepresidente, estos presidentes provisionales asumieron todas las atribuciones de un presidente de la Cámara, incluso la administración de los recursos y la designación del personal.

Los senadores designan entre sus miembros a las autoridades de la Cámara: la Mesa, que tiene como funciones conducir las sesiones, asistir en la labor legislativa y en el funcionamiento del Cuerpo; la integran el presidente Provisional (senador miembro del mismo partido que el gobierno nacional²¹⁴), el vicepresidente (senador representante de la primera minoría), el vicepresidente 1° y el vicepresidente 2° (senadores de partidos provinciales y/o partidos minoritarios). La costumbre estableció así un equilibrio de la representación partidaria entre los integrantes de las distintas fuerzas políticas. Estos acuerdos sin embargo, en tanto informales no se mencionan en el Reglamento de la Cámara.²¹⁵

La Mesa cuenta con la asistencia de dos secretarios (uno parlamentario y otro administrativo) y tres prosecretarios (parlamentario, administrativo y de coordinación operativa) que no son legisladores. De acuerdo con el Reglamento, los secretarios (artículo 38) y prosecretarios (artículo 51) son nombrados por mayoría absoluta de sus miembros. Sin embargo, es de público conocimiento en la institución que la elección del secretario Parlamentario surge de un acuerdo entre los senadores y corresponde al partido mayoritario; el prosecretario Parlamentario pertenece a la primera minoría; el secretario Administrativo —en cambio— es propuesto por el presidente; el

²¹⁴ El cargo le corresponde al partido político con más representantes en la Cámara (primera mayoría) pues es una autoridad elegida por los senadores, pero por constituir la segunda autoridad en línea sucesoria de la Nación, su designación recae de manera consensuada en un senador del partido gobernante para no afectar la gobernabilidad, como sucediera durante los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Fernando De la Rúa.

²¹⁵ “Art. 2° - (...) la Cámara hará sucesivamente y por mayoría absoluta la elección de un presidente provisional para que la presida en los casos determinados en el artículo 58 de la Constitución, un vicepresidente, un vicepresidente 1° y un vicepresidente 2°”. Ver http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/reglamento/Reglamento_HSN.pdf [consultada el 4/11/2014].

prosecretario Administrativo por los senadores como un controlador del secretario Administrativo; y el prosecretario de Coordinación Operativa es sugerido por los partidos provinciales.

Ninguno de estos mecanismos de elección se menciona —no obstante— en el Reglamento. Eduardo Menem (2012) citó numerosos casos en los cuales estas prácticas basadas en los usos y costumbres de la Cámara son habituales, como el orden en que debía concederse la palabra a los oradores durante las sesiones, el abandono de los senadores del recinto sin dar aviso al presidente, el izamiento de la bandera, la banca que cada uno ocupa o la denominada “cortesía parlamentaria”. Todas acciones y prácticas regidas por la costumbre, se encuentren o no estos procedimientos normatizados en el Reglamento.

Menem (2012) señaló —siguiendo la tradición jurídica que consideró a los usos y costumbres una fuente del derecho— que el Derecho Parlamentario es la rama del Derecho en la cual la costumbre jurídica tiene tanta incidencia que incluso puede “sobreponerse” al Derecho escrito. Los usos así dan vida al funcionamiento de los Poderes Legislativos complementado, modificando y abrogando la norma escrita. Menem describió a los usos y costumbres como

prácticas procedimentales adoptadas y seguidas en forma reiterada por los cuerpos y autoridades parlamentarias y que, aunque no tengan sustento en normas escritas, son aceptadas en forma pacífica por los actores o sujetos del proceso parlamentario (Menem, 2012: 49).

Entre estos usos y costumbres que “regulan” la vida cotidiana y la normativa pueden producirse en ocasiones algunas tensiones. En la sesión preparatoria para la elección de autoridades del período legislativo 2012,²¹⁶ cuando Amado Boudou —quien había asumido como presidente de la Cámara pocos meses antes, en diciembre de 2011— intenta imponer a Sabino Vaca Narvaja²¹⁷ como prosecretario Administrativo y a Santiago Révora como prosecretario de Coordinación Operativa,

²¹⁶ Realizada el 29 de febrero de 2012.

²¹⁷ “La agrupación La Cámpora intent  quedarse con cargos directivos en la Cámara Alta que les corresponden a los bloques, pero los senadores oficialistas lo impidieron tras una nerviosa serie de cabildeos y negociaciones que demoraron casi dos horas el inicio de la Sesión Preparatoria de ayer. Miguel Pichetto y Anibal Fernández convencieron a Amado Boudou de que, en un cuerpo colegiado – a diferencia del Ejecutivo–, no se pueden tomar decisiones tan drásticas sin afectar la convivencia parlamentaria. En realidad fue sobre todo una **pulseada política**: los senadores se resistieron a entregar porciones de poder. Y lo lograron”, en http://www.clarin.com/politica/congreso/Senado-bloque-oficialista-avance-Campora_0_655734483.html (negrita en el texto) [consultada el 4/11/2014].

necesitaba el acuerdo de los senadores, ya que la elección era una potestad de la Cámara. Boudou informó la orden recibida de la presidente Cristina Fernández de Kirchner a Miguel Ángel Pichetto, presidente del Partido Justicialista/Frente para la Victoria (PJ/FPV), bloque mayoritario, pero la noticia irritó a sus miembros, ya que el desplazado en el primero de los cargos era Mario Daniele, un senador con mandato cumplido (MC) de Tierra del Fuego que siempre fue un aliado fiel del gobierno. Daniele —presto— contactó a sus aliados entre la oposición, donde recibió muestras de apoyo. Para zanjar las diferencias, el senador Aníbal Fernández propuso efectuar la votación en el recinto; para entonces el PJ/FPV y la UCR ya habían acordado la continuidad de Mario Daniele²¹⁸ (PJ/FVP) como prosecretario Administrativo y de Luis Borsani (UCR) en el cargo de prosecretario Parlamentario. Los nombramientos de ambos, en consecuencia, fueron votados por unanimidad. Solo Santiago Révora asumió como prosecretario. Los medios reseñaron que Vaca Narvaja se encontraba presente en la Cámara para prestar juramento junto con familiares y amigos.²¹⁹

La primera discusión surgió en la sesión preparatoria del día anterior (28 de febrero), reunida para designar autoridades.²²⁰ La asignación de la Vicepresidencia Primera y la Segunda. El Frente para la Victoria avaló que el cargo más alto fuera para Luis Juez, del FAP, por considerar que este partido tuvo mayor representación electoral en la elección del 23 de octubre de 2011, aun cuando la cantidad de representantes en el Senado fuera menor a la del Peronismo Federal. Así, Juan Carlos Romero —de este último partido— cede la Vicepresidencia Primera, asume la Vicepresidencia Segunda y resigna la Prosecretaría de Coordinación Operativa en la cual aspiraba que asumiera un delegado de su persona.

Los pormenores de estas sesiones preparatorias me revelaron el abismo entre la normativa (en este caso el Reglamento de la Cámara) y las costumbres, fuertemente arraigadas y respetadas, las cuales se invocan, cuando se consideran necesarias para su

²¹⁸ Daniele recibe el voto de la UCR pues los senadores temen perder al prosecretario Parlamentario Luis Borsani quien finalmente también es reelegido en su cargo con los votos del PJ/FPV.

²¹⁹ *Clarín* refiere en la foto de la votación “Aníbal Fernández y Pichetto, votan ayer las autoridades del Senado y le ponen freno a La Cámpora”, en http://www.clarin.com/politica/congreso/Senado-bloque-oficialista-avance-Campora_0_655734483.html
<http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/80517-6/entretelones-de-la-rebelion-de-los-senadores-del-pj-contra-cristina.html>
<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=626441> [consultadas el 10/05/2014].

²²⁰ De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Cámara, en <http://www.senado.gov.ar/reglamento> [consultada el 30/11/2014].

cumplimiento. Así, en 1999 la Alianza²²¹ ganó las elecciones y asumió el Poder Ejecutivo, el PJ contaba con mayoría en el Senado, sin embargo, los senadores peronistas votan como presidente Provisional a José Genoud (UCR) invocando el antecedente de Édison Otero (1983-1989), quien ocupara el mismo cargo durante la Presidencia de Raúl Alfonsín, cuando la UCR también constituía la primera minoría en el Senado. Cuando Genoud renunció en octubre de 2000, asumió la Presidencia Provisional Mario Losada (UCR) hasta el 10 de diciembre de 2001. El respeto a la costumbre (de preservar la línea sucesoria presidencial para el partido gobernante, a pesar de no contar con la mayoría en el Senado) se impuso en estas ocasiones nuevamente. El Senado tiene normas escritas, pero cuando las circunstancias así lo ameritan, son los usos y costumbres los que invocarán las autoridades o, como en el ejemplo citado, los senadores, ya que la Cámara es ante todo una “casa” política. Sin embargo, durante los difíciles días de diciembre de 2001, cuando la movilización popular se incrementó debido a las medidas económicas implementadas por el gobierno de De la Rúa, los legisladores del PJ impusieron su mayoría en la Cámara y asumió la Presidencia Provisional el Senado Ramón Puerta (PJ). Menem fundamentó este tipo de procedimientos argumentando que “Estas prácticas procesales contribuyen en ciertos casos a otorgar mayor flexibilidad a las normas reglamentarias, posibilitando una mayor eficacia en la actividad de las asambleas legislativas” (Menem, 2012: 49).

Otro ejemplo que explica la “eficacia” política de este tipo de acciones y las fundamenta, lo encontramos en los acontecimientos que toman estado público en febrero de 2014. El pulso político del Senado tuvo eco nuevamente en los medios gráficos.²²² El origen de las tensiones fue el agravamiento de la situación procesal del presidente del Senado, Amado Boudou. La elección del senador que ocuparía la Presidencia Provisional del Senado, cargo clave en un momento en el cual la situación política y jurídica de Boudou evidenciaba fragilidad, generó revuelo en el bloque oficialista del PJ-FPV. La pulseada esta vez de los senadores e incluso de algunos gobernadores peronistas era contra el gobierno nacional; los rumores de un acuerdo para nombrar en ese cargo a Gerardo Zamora, quien asumiera en diciembre de 2013,

²²¹ La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, conocida por la denominación de la “Alianza” fue una coalición política conformada en 1997 entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario.

²²² Ver diarios de distintas tendencias políticas, entre otros www.clarin.com www.lanacion.com.ar www.ambito.com www.lapoliticaonline.com www.parlamentario.com www.lagacetamercantil.com www.infobae.com [consultadas el 10/05/2014].

no fue del agrado de algunos senadores del FPV: “Para el bloque sería un agravio que se encumbrara a un radical como Zamora”,²²³ cita un matutino. Zamora (ex radical acercado al kirchnerismo por Julio Cobos²²⁴) no era considerado “tropa” propia y en el bloque le temían al fantasma de una reedición de la “traición de Cobos”.

Pero Zamora tampoco contaba con el voto de la UCR, pues lo consideraban un traidor, como adelantara el jefe del bloque radical, Gerardo Morales: “Si la propuesta del oficialismo es Zamora no vamos a acompañar. Somos respetuosos de las decisiones de FPV, pero corresponde que ese cargo sea ocupado por un peronista kirchnerista puro y no por un converso”.²²⁵ La tensión obligó a Zamora a desmentir la propuesta. A pesar del mensaje enviado a la Casa de Gobierno, en un doble discurso (que omitió la capacidad de veto del bloque oficialista), Miguel Ángel Pichetto, jefe del bloque del FPV opinó “la decisión del presidente Provisional del Senado debe estar en línea con el deseo de la presidente”²²⁶, opinión que no fue la que prevaleció, sin embargo, en los agitados días de diciembre de 2001 entre los senadores del PJ. Finalmente Zamora fue elegido presidente Provisional. El jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, mencionó ante los medios para fundamentar la decisión que “se trata de una regla política e institucional, que dice que quien ejerce la mayoría en el cuerpo debe designar a las autoridades principales, en este caso para la línea de sucesión presidencial”.²²⁷ El argumento empleado por Capitanich otorgaba a los usos y costumbres una preeminencia respecto de la norma escrita en el mismo sentido referido por Menem (2012).

Como ya se mencionara, la Cámara tiene además dos secretarios,²²⁸ el parlamentario a cargo de las Publicaciones, el Diario de Sesiones y el archivo; y el administrativo que tiene bajo su responsabilidad el manejo del presupuesto (gastos y

²²³ Ver el artículo de Gustavo Ybarra “Por la situación judicial de Boudou, crece la puja por la conducción del Senado”, publicado en el diario *La Nación* el 9 de febrero de 2014. Se puede consultar también en su versión digital, en <http://www.lanacion.com.ar/1662615-por-la-situacion-judicial-de-boudou-crece-la-puja-por-la-conduccion-del-senado> [consultada el 10/05/2014].

²²⁴ Compañero de fórmula de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones de octubre de 2007, quien pocos meses después se aleja del gobierno por el conflicto desatado con el campo. Cobos a pesar de las presiones ejerce la Presidencia del Senado hasta concluir su mandato en diciembre de 2011.

²²⁵ En <http://www.lanacion.com.ar/1662615-por-la-situacion-judicial-de-boudou-crece-la-puja-por-la-conduccion-del-senado> [consultada el 10/05/2014].

²²⁶ *Ibídem*.

²²⁷ Cita tomada del diario *La Nación*, Ver <http://www.lanacion.com.ar/1668142-jorge-capitanich-defendio-la-designacion-de-gerardo-zamora-en-el-senado-desde-la-pluralidad> [consultada el 2/12/2014].

²²⁸ Según lo establece su Reglamento en el artículo 38 (Título IV Secretarios).

sueldos). Los secretarios los designan los senadores por mayoría absoluta, de fuera de su seno pues el cargo no pueden ejercerlo senadores en ejercicio pero sí senadores con mandato cumplido.²²⁹ Estas secretarías junto con la Presidencia constituyen las tres grandes áreas del organigrama del Senado: Presidencia desarrolla las actividades vinculadas con la gestión, Secretaría Parlamentaria las tareas referidas a temas específicos del quehacer legislativo y Secretaría Administrativa el trabajo contable (personal, gastos e imagen institucional, entre otros). Los tres prosecretarios:²³⁰ parlamentario, administrativo y de coordinación operativa, a pesar de depender del presidente también son designados por los senadores en la sesión preparatoria.²³¹

Los secretarios y prosecretarios tienen una injerencia importante, pueden solicitar la designación de personal²³² y participar de la comisión paritaria (ambos secretarios representan al Senado en esta comisión²³³). Por este motivo, aquellas autoridades cuyo nombramiento emana del consenso entre senadores, pueden ocupar el cargo durante períodos relativamente prolongados. Juan H. Estrada, fue secretario Parlamentario desde que asumiera Scioli en mayo de 2003 hasta diciembre de 2015 y el prosecretario Administrativo Mario Daniele nombrado en 2008, permanece hasta el presente; Juan José “Manolo” Canals se desempeñó como prosecretario Parlamentario entre 1992-1996 y desde 2000 hasta su fallecimiento en 2011.

La relevancia de las autoridades, fundamentalmente del presidente Provisional, no se circunscribe solo al presente. Ramón Columba (1988) se refirió a Benito Villanueva (por quien ingresara al Senado²³⁴ a los 15 años) al ocupar la Presidencia del Senado con motivo del fallecimiento del vicepresidente de la UCR Pelagio Luna, en 1919: “Allí continúa actuando con el acostumbrado *decoro*²³⁵ que dignifica sus

²²⁹ El senador (MC) Juan Carlos Oyarzún es un ejemplo en tal sentido.

²³⁰ De acuerdo con el artículo 51 de su Reglamento.

²³¹ Artículo 1° del Reglamento.

²³² Ver entre otros, DP 755/11, DP 799/11 y 809/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 15/05/2014].

²³³ Ver Resolución Conjunta RC 2/10 en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/resoluciones?page=2> [consultada el 2/12/2014].

²³⁴ En febrero de 1906, Columba se presenta ante Villanueva como nieto de Bernabé Martínez (una de las familias que lo acogiera cuando Villanueva queda huérfano de niño, luego del fallecimiento de sus padres en el terremoto que destruyó la ciudad de Mendoza en 1860), le obsequia un retrato suyo y solicita ingresar al Senado como taquígrafo pero éste le informa que no hay vacantes. Un año después, Columba se presenta nuevamente ante Villanueva para informarle que necesita un trabajo urgente debido a la muerte de su padre. Una semana después, Ramón Columba ingresa a trabajar en la Cámara (Columba, 1988).

²³⁵ Carla Costa Teixeira (1995, 1998, 1999) refiere que el Reglamento de la Cámara de Diputados de Brasil establece que se considera atentatorio al decoro parlamentario el abuso en el uso de prerrogativas

actos en el respeto con que trata a los senadores adversarios, pues no echa a la calle a los empleados para reemplazarlos por amigos o parientes de senadores adictos” (Columba, 1988, Tomo I: 14, cursiva propia). Columba destacó no solo una costumbre que sobreviviría a través del tiempo sino también su desencanto ante ciertas costumbres arraigadas en la “casa”. “¡Qué distinto concepto tenía yo de esta casa cuando mis ojos adolescentes admiraban, desde afuera, las líneas esbeltas del más puro estilo griego del edificio!” (Columba, 1988, Tomo I: 83) confesó en *El Congreso que yo he visto*. El autor develaba cómo su conocimiento de la cotidianeidad de la política modificó su perspectiva tanto de las autoridades como de los senadores.

3.6. Los Senadores

La Cámara se caracteriza por recibir legisladores y personal procedente de todas las provincias, e incluso dentro de éstas de sus diversas regiones. Cada provincia, si bien cuenta con la misma cantidad de senadores, tiene una proyección dentro del Senado definida, entre otras causas, por las relaciones imperantes con el gobierno nacional (es decir, que sus representantes por la mayoría pertenezcan al mismo partido que el presidente en ejercicio); la habilidad de cada legislador para establecer y consolidar alianzas durante su mandato, así como las diversas estrategias implementadas para acceder a cargos (como autoridad de la Cámara, en comisiones y organismos internacionales), capacidad que, a su vez, variará si representa al partido gobernante tanto en el orden provincial como nacional.

En el Senado, al tener todas las provincias el mismo peso “político”, la región a la cual representa el legislador, la cantidad de habitantes y su riqueza influyen menos que en la Cámara de Diputados. La capacidad de los senadores de obtener recursos para sus provincias aumenta considerablemente para quienes provienen de territorios con escasos legisladores en la Cámara de Diputados.

El departamento o distrito de procedencia del senador dentro la provincia que representa²³⁶ puede determinar el peso territorial²³⁷ con que cuenta localmente, dato a

constitucionales, la obtención de ventajas indebidas y/o irregularidades en el desempeño del mandato (Teixeira, 1995).

²³⁶ La Constitución Argentina establece que para postularse como senador la persona deberá “ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella” (artículo 55).

²³⁷ Marc Abélès analiza profusamente la importancia de la territorialización de las prácticas políticas (Abélès, 1997a; 1989; 2005; 2001), así como una visión desde abajo del Estado para comprender la

considerar para sus futuras aspiraciones como gobernador y el personal con el que pretende contar para proyectarse políticamente. No es lo mismo representar a la capital o a un departamento influyente de la provincia que a un municipio marginal. Cada uno de estos antecedentes manifiesta la habilidad política del legislador para ascender en su carrera. En el Senado tiene seis años de mandato y la posibilidad de la reelección indefinida²³⁸ para poner a prueba estas destrezas.

La situación de aquellos legisladores que acceden a la banca sin antecedentes partidarios relevantes es distinta. No todos aquellos que incursionaron exitosamente en la política la concibieron como una “profesión” (Weber, 2008). Senadores como Carlos Reutemann (ex piloto de Fórmula 1) o Norma Morandini (periodista y escritora) y Eugenio “Nito” Artaza (actor) con mandato cumplido, demostraron que a veces el acceso al Congreso o las primeras incursiones en la política podía deberse al reconocimiento de una destacada carrera fuera de los espacios considerados “políticos”. La trayectoria de los legisladores y la capacidad para establecer alianzas se manifestaban a menudo por los espacios físicos que ocupaban en el Senado y por las posibilidades de acceso a la presidencia de las comisiones que integraban, aunque no todas tuvieran la misma relevancia.

Mariana Llanos (2003) constató que los senadores consideraron las comisiones de Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda como las dos más relevantes; muy atrás quedaron aquellas que le siguen en sus preferencias, Acuerdos y Legislación Nacional. En consecuencia, la elección de las autoridades de estas comisiones, podía conllevar tensiones significativas, no solo como expresión de la lucha por los espacios de poder, sino también debido a la relevancia política de los temas de su incumbencia.

La cristalización de las relaciones de fuerza, simbolizadas en los cargos obtenidos para sí (presidente de comisión, de bloque, autoridad de la Cámara) o para terceros, se traducían en la posibilidad de designar personal en áreas de influencia, cuando contaban con estructuras operativas²³⁹ en el organigrama del Senado. Así, la Presidencia Provisional tenía con una coordinación general y una dirección general,

cotidianidad del funcionamiento de las instituciones gubernamentales (Abélès, 1997a; 1989; 2005; 1992; 2012).

²³⁸ Artículo 56 de la Constitución Argentina.

²³⁹ Áreas administrativas con personal con funciones permanentes y/o transitorias.

dos subdirecciones generales y tres direcciones.²⁴⁰ Las áreas en las cuales los senadores podían nombrar personal transitorio o temporario²⁴¹ constituían ámbitos protegidos para realizar actividades legislativas y aquellas más vinculadas a la política dentro y fuera de la Cámara.

El juego interno institucional no era el único desafío que se les presentaba a los legisladores. Si los senadores tenían aspiraciones de renovar su mandato o proyectarse políticamente, debían revalidar periódicamente sus credenciales partidarias en el propio territorio, debido a que los cargos legislativos eran electivos. Se trata de tensiones y conflictos inherentes a su condición de integrantes de un cuerpo colegiado; trasladarse a Buenos Aires alejándose de su provincia (situación que implicaba viajar continuamente para no perder presencia entre la militancia y el electorado), suponía para muchos de ellos concebir su labor en el Senado como un eslabón dentro de su carrera política y no como un fin en sí mismo. Esta circunstancia determinaba, en gran medida, la forma de encarar su función en la Cámara y si bien existe la posibilidad de la reelección, ello no impedía que el legislador conviviera con la incertidumbre de su futuro político. De hecho algunos no lograban renovar sus mandatos, ya fuera porque no formaban parte de la lista de senadores de su partido o porque no contaban con la suficiente cantidad de votos.

Pero también aquí puede estar la causa por la que algunos políticos desarrollaron su carrera en el Congreso. Para muchos líderes y dirigentes argentinos la vida legislativa es un formidable camino para la acumulación de poder, como pude comprobar a lo largo de nuestra historia. Benito Villanueva o Eduardo Menem ejemplifican la trayectoria política de dirigentes que focalizaron su carrera en la vida parlamentaria.²⁴²

Benito Villanueva fue legislador nacional durante treinta y dos años. Diputado de manera ininterrumpida durante doce años (1890-1904), preside dicha Cámara desde 1901 a 1903. En 1904 asumió como senador, renovando su mandato hasta 1922. Fue presidente Provisional del Senado en 1906, 1907, 1909 y luego desde 1911 a 1921,

²⁴⁰ En el momento realicé el relevamiento. Ver <http://www.senado.gov.ar/autoridades#> [consultada el 8/04/2014].

²⁴¹ Ver el apartado en este mismo capítulo referido a las características de estos agentes.

²⁴² Luis León, fue legislador nacional durante veintiséis años, cinco años como diputado (1958-1960, 1963-1965 y 1965-1966) y veintiún años senador (1973-1976, 1983-1992 y 1992-2001). Jorge Yoma, con excepción de un período como embajador en México, fue legislador durante veinte años, diez años diputado (1987-1989, 1989-1993 y 2009-2013) y diez años senador (1995-2001 y 2001-2005).

incluso durante la Presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) primer presidente de la UCR quien accedió a través del voto universal, secreto y obligatorio pero con mayoría opositora en el Senado del Partido Demócrata, al cual pertenecía Villanueva. Pelagio Luna, el vicepresidente de Yrigoyen falleció en 1919 y hasta que concluyó su mandato Villanueva fue el vicepresidente *ipso facto* de la Nación. Eduardo Menem, fue senador Nacional por la provincia de la Rioja veintidós años, durante los períodos 1983-1989, 1989-1998, 1998-2001 y 2001-2005, de los cuales ejerció la Presidencia Provisional diez años (1989-1999). En 1994 además presidió la Convención Nacional Constituyente.

Otros políticos alternaron su carrera legislativa con funciones ejecutivas. Juan Carlos Romero ejerció mandatos electivos durante veintisiete años (y continúa). Fue electo senador en 1986, cuando concluyó su mandato, en 1995, asumió como gobernador de Salta, siendo reelegido en 1999 y en el 2003. Luego de doce años como gobernador nuevamente asumió como senador en 2007, siendo reelegido en el 2013 hasta 2019. Un ejemplo similar es Carlos Reutemann, quien al concluir su carrera como piloto de automóviles de Fórmula 1, fue electo dos veces gobernador de Santa Fe (1991-1995 y 1999-2003) y tres veces senador (1995-1999, 2003-2009 y 2009-2015).

Los ejemplos mencionados son solo algunos, de muchos otros que podría citar,²⁴³ y ayudan a comprender cómo la posibilidad de reelección de los senadores favoreció la estabilidad laboral de la dirigencia política y de una planta de agentes seleccionados a través de vínculos personales. En algunos casos se convalidó — incluso— la continuidad en la Cámara de los senadores cuando concluían su mandato. Entre otros, continuaron en la Cámara desarrollando diversas actividades, Juan Carlos Oyarzún, Luis León, Mario Daniele, Ricardo Lafferriere, Ada Maza, los dos últimos nombrados en la planta permanente del Senado; y Elena Corregido y Samuel Cabanchik, como directores Generales. Así, las estrategias de algunos senadores, no difería, en algunos casos, de aquellas implementadas por los empleados de la Cámara.

El personal, excepto ante eventos críticos (como las denuncias de la existencia de ñoquis durante la presidencia de Chacho Álvarez²⁴⁴ o la situación que en la

²⁴³ Un estudio de la Cámara de Diputados incrementaría notablemente la cantidad de políticos cuya carrera se focaliza en la vida parlamentaria.

²⁴⁴ Ver el capítulo “‘Estados’ alterados”.

actualidad plantea Gabriela Michetti²⁴⁵), fue un actor imperceptible hacia afuera de la Cámara al no contar con presencia en los medios ni con personalidades políticas destacadas territorialmente (excepto quienes conforman el grupo más cercano a senadores y autoridades); sin embargo, aunque no acaparasen la atención mediática, sus acciones pueden tener efectos y consecuencias que adquieren gran visibilidad en el exterior. Algunos, como autores de proyectos de ley, regularán y por lo tanto afectarán la vida de los ciudadanos si sus propuestas se sancionan; otros, en cambio, concentran su conocimiento en los derroteros burocráticos de los papeles. Las actuaciones de este actor inadvertido e “invisible” tienen —en consecuencia— efectos visibles.

La invisibilidad social y fundamentalmente política —una cualidad que señaló Badaró (2011) para los miembros de la OMC— de los asesores y de los agentes es un rol naturalizado en los poderes legislativos. Los asesores escribirán proyectos de ley que serán autoría de otros; discursos a pronunciarse en el recinto y fuera de él por el senador o la autoridad que lo solicitase; propiciarán los consensos básicos para la aprobación de los proyectos; otros constituirán los lazos fluidos con la prensa y serán las voces en *off* (sin reconocimiento explícito de la fuente) que revelarán las noticias a los medios. Estos colaboradores constituirán la voz de los senadores cuando los senadores no puedan asistir. A pesar del poder que pueden detentar, ninguno de ellos será conocido por los ciudadanos.

Estas son las cualidades requeridas para los colaboradores en todos los ámbitos parlamentarios. En el Senado Federal de Brasil, a los cargos de asesores se accede por concurso público. Pero la escasa visibilidad laboral asignada a estas tareas, la encontré “reflejada” en las ubicaciones espaciales asignadas a las comisiones y los bloques parlamentarios (lideranzas). Aquellos que observé se encontraban en el subsuelo de la Cámara, sus grandes ventanales daban a imponentes paredones con minúsculos jardines para que ingrese la luz, a pesar que —paradojalmente— Brasilia es una ciudad construida recientemente (1960) como capital del país, en cuyo diseño modernista se

²⁴⁵ La noticia apareció en todos los medios gráficos. Ver entre otros: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/95101-michetti-echo-a-2035-noquis-y-la-amenazan-con-pelear-hasta-las-ultimas-consecuencias/> <http://www.clarin.com/politica/Senado-Gabriela-Michetti-Amado-Boudou-0-1498650139.html> <http://www.lanacion.com.ar/1859461-michetti-dio-de-baja-en-el-senado-a-2035-empleados-que-nombro-boudou> [consultadas el 5/01/2016] y <http://www.senado.gov.ar/prensa/13524/noticias> <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=823823> [consultadas el 16/01/2016]

destacan los imponentes rascacielos de los dos edificios del Congreso Nacional, tanto por su ubicación en el plano de la ciudad como por su altura y por encontrarse rodeados de verde, como ya mencionara.

Dirigir la mirada hacia los actores me permitió aprehender: un mundo senatorial que producía y reproducía un microcosmos que se referenciaba en adscripciones partidarias, sindicales y en la gestión administrativa, así como en clasificaciones del vínculo laboral de los agentes; una jerga que remitía a reconocimientos microscópicos, propios de cada despacho, direcciones políticas, parlamentarias y/o administrativas; una jerarquización que alcanzaba tanto a los empleados —que no necesariamente corresponde al estatus que detenta en la Cámara— como a una amplia gama de gradaciones que especificaban “rangos” internos cuyo correlato se percibía en los espacios edilicios otorgados a senadores y a las dependencias de las áreas parlamentaria y administrativa.

La Cámara daba vida a un universo que, a semejanza de otros poderes legislativos, reproducía “reglas” normatizadas —década tras década— por los usos y costumbres referidos al decoro de los legisladores y de la propia institución, así como también el respeto entre los senadores de signos políticos diversos, a los empleados y al personal superior. El juego político permitía a los agentes optar por la carrera parlamentaria en despachos, comisiones o en la presidencia de la Cámara, cuyas áreas aseguraban la acumulación de poder a los senadores y a quienes las dirigían; pero estas opciones son cíclicamente obturadas como consecuencia de los cambios periódicos de autoridades y legisladores. El camino elegido por la mayoría del personal es más lento pero efectivo: la carrera en dependencias administrativas. Sin importar el ámbito donde cumplan funciones, como explicaré más adelante, si quieren ascender laboralmente los agentes deben consolidar una red de relaciones y fidelidades personales, en vez de hacer prevalecer sus calificaciones profesionales.

El rol que desempeñaban los marcos jurídicos en un contexto de estas características —a desarrollarse en el siguiente capítulo— me ayudó a explorar la distancia entre la letra escrita y la cotidianeidad del Senado; el acceso a los denominados por Weber (1991) “derechos de pertenencia”, noción a través de la cual Weber describió a aquellos empleos públicos vitalicios (incluidos los nombramientos periódicos que se renuevan e impiden las cesantías o traslados arbitrarios), eran un fin en sí mismos, para un porcentaje importante de los empleados que ingresaban, y

guardaban la pretensión de integrar la burocracia senatorial como agentes permanentes.

Los mecanismos de ingreso al Poder Legislativo, origen y reproducción de su burocracia estatal, difiere en cada país. En Brasil (Senado Federal, 2012; 2004) y en Francia (Abélès, 2001) es a través de concursos públicos; en Argentina —como se analizará más adelante— por padrinazgo familiar, político o sindical. Las formas de acceso a los nombramientos conllevó a que el personal, los gremios, las autoridades y los senadores naturalizan prácticas de ingreso,²⁴⁶ pases a planta permanente y ascensos a contramano de lo estipulado por la ley 24600, normativa que a su vez, referencia y fundamenta el disfrute de aquellos privilegios que usufructo concede (Ferreño, 2011a).

La Cámara era el centro de la vida laboral para la mayoría de los agentes, en tanto el Senado constituía su única trayectoria profesional. Si bien en este sentido el personal poseía las características que Weber le asignara a la burocracia, las adscripciones y relaciones por afinidad que establecieron así como los relatos que construyeron para validar su pertenencia fueron fundantes para estos empleados, rasgos que los alejaban, de este modo, de la clásica descripción weberiana.

Por lo tanto, la racionalidad, la eficiencia, la ausencia de vínculos de parentesco y el conocimiento técnico tan destacado por diversos autores, en el Cámara adquirieron otros “significados”: no se vinculaban con la estructura de la institución ni con las habilidades de los empleados sino con la capacidad de buscar objetivos a superar: encuestas internas para evaluar la calidad del servicio brindado a los ciudadanos en algunas áreas, o mejoras administrativas de las dependencias, fueron algunas de las propuestas, que a través del Programa de Gestión de Calidad certificó el cumplimiento de las Normas IRAM ISO 9001:2008 en el Senado de la Nación. El ingreso laboral por relaciones personales en reemplazo de concursos determinó que la pericia de los “expertos” en la mayoría de los casos se redujera al conocimiento de los caminos de los papeles en la “casa”.

Blau (1974) observó que los mitos de glorificación de las grandes organizaciones podían distorsionar la perspectiva de los empleados y ser perjudiciales para las instituciones; no obstante el acierto de esta afirmación, son estos mitos, como aquellos que exaltan los privilegios de pertenencia (Weber, 1991), los que explican la

²⁴⁶ Ver capítulo “La ‘casa’ sindical”.

presencia del personal en sus puestos de trabajo cuando por circunstancias excepcionales éstos consideran que así lo amerita.²⁴⁷

Pierre Bourdieu (1981) argumentó que los intercambios entre agentes e instituciones se rigen por la premisa a partir de la cual, éstas dan todo —incluso el poder sobre ellas, aclara el autor— a aquellos que dieron todo por la institución, porque los agentes no son nada fuera de ellas. Este es el motivo por el cual, según Bourdieu, una organización invierte en quienes invirtieron en ella (Bourdieu, 1981). En Argentina, en cambio, el Senado Nacional es un ejemplo invertido, los agentes exhiben su “prestigio” a través de una narrativa que construye su trayectoria, en vez de sustentarla en el trabajo desarrollado efectivamente en la Cámara, porque fuera de ella perciben que no son nadie.

Este capítulo describió a quienes transitan libremente los pasillos de estos edificios estratificados hasta en los mínimos detalles; en los próximos capítulos se explorarán los vínculos que se establecen entre los diversos actores.

²⁴⁷ Durante el velatorio del ex presidente la Nación Raúl Alfonsín a pesar que el Senado permaneció cerrado, muchos agentes se presentaron a trabajar por voluntad propia debido al desborde de las áreas de ceremonial y seguridad.

La 24600

La sanción de la ley 24600 marca un antes y un después en la historia de las relaciones laborales en el ámbito del Congreso de la Nación
Norberto Di Próspero.

4.1. Política, sindicatos y burocracia

La ley es el faro hacia el cual mira cada agente; establece el marco jurídico al que se acoge el personal permanente y transitorio y al que buscan acceder las personas con contrato de locación de servicio. Teniendo en cuenta estas premisas, este capítulo explorará aquellos mecanismos mediante los cuales *la 24600* (*la veinti-cuatro-seiscientos*, como cotidianamente se nombra la ley) “guía” la toma de conciencia de los empleados respecto de su situación laboral y del paraguas normativo que los protege. “Viejos” empleados y delegados sindicales transmitieron este sentido cuando aconsejaban ante una duda, “revisá la 24600”, “me fijo y te aviso”, “pregunto en el gremio la reglamentación [de la ley] y te confirmo”, eran frases habituales cuando los afiliados planteaban dudas sobre sus salarios, cobro de ítems o cambios en la situación de revista laboral.

La ley 24600 es el Estatuto vigente para todos los empleados que prestan servicios en el Poder Legislativo (las Cámaras de Diputados y Senadores —que concentran a la mayoría del personal—, la Biblioteca, la Imprenta y la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación —DAS— entidad de la seguridad social de afiliación obligatoria para los trabajadores del Congreso). Las denominaciones con las que ambas Cámaras nombraban las reglamentaciones laborales visibilizaban el universo propio de cada una de ellas. Esteban Nanni²⁴⁸ mencionó que en “la jerga legislativa se utiliza la expresión ‘pedir un 14 f’ para consumir [la inasistencia por razones particulares]” (Nanni, 2013: 63). Nanni, sin embargo, universaliza una acepción propia de “diputados”. En el Senado por el contrario, la denominación “14 f” es desconocida para los empleados, incluso para

²⁴⁸ El autor alude al decreto 3413/79 posteriormente modificado por los Decretos 894/82 y 234/86.

aquellos que trabajan en Recursos Humanos, quienes refieren directamente “ausente con aviso”. La forma de nombrar una misma norma evidencia, además de usos y costumbres específicos, la presencia de jergas propias para cada Cámara.

Estas diferencias, así como la ignorancia en la vida diaria del origen normativo de ciertos privilegios,²⁴⁹ no suponían desconocer los marcos jurídicos, cuyo rol era central. Por el contrario, la normativa atravesaba las rutinas cotidianas del Senado desde el momento mismo en que el agente era designado, pues para prestar conformidad a dicho acto siempre se referenciaba²⁵⁰ en el Reglamento de la Cámara (DR 1388/02)²⁵¹ que otorgaba la potestad al presidente de efectuar el nombramiento (Título III, artículo 32, inciso j) y en la ley 24600, tal como inferí de la lectura de los decretos presidenciales de designación de personal.²⁵² *La ley se volvía así central, pues sancionaba el “sistema clasificatorio”* al establecer el estatuto y el escalafón de los empleados legislativos y determinar los requisitos para los nombramientos en las plantas permanente y temporaria.

En 1983, cuando se reabrió el Congreso Nacional con el restablecimiento de la democracia, el personal se designaba en la planta permanente; sin embargo, esa estabilidad resultó precaria y circunscrita a los ajustes y la pérdida de conquistas laborales, consecuencia de las sucesivas crisis económicas que afectaron al país en los años siguientes. En la década de 1990 el nuevo encuadre regulatorio (ley 24600) clasificó el estatus de los agentes, diferenciándose el personal con estabilidad, hacia quienes estaba realmente dirigida la ley al detallar la red de protección que la norma sancionó (para evitar abusos de las autoridades y funcionarios), de los transitorios.

Alexandre, un consultor del Senado brasileño, pudo sintetizar esta situación, que bien puede aplicarse al Congreso argentino, al distinguir entre el personal a aquellos, como él, que ingresan por concurso²⁵³ y “son” empleados permanentes de la institución, de quienes “están” desempeñando cargos de ‘confianza’²⁵⁴ de manera

²⁴⁹ La posibilidad de contar con días anuales con goce de sueldo que el agente puede tomarse por razones particulares, sin justificar ni reglar una situación previa que lo amerite, como la enfermedad o los días de examen, no forma parte de todos los regímenes laborales vigentes en el país.

²⁵⁰ Cada gestión puede referir a otros decretos presidenciales que reglamentan, por ejemplo procedimientos a cumplir por el agente para efectivizar el nombramiento (apertura de legajo, apto de salud, etc.).

²⁵¹ En <http://www.senado.gov.ar/reglamento> [consultada el 19/01/2015].

²⁵² Ver los decretos presidenciales en la página institucional del Senado <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 15/12/2014].

²⁵³ Ver *Constituição da República Federativa do de Brasil* (2012). Título III, Capítulo VII, Seção I.

²⁵⁴ *Ibíd.*

provisional. Los marcos jurídicos determinaban así a quienes corresponden los “derechos de pertenencia” que refrendan el usufructo de privilegios referidos por Weber (1991).

Cada organización cuenta con sistemas clasificatorios propios, entre ellos, la configuración de sentidos de pertenencia entre el personal con estabilidad. En el Senado, la clasificación de este grupo operaba como un mecanismo diferenciador de los agentes “temporarios”, percibidos por aquéllos, a menudo, como una amenaza. Y es que estaban predispuestos a realizar tareas para las cuales los agentes permanentes expresaban reticencias, en la confianza de que ello podía contribuir a sus aspiraciones de formar parte de ese plantel. Los despidos masivos de agentes durante dos períodos de crisis visibilizaban estos “derechos de pertenencia”. El análisis de las bajas efectuadas durante la Presidencia de Eduardo Duhalde en 1991 y la Presidencia Provisional del senador Juan Carlos Maqueda en 2002, permitía suponer que en 1991 las posibilidades de permanencia estuvieron estrechamente vinculadas con el padrino del empleado; en cambio, en 2002, la vigencia de la ley 24600 impidió la disponibilidad del personal permanente y se erigió como *una frontera infranqueable entre quienes “son” y quienes “están” en la casa*. Existían otros mecanismos para validar estos derechos. Los caminos recorridos por el personal para acceder a designaciones en el Senado evidenciaban que las relaciones de parentesco y el padrinazgo sindical funcionaban como un “derecho *a la* pertenencia” de familiares directos de los empleados.

Las prácticas cotidianas cristalizaron así un estatus laboral diferenciado, amparado en una ley que se redacta originariamente, aquí como en Brasil, para “proteger” a los empleados permanentes. Sin embargo, existía una divergencia sustancial entre ambos países respecto del ingreso y los ascensos en organismos públicos. Alexandre me comentó que en el Senado Federal hay “empleados de confianza que trabajan desde hace quince años, pero nunca tendrán ascensos, accederán a la carrera administrativa ni tendrán estabilidad laboral”; en el Senado argentino, en cambio, los agentes pueden ascender e iniciar su carrera legislativa aunque integren la planta transitoria, debido a que el ingreso no es por concurso. En consecuencia, un grupo importante del personal transitorio —una gran mayoría de los que cuenta con un padrino que le gestiona ascensos— pasará a integrar a futuro la planta permanente.

Esta es una diferencia entre ambos Senados que se percibe en las costumbres que marcan los “tiempos políticos” de cada Cámara. Por caso, María ingresó a la planta temporaria del Senado por las relaciones de su padre con una senadora cuando se trasladó a estudiar a Buenos Aires. Su categoría era baja (A-9) pero la senadora no podía asegurarle la permanencia, negoció entonces una recategorización (A-7). El mandato concluyó cuando se encontraba con licencia por maternidad y la institución no pudo, por ese motivo, instruir la baja; logró así reintegrarse en un área administrativa y, más tarde, a la planta permanente a través del sindicato.

La ley, desde su sanción, se transformó en el “paraguas” normativo del personal permanente, y lo aprovechan toda vez que las circunstancias lo requieren. Aníbal ingresó en la Cámara en febrero de 1993, trabajó en diversos despachos y desde 2014 cumple funciones en una dependencia administrativa. Él me explicó que solo una vez quedó a “disposición de personal” por una discusión con su jefe. Esta denominación se utiliza con los agentes desafectados de la dependencia donde trabajan que deben presentarse a firmar la asistencia diaria en la oficina de Personal hasta que se le asigne un nuevo “destino” donde cumplir funciones. Aníbal me comentó, durante una entrevista, que al notificarse de su nueva situación laboral (“destino en trámite”²⁵⁵) las palabras de los empleados de la Dirección de Personal fueron tranquilizadoras: “la ley te ampara, el *Senado siempre te va a proteger*”; el agente de esta dependencia le sugirió buscar un destino acorde con su perfil, en la institución o en un organismo gubernamental. El mensaje que recibió Aníbal además de alentador expresaba la naturalización de las prácticas paternalistas presentes en la Cámara:

Vos sos un agente permanente, podés pedirte una adscripción y trabajar en la institución estatal que quieras porque no perdés ningún beneficio: el médico si estás enfermo y la licencia ordinaria se tramita acá. *El Senado es como un padre: esta ‘casa’ nunca abandona a sus empleados, trabajen donde trabajen* [énfasis de Aníbal].

El agente de personal fue explícito, este paraguas protector —el “paternalismo” constatado por Ana Creppy (2011)— regía para quienes tenían estabilidad, rara vez un agente transitorio se negaría a realizar cualquier trabajo solicitado, sin importar si corresponde o no a su función, pues para ellos no existe la opción de buscarse otro destino sino la baja laboral, un despido que no contempla ni siquiera indemnización (ley 24600, artículo 54). La inestabilidad, por lo tanto, explicaba las diferentes

²⁵⁵ En el presente la designación es Personal en Proceso de Reubicación.

conductas del personal transitorio respecto del permanente. No obstante, otro motivo aún más más poderoso para explicar esta conducta es la lealtad. Andrea Gaston (2004: 25) afirmó que los asesores se designaban “en base a criterios fundamentalmente *irracionales*” y entre ellos enumeró el clientelismo político,²⁵⁶ fidelidad al líder partidario, activismo y/o militancia, amiguismo o parentesco. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la propia ley no estableció criterios para la designación del personal en la planta transitoria, ni contempló la situación del personal con contrato de locación de servicios. El paternalismo y el padrinazgo impidieron así la constitución de un sistema institucionalizado de asesores técnicos afectando la calidad del trabajo legislativo (Creppy, 2011; Nanni, 2013).

No obstante que la ley estipuló la implementación de concursos para ingresos y ascensos, sistemas anuales de evaluación y la especificación de la carrera administrativa, es el padrinazgo el mecanismo habitual utilizado para obtener estos beneficios. Una revisión de la nómina del personal publicada en la página oficial²⁵⁷ me brindó algunos indicios. La reiteración de apellidos²⁵⁸ me permitió seguir el derrotero del parentesco de la línea paterna, pero como en Argentina es poco frecuente la utilización del apellido materno, no fue posible la búsqueda en tal sentido, excepto en aquellos casos en los que el trabajo de campo posibilitó efectuar el seguimiento. Este tipo de relevamiento es muy parcial pues en pocos casos se pudo rastrear los lazos de aquellos agentes con apellidos diferentes del familiar que trabajaba en la Cámara (es decir, establecer quién efectuaba las gestiones para el nombramiento), ni de aquellos que ingresaban por vínculos de amistad.

²⁵⁶ A diferencia de Ebenau (2012), esta autora no definió la noción de clientelismo político. Para mi tratamiento del tema, ver en la Introducción el punto 1.3. Etnografías parlamentarias e institucionales.

²⁵⁷ Ver <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente>, <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/temporales> y <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/contratados> [consultadas el 15/12/2014].

²⁵⁸ El número de legajo permite determinar aproximadamente la antigüedad del agente en la Cámara, de forma tal que como un rompecabezas se puede establecer quién es el primero del grupo familiar designado y el orden sucesivo en el cual —posteriormente— cada miembro ingresa al Senado.

El reconocimiento de estos lazos de parentesco y padrino²⁵⁹ los percibí tan naturalizados que la revista de circulación interna del Senado *Pulso Parlamentario* en ocasiones no solamente las mencionaba sino que solía acompañarlas con fotos.²⁶⁰

Así, vínculos entre política, sindicalismo, relaciones de afinidad y poder se tornaban públicos en contextos específicos; como en junio de 2012 cuando tres senadores del arco político del peronismo²⁶¹ presentaron un proyecto de ley promovido por APES (Asociación del Personal Superior del Congreso de la Nación) que circuló por las oficinas y despachos del Congreso, para que el personal suscriba su adhesión al “reclamo por la equidad previsional entre los poderes”. Este proyecto promovió que los legisladores nacionales (diputados y senadores), los secretarios y prosecretarios de ambas Cámaras y los agentes de las cuatro categorías más altas del escalafón del Poder Legislativo Nacional²⁶² quedaran comprendidos en el régimen de jubilaciones y pensiones que establece la ley 24018.²⁶³ Mediante este proyecto se pretendía equipar las jubilaciones de los agentes legislativos de las categorías superiores (la mayoría de ellos con estrechos vínculos con los legisladores y con el sindicato que los representa) a la de los otros poderes de la Nación, ya que hasta entonces, cuando se jubilaban, las remuneraciones tenían una merma de aproximadamente cincuenta por ciento.

El proyecto no contempló los haberes jubilatorios para la mayoría del personal que tenía las categorías más bajas. Como expresara Pedro, un agente que siguió el derrotero de esta propuesta, porque luego de treinta años estaba pronto a jubilarse, “bastante generosos fueron... si para estos tipos —en referencia a los senadores— de

²⁵⁹ La contratapa de *Pulso Parlamentario* N° 6, marzo 2013, en “Uno de nosotros” refiere respecto al director de Expedición: “Tiene dos hijos que también se desempeñan en la casa: Evangelina en Patrimonio y Gastón en Dirección General de Administración”. Asimismo, en el N° 15, febrero 2014, “Uno de nosotros”, puntualiza al referirse a Norma Britos, subdirectora de Relaciones Oficiales: “Destaca a dos personalidades que han pasado por la Casa. El *ex senador Oraldo Britos, su tío y padrino* y a Antonio Cafiero” (cursiva mía).

²⁶⁰ La contratapa de *Pulso Parlamentario* N° 3, octubre 2012, en “Uno de nosotros” aparece la fotografía del director General de Secretaría Parlamentaria Jorge Sabater junto con su hija Claudia, maestra en la guardería del Senado Jardín del Bosque. El título de la nota es “Honrar la vida” en referencia a que Claudia donó unos de sus riñones a su padre.

²⁶¹ Los senadores autores del proyecto son: Juan Carlos Romero, Adolfo Rodríguez Saá y Sonia Escudero.

²⁶² Categorías 1, 2, 3 y 4. APES representa como gremio a los empleados designados en estas cuatro categorías.

²⁶³ Esta ley establece las asignaciones mensuales vitalicias para el presidente, vicepresidente de la nación y jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los regímenes para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; vocales del tribunal Fiscal y de Cuentas de la Nación; legisladores nacionales, ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional; Secretarios y Prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación.

la categoría dos para abajo nadie cuenta”. Según este agente, sugestivamente, un porcentaje importante de los agentes beneficiados son quienes trabajaban cotidianamente con los legisladores directa o indirectamente. Sin embargo, el proyecto caducó el 28 de febrero de 2014 “*cajoneado*”²⁶⁴ según la jerga legislativa, sin que la única comisión (Trabajo y Previsión Social) donde se había girado emitiera dictamen.

La iniciativa no prosperó a pesar de que el gobierno de la presidente Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por las reconquistas laborales y sociales otorgadas a los trabajadores. En cambio, en 1995 se sancionó el proyecto de la ley 24600, en un contexto político poco propicio para este tipo de iniciativas.

Vicente Palermo (1995) reflexionó respecto del esfuerzo por parte de los legisladores peronistas de acordar con los sindicatos en materia laboral y previsional durante la década de 1990, en parte por temor a perder su caudal electoral y recibir una lección en las urnas por la sanción de esas leyes. Sin embargo, considero que este es un mecanismo que exteriorizó tanto un “límite político” al Poder Ejecutivo como la tensión latente entre ambos poderes, que se evidenció a partir de la celeridad para el tratamiento y la sanción (o no como en el caso de la propuesta de APES) de los proyectos que ingresaban a la Cámara.

La ley 24600 constituyó un ejemplo de “límite político”; se sancionó en 1995 década signada por la legitimación desde el Estado de la precarización laboral en Argentina. El contexto histórico en el que se promulgó se debe tener en cuenta al analizar el discurso APL que la promovió y “conquistó”. Si considerara el clima político-económico hegemónico, se hace evidente la aquiescencia de los legisladores para la sanción de una ley de estas características. Ello en parte obedeció a que la sanción de un estatuto era una “deuda” de los legisladores hacia “sus” empleados como consecuencia de los alcances de la ley 24018 que dejó al personal fuera del marco regulatorio de las dietas de los legisladores. El comentario de Esther, una agente de activa participación gremial desde su ingreso en el Senado en 1987, fue revelador en tal sentido:

La 24600 es una deuda que APL tiene con Menem. APL hacía muchos meses que andaba tras la sanción de un estatuto, la comisión redactora no avanzó y el único senador que encauza el pedido es él. Pero la verdad, es que era el único senador con capacidad de enfrentar al Ejecutivo y al todopoderoso de Cavallo, y lo hizo.

²⁶⁴ Calvo y Tow (2009) describen estos mecanismos para la Cámara de Diputados.

Fue en este contexto que se redactó y sancionó la ley 24600, por la cual el senador Eduardo Menem entabló tensas discusiones con el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo. Respecto de la ley 24600, APL reconoció ese rol en el homenaje realizado cuando concluyó su mandato como senador; no solo como autor del proyecto, sino además como su promotor en el Congreso y defensor ante el gobierno nacional. El sindicato puso en práctica así el precepto de Marcel Mauss según el cual las sociedades y los individuos progresan cuando estabilizan sus relaciones, a partir de dar, recibir y devolver (Mauss, 2009).

4.2. Don y contradon

El evento que promovió la APL en diciembre de 2005 sintetizó la importancia asignada por el gremio a la ley 24600. A principio de noviembre de 2005, Norberto Di Próspero, su secretario General, le propuso al presidente de la Cámara Daniel Scioli un homenaje a Eduardo Menem poco antes que concluyera su mandato.²⁶⁵ El acto constituía un agradecimiento al promotor de la ley que otorgó la estabilidad laboral a los empleados legislativos: Di Próspero no olvidaba en noviembre de 2005 su origen e intuyó —como afirmara Mauss— que “aceptar sin devolver o sin más es subordinarse” (Mauss, 2009: 245); pretendió así a través de esta ritualización pública (aun cuando no tenga conciencia de ello) “consumar” el contradon, es decir, la retribución del don recibido a través de la ley.

La senadora Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente de la Nación Néstor Kirchner, manifestó su oposición y finalmente se realizó un homenaje a los

²⁶⁵ Eduardo Menem fue senador nacional por la provincia de La Rioja durante los períodos 1983/1989, 1989/1998, 1998/2001 y 2001/2005. En los veintidós años de su mandato fue presidente Provisional del Senado durante once períodos consecutivos (1989/1999), vicepresidente del Senado (2000/2001), presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (1989/2004), presidente de la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales (1983/1989) y presidente de la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo (1994 /1995). Asimismo, ejerció la Vicepresidencia de la Nación (1991/1995) y la Presidencia de la Nación (durante 241 días entre 1991 y 1998 de manera efectiva) en su carácter de presidente Provisional del H. Senado de la Nación. Presidió, asimismo, la Convención Nacional Constituyente de Reforma de la Constitución Nacional (1994).

senadores salientes que se desempeñaron como presidentes Provisionales: Ramón Puerta²⁶⁶, Mario Losada²⁶⁷ y Eduardo Menem.²⁶⁸

Durante el evento en el Salón Azul, colmado de invitados, empleados y sindicalistas, Di Próspero expresó en su discurso el agradecimiento²⁶⁹ a quien fuera “el autor e impulsor de la estabilidad que disfrutamos hoy día los trabajadores legislativos”. Sus palabras fueron un reconocimiento a los enfrentamientos del senador con el Poder Ejecutivo Nacional. En tal sentido, la sanción y promulgación de la ley fue una demostración del poder efectivo que ejercía Eduardo Menem cuando redactó el proyecto en 1994, y ocupaba la Presidencia Provisional del Senado y la Vicepresidencia de la Nación, por vacancia del cargo.²⁷⁰

La repercusión de la convocatoria al acto —al cual concurrieron agentes de ambas Cámaras atraídos por curiosidad y gratitud— apareció en el relato de los agentes: el desempeño de Menem como senador siempre lo elogiaron tanto radicales como peronistas, incluso luego de que concluyera su mandato. La masiva presencia del personal en un acto ritualizado en cada detalle (incluso en el traje y el chaleco imolutamente blanco, que con reminiscencias de films hollywoodenses, distinguía a Di Próspero del resto de los homenajeados y concurrentes) si bien fue espontáneo, a su vez, enmascaró cierto cálculo utilitario de algunos afiliados que se “asomaron” un rato por el Salón Azul para “hacerse ver” por delegados y compañeros de trabajo, en este homenaje “promovido” por el gremio.

Así, si el poder se distingue por “crear” realidad a través de símbolos como sugiere David Kertzer (1988), este acto funcionó como tal: Di Próspero no solo “despidió” a un senador, sino también mostró una forma de “hacer política” sindical en el Senado: los vínculos del gremio se centrarán en adelante en sus relaciones con las gestiones presidenciales y los legisladores pasarán a un segundo plano, situación

²⁶⁶ Puerta, ejerce la Presidencia Provisional desde entre el 10 y 30 de diciembre de 2001.

²⁶⁷ Losada se desempeña como presidente Provisional luego de la renuncia de Chacho Álvarez (que desencadena asimismo la renuncia del presidente Provisional José Genoud), desde el 11 de octubre de 2000 hasta el 10 de diciembre de 2001.

²⁶⁸ Menem era el único senador en actividad de los que habían asumido en el regreso de la democracia en 1983 y desde entonces ocupaba una banca en la Cámara.

²⁶⁹ Recuerdo mi sorpresa durante el acto al escuchar las elogiosas palabras de Di Próspero hacia el senador, a pesar de constarme las presiones recibidas para levantar el evento según refirieran funcionarios, empleados y delegados sindicales.

²⁷⁰ Eduardo Duhalde renuncia como vicepresidente en diciembre de 1991 para asumir como gobernador de la provincia de Buenos Aires. El cargo de vicepresidente de la Nación recién se ocupa nuevamente en 1995 con Carlos Ruckauf cuando Carlos Menem asume su segundo mandato presidencial.

que visibilizó la pérdida del peso político de éstos en tanto senadores y del Senado como institución, a partir del alejamiento de Eduardo Menem de la Presidencia Provisional. Debido al poder que usufructuó en la Cámara (y no exclusivamente a su condición de hermano del ex presidente Carlos Menem), en estos últimos años, la mayoría del personal cubre su nombre —ante la necesidad de *supervivencia* política dentro de la “casa”—²⁷¹ con el “manto del olvido”.

¿Por qué ante un escenario “políticamente incorrecto”, para un evento de estas características, Di Próspero como secretario Adjunto de APL, “sintió la obligación” de devolver el don otorgado a través de la ley, si Menem era un senador y un político “marginal” en el escenario nacional de entonces? La devolución del don expresó su necesidad de construir legitimidad como dirigente político-gremial y en tal sentido, su legitimidad como tal, se enmarcó dentro de la pugna por imponer “su” paradigma simbólico dominante (Kertzer, 1988), aun en un contexto institucional adverso.

Este evento exteriorizó —en todo caso— uno de los mecanismos adoptados por Di Próspero, en su lucha por la hegemonía *inter* gremial en el Congreso. Continuó así el derrotero que llevó a que APL se transforme en el sindicato hegemónico, con un liderazgo indiscutido dentro del Poder Legislativo.

Esta no es la primera acción que Di Próspero encaró para legitimar su poder. Un antecedente de esta construcción basada en símbolos materiales la hallé en los Fundamentos del proyecto de la ley 24600, donde APL era la única entidad sindical mencionada, transformándose así en fuente de legitimidad, en desmedro de los otros dos sindicatos presentes en la Cámara, ATE y UPCN. El proyecto se convirtió mediante esta referencia en una norma consensuada y Di Próspero reafirmó así su *mana* (Mauss, 2009) redistribuyendo lo que recibía a sus afiliados, en la asamblea convocada a tal fin:

La naturaleza del instrumento jurídico resultante *es la de una ley pactada, en virtud de haber nacido del consenso con la asociación sindical representativa del ámbito, la Asociación del Personal Legislativo [APL] que legitimara el mismo al someterlo a la consideración de su Asamblea General Extraordinaria el día 23 de noviembre de 1994, órgano soberano que lo aprobó en todos sus términos y por aclamación (Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación, 21 de junio de 1995: 2149, cursiva propia).*

²⁷¹ En el Senado a partir del ascenso del Frente para la Victoria al gobierno nacional la denostación de los mandatos presidenciales de Carlos Menem tomó características muy similares a las registradas en los otros poderes nacionales, provinciales y municipales.

El 6 de diciembre de 1994, pocos días después de la aprobación de los afiliados en la Asamblea Extraordinaria citada en sus Fundamentos, el proyecto de ley “Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación”, ingresaba por Mesa de Entradas del Senado.

4.3. “Antes de la 24600 no había nada”

El 22 de noviembre de 1995 casi un año después de iniciarse el trámite legislativo, el proyecto de ley se aprobó “sobre tablas”.²⁷² El autor —el senador Eduardo Menem— era el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y presidente Provisional de la Cámara; su hermano, Carlos Menem, presidente de la República (1989-1999). Esta correlación de lazos de parentesco, política y poder, a veces se analizó como una simbiosis sin fisuras y un acatamiento sin cuestionamientos del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, en la que el primero funcionó como una “Escribanía”²⁷³ del segundo.

Sin embargo, la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo distó de ser armoniosa en el pasado, tal como señalara Palermo (1995).

Las políticas neoliberales imperaron en Argentina de la década de 1990. Desde el Congreso de la Nación se acompañó dicha política, directa o indirectamente, al permitir la privatización de las empresas estatales, la flexibilización laboral y la reducción del empleo público, entre las medidas más relevantes implementadas. En la misma década en la cual se imponían los denominados “contratos basura”,²⁷⁴ el Congreso sancionó la ley 24600 que otorgó la estabilidad en el empleo al personal legislativo.

²⁷² Denominación que reciben los proyectos que se debaten en el recinto durante la sesión sin que cuenten con los dictámenes de las comisiones correspondientes.

²⁷³ La denominación alude a la falta de independencia del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. La frase “esto es una escribanía” es habitual oírse en los pasillos del Senado cuando se debaten y votan afirmativamente proyectos ante los cuales los mismos senadores comentan estar en desacuerdo. La noción, recogida por los periodistas de los medios en el Congreso, suele aparecer en la prensa como una crítica hacia el funcionamiento de la institución.

²⁷⁴ Contratos de locación de servicios que enmascaran relaciones laborales estables. Estos contratos que supuestamente son acotados por un lapso determinado y para un trabajo específico, suelen renovarse cuando caducan, encubriendo puestos de trabajo permanentes sin reconocimiento alguno, pues al no formar parte del plantel del personal de la institución la persona contratada carece de estabilidad, ascensos, carrera administrativa, aportes previsionales, obra social, vacaciones pagas y antigüedad, entre otros derechos laborales.

La mención de esta ley fue recurrente durante el trabajo de campo, los agentes (y los sindicalistas que la promueven fundamentalmente) tenían presente cuando se redactó el proyecto las cesantías masivas efectuadas en el Senado al amparo de la Ley 23697 de Emergencia Económica. Para la mayoría de los empleados que vivieron ese período con zozobra, la ley constituyó una gran conquista; para otros, la pérdida irremediable de derechos que habían usufructuado hasta pocos años antes de su sanción. Para unos y otros, volvieron las pesadas sombras de la fragilidad laboral y gran cantidad de despidos efectivizados entre 1989 —cuando asume Duhalde la Presidencia de la Cámara— y 1990. Mario Pontaquarto (2005) los denominó “caza de brujas”, por afectar en su mayoría a agentes vinculados con el partido radical. Estos pases a disponibilidad del personal, recordados por Norberto Di Próspero (2013) en un libro editado por los treinta años de democracia,²⁷⁵ constituyen el origen de las tratativas para la redacción del estatuto.

La vulnerabilidad e incertidumbre de los empleados se reflejaron entonces en el temor a perder el trabajo y quedar en la calle sin resguardo. Los afiliados criticaron duramente por entonces la “ausencia” sindical y la falta de representatividad. En este contexto, los gremios comenzaron a establecer contactos con los legisladores para sancionar un estatuto que brindara estabilidad laboral al personal legislativo. El diálogo con el presidente Provisional del Senado permitió acordar la elaboración de un proyecto de ley que reglamentara y tuviese en cuenta las peculiaridades de los agentes legislativos. Como reconociera el propio Di Próspero “logramos que nuestros reclamos sean escuchados por el entonces senador Eduardo Menem, que redactó un proyecto de ley que contemplaba la mayoría de las reivindicaciones que veníamos planteando” (Di Próspero, 2013: 7).

La sanción de ley 24600 se percibió como una bisagra, un antes y un después de su promulgación que se expresaba en la díada vulnerabilidad/estabilidad laboral. Sin embargo, el trabajo de campo reveló que era un discurso proveniente del personal que aunque quizás en el presente no milita ni tiene cargos en el sindicato más poderoso (APL), todavía tiene aceitados lazos con su dirigencia, “a pesar de seguir siendo una *casa política*, ahora es más fácil *sostener* al empleado que antes”, enfatizó Ramón un agente que fue delegado en los años noventa. Asimismo, la narrativa de los ingresantes

²⁷⁵ Ver el artículo de Di Próspero (2013), “Mi visión gremial en estos treinta años de democracia”.

a la Cámara a través del padrinazgo de un partido político, senador o allegado a éste²⁷⁶ resultó homogénea con la de los gremialistas. Referiré algunas entrevistas para ejemplificarlas.

Frente a la pregunta de cuál era la normativa vigente previa a la sanción de la ley entre los delegados y ex-delegados sindicales, las respuestas eran coincidentes: “nada”, “no había nada”; cuando exploré a partir de qué decretos y leyes se designaba entonces a los empleados, la respuesta fue “ninguno”. Antes de la 24600 “era la nada” afirma Elvira, una agente de origen radical; “¿cómo la nada?” —le pregunto—, entonces me aclara, “había muchas *razias* y no teníamos ningún tipo de protección”. Elvira mencionó la “purga” de Duhalde aún hoy recordada por los empleados ingresantes desde la reapertura del Congreso en 1983, como es su caso. “A partir de la 24600, el sindicato —me aclara refiriéndose a APL— te puede sostener aunque no siempre pueda conseguirte la permanencia”, en alusión al papel que desempeñaba el gremio como padrino. Ella me explicó que si bien la *supervivencia* laboral puede garantizarse, la obtención de la incorporación a la planta permanente (que otorga la estabilidad laboral) era un camino a recorrer puertas adentro del gremio. Recuerdo al escucharla a Blanca, aquella agente que me describiera las estrategias que desarrolló para acceder a la permanencia y a quien Di Próspero le aseguró “no te vas a quedar en la calle”.²⁷⁷

La reiteración de la frase “antes de la 24600 no había nada”, refiere por lo tanto, a la inexistencia de un marco jurídico propio que los “protegiera”. “Nada”, invisibiliza relaciones personales de parentesco, amistad y partidarias, fundadas en un padrinazgo y paternalismo senatorial que imbricaba intercambios de dones y contradones, para retribuir estas “deudas”. Esta opacidad generó una percepción de la norma, donde la diada nada/todo, aludía a un antes y un después de la promulgación de la ley que encubría usos y costumbres que pervivieron hasta el presente, con más fuerza institucional aún que la propia ley. Estos discursos evitaron, además, la posibilidad de explicar procesos más complejos, como el cambiante contexto político y económico

²⁷⁶ Fundamentalmente de alguno de los dos partidos mayoritarios: la UCR y el PJ, presente este último mediante los distintos lemas que tuvo a través del tiempo. El PJ constituyó bloques con diversas denominaciones, actualmente el Frente para la Victoria, Justicialista 8 de Octubre, Justicialista de San Luis, Partido Justicialista de La Pampa, Frente Cívico por Santiago, Federalismo o Liberación, entre otros, constituyen desprendimientos del PJ, no siempre afines al gobierno nacional.

²⁷⁷ Para un detalle pormenorizado ver el punto 3.3. Los Sindicatos del capítulo “Los actores”.

nacional e incluso, en algunos casos, rol de los senadores durante esta etapa en la sanción de leyes como la mencionada 23697, que para el personal legislativo implicó la pérdida de algunos de los derechos que usufructuaron durante la década de 1980.

El testimonio de Omar, un militante sindical con aceitados vínculos con APL, que en los años noventa trabajaba en el despacho de un senador no difería sustancialmente. Cuando lo interrogué respecto de qué normas regían antes de la ley 24600, me contestó rápido y seguro:

Nada, no había una reglamentación específica; había una general para los empleados públicos, por eso situaciones particulares como la de los choferes²⁷⁸ —cita como ejemplo— no estaban contempladas, no se les reconocía que no tuvieran horario, ahora sí, a partir de la ley tienen un plus.

Luego afirmó “gracias a la 24600 además a los dos años tenés la permanente”, sin embargo, cuando le comenté que no recordaba esa cláusula en la ley y que entrevisté empleados que habían superado largamente los dos años de designación y que todavía no accedieron a la planta permanente, Omar se sinceró conmigo: “por lo menos el gremio puede sostenerte, antes ni siquiera eso”, previamente a la ley “reinaba la incertidumbre, los despidos eran habituales y si había algún problema con tu padrino era muy difícil mantenerte acá adentro”, me explicó.

“Nada”, en el comentario de Omar, hacía referencia no solo a un marco legal específico, sino a la “representación” que cumplían los sindicatos durante la década de 1990, cuando el rol de “padrinos” solo podían cumplirlo los senadores y las autoridades. Los gremios desempeñaban entonces un papel vinculado, en tanto la “casa política” lo permitía, a la defensa de los derechos de los trabajadores. Las estrategias que la dirigencia sindical podía implementar la relegaban a un papel secundario, debido al cercenamiento de las conquistas laborales mediante marcos legales cada vez más restrictivos. Según este antiguo delegado peronista, antes de la sanción de la ley 24600, la política tenía mucho más peso que ahora para el ingreso y el acceso a la permanencia en el Congreso; hoy APL —me afirmó Omar— tiene un papel más activo. “Sostener”, era la noción que sintetizaba el papel que los gremios ejercían a partir de la sanción de esta ley; describía su capacidad para implementar acciones que eviten o reviertan las “bajas” (la cesantía) de sus afiliados. Con este nuevo rol se inició una etapa en la cual gradualmente se incrementó el poder de los dirigentes sindicales;

²⁷⁸ Agentes que tienen un horario laboral diferente a los restantes empleados de la Cámara.

de “sostener” a sus afiliados pasarán a negociar para estos ascensos en el escalafón, la estabilidad laboral y finalmente el ingreso de sus familiares directos. Las “conquistas” que los afiliados obtuvieran corresponderán al grado de compromiso que tenían con la dirigencia sindical. En una “casa política” los usos y costumbres no se aplicaban en igualdad de condiciones para todos.

Arturo, un agente del Bloque del PJ (quien fue en la década pasada delegado en APL por el Senado) me relató su experiencia personal: “Antes de la 24600 no había nada, todo se regía por un decreto-ley, los ascensos y nombramientos eran firmados por el secretario Administrativo y por el presidente de la Cámara, así fue en mi caso”. Aunque peronista, manifestó que con la ley se perdieron muchas prerrogativas que tenían, como el sistema de “enganche”²⁷⁹ que en la década de 1980 compartían con el escalafón del Poder Judicial para los aumentos de haberes y el sistema previsional “que ellos lograron mantener y nosotros no, porque estos nos dejaron a la deriva”, en alusión a los legisladores; la asignación de una categoría más alta antes de jubilarte para mejorar la futura jubilación; y la prioridad del ingreso de un familiar si el empleado sufría un accidente o fallecía (que en la actualidad también rige pero se instrumenta de manera informal, volviéndose un poder personalizado y discrecional²⁸⁰); “algunas cosas más también se perdieron” acotó, pero no las recordaba. Esta toma de distancia frente a la conquista que APL revelaba como su mayor victoria política, escondía el distanciamiento y enfrentamiento que desde hace unos años sostenía con la dirigencia del gremio.

Por último Maitena, una agente peronista alejada por diferencias de la cúpula sindical de APL, posteriormente delegada de UPCN,²⁸¹ pero que no participaba de ningún espacio militante, político ni gremial, pudo explicarme el encuadramiento laboral de los empleados legislativos antes de la sanción de la ley 24600. Durante la entrevista me reseñó que previamente a su promulgación ya el personal había sido “desenganchado” mediante la sanción de una ley, “a diferencia de los empleados del

²⁷⁹ El entrevistado refiere al sistema mediante el cual los haberes, de acuerdo con cada categoría, correspondían a un porcentual de la dieta de los secretarios de la Cámara, de acuerdo con el artículo 3° de la ley 23032.

²⁸⁰ En 2011 fallecieron dos agentes, ambos sostén de hogar, en un caso el gremio solicita la designación del familiar y el pedido se concede; en el otro, los compañeros entregaron una nota a las autoridades explicando la delicada situación familiar pero la solicitud de nombramiento se “cajoneó”.

²⁸¹ Este gremio reúne a los empleados de distintos sectores de la administración pública nacional, provincial o municipal.

Poder Judicial”, me aclaró. El conocimiento normativo en su caso obedecía a que esta agente cumplió funciones tanto en áreas parlamentarias como administrativas y se desempeñó muchos años en Recursos Humanos.

La información brindada por esta empleada me permitió iniciar un seguimiento de las modificaciones del marco legal vigente en los últimos treinta años.

4.4. El marco jurídico previo

El seguimiento de los cambios de la legislación comenzó durante la dictadura militar. En diciembre de 1983, cuando se restableció la democracia, los empleados del Poder Legislativo Nacional se encontraban sujetos a la ley 22140, sancionada en 1980, la cual estableció el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Poco antes de las elecciones, en setiembre de 1983, mediante la ley 22922, se designó un delegado en el Congreso con jerarquía de subsecretario de Estado y con las facultades administrativas de los presidentes de ambas Cámaras. “El personal del Congreso de la Nación cualquiera sea su clase, categoría y jerarquía, continuará comprendido en la ley 22140” (ley 22922, artículo 2°).

El 9 de diciembre de 1983 —un día antes de que Raúl Alfonsín asumiera la Presidencia de la Nación— mediante la ley 23032²⁸² se reglamentó el escalafón del personal y las remuneraciones de las autoridades del Congreso de la Nación. Así, se determinó que los secretarios y prosecretarios recibirían “el 100% y el 90% respectivamente, del total que por todo concepto perciban mensualmente los señores legisladores nacionales” (ley 23032, artículo 1°). La ley establecía que el personal ingresaba al Congreso en dos agrupamientos, como “*personal administrativo y técnico*, integrado por categorías correlativamente numeradas de 1 a 14, y *personal de maestranza y servicios*, integrado por categorías correlativamente numeradas de 3 a 14”.²⁸³ Asimismo, el personal con categorías 1 a 3 recibía un adicional por función

²⁸² El artículo 13 deroga parcialmente la ley 22.118, ley Nacional Secreta a través de la cual a partir de 1979 se reglamentan los escalafones, categorías y remuneraciones del Personal del Congreso de la Nación (incluidos secretarios y prosecretarios). Esta ley recién se publica en el Boletín Oficial en 2006, cuando mediante la ley 26134 se dejan sin efecto las leyes de carácter secreto o reservado y se ordena su publicación.

²⁸³ Artículo 23, ley 24600, Cursiva propia. Ver http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-24600-estatuto_escalafon_para_personal.htm?2 [consultada el 23/05/2014].

Asimismo, en link de la Cámara de Diputados aparece la ley con las reglamentaciones incorporadas. Ver

equivalente al 10% de la remuneración de su categoría exclusivamente cuando cumplieran funciones de director, subdirector o jefe de departamento, respectivamente.²⁸⁴

El denominado “enganche” se estableció en dos artículos de la ley, el artículo 3° al determinar que los haberes del personal partían de una escala porcentual²⁸⁵ descendiente a partir de la categoría 1, que toma como referencia la remuneración total de los secretarios de las Cámaras; y el artículo 9° al estipular que toda vez que se modificara la remuneración de los secretarios automáticamente se adecuarían las asignaciones de los empleados. El espíritu y el marco de esta ley perduraron —a pesar del “desenganche”— en la ley 24600. Los salarios así se “enganchaban” a través de esta ley a las remuneraciones de los secretarios y a través de estos a las dietas de los legisladores. En las entrevistas apareció reiteradamente la alusión a que antes de que se sancionara *la 24600* “los salarios eran mejores porque estaban ‘enganchados’ a la dieta de los senadores”, “cobrábamos con pala” reseñaron algunos empleados respecto del período del gobierno de Alfonsín, cuando los aumentos eran constantes debido a la inflación.

Sin embargo, el denominado “desenganche” es anterior a la ley 24600 (tal como afirmara Maitena). En 1992 mediante la ley 24018 se reglamentó las remuneraciones y pensiones de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, de los miembros del escalafón del Poder Judicial y de los secretarios y prosecretarios de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación; pero el personal del Poder Legislativo quedó fuera del alcance de esta ley. Recordé entonces el comentario de Claudia “ellos —en alusión a los jueces y magistrados— *protegieron* a sus empleados, pero estos —refiriéndose a los legisladores— no”, cuando lo registré solo pude reconocer en estas palabras la tristeza por la pérdida de lo que supuse como un paternalismo ausente, pero al analizar la ley percibí mi error de interpretación. Tiempo después volví a preguntarle a Claudia sobre este comentario; “protegieron” no describía una relación de padrinazgo sino el desinterés de los legisladores ante la

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppermanente/leyreglam/docs/Hipervinculos%20de%20la%20principal/estatuto_y_escalafon.htm [consultada el 23/05/2014].

²⁸⁴ Artículo 25, ley 24600, *ibídem*.

²⁸⁵ Para computar los haberes de los empleados se basan en la retribución del secretario Legislativo 100% unidades bases, el prosecretario 90% y el valor del módulo correspondiente a cada categoría que es decreciente, la categoría 1 tiene 845 módulos y la 14 (categoría más baja) 138.

pérdida de derechos laborales adquiridos: “los jueces protegieron su bolsillo y el de sus empleados, los legisladores solo el de ellos”, me aclaró en esa ocasión. El clima que Claudia me relató representaba el sentimiento de fin de ciclo:

La ley de desenganche no es legal —sentencia— porque no cumple con los requisitos correspondientes: la noche que se sanciona no hubo taquígrafos ni pudo ser grabada, se aprueba sin luz y sin audio —servicios que habían sido suspendidos por el personal de mantenimiento de la Cámara para impedir su tratamiento—. Gran parte de los empleados estábamos reclamando en la vereda en repudio a la ley, acompañando la movilización de todos los gremios, fundamentalmente de los mayoritarios de entonces, APL y ATE, que tenía más afiliados que ahora —aclara—. Recuerdo mi miedo cuando descubrí a uno de los secretarios de la Cámara que desde la ventana de su despacho, le señalaba al senador para quien trabajaba mi presencia en la calle con los “agitadores” que se oponían al proyecto, otros senadores también miraban buscando a sus colaboradores. La sensación que se percibía era amenazante y de hostigamiento hacia nosotros, teñida de presunciones de futuras “caza de brujas”. Sin embargo, pese a la oposición del personal, el proyecto se aprobó.

Cuando pocos meses después —en mayo de 1992— se sancionó la ley 24077 y se derogó la ley 23032, el denominado “desenganche” se efectivizó. “Desenganche” fue entonces la noción que expresó la desvinculación de las remuneraciones del personal del régimen especial de los legisladores y autoridades nacionales. Los secretarios y prosecretarios legislativos²⁸⁶ siguieron percibiendo la remuneración equivalente al 100% y 90%, respectivamente, de la totalidad de las percepciones de los legisladores (manteniendo lo establecido en el artículo 1° de la ley 23032 que se deroga), así como los directores y subdirectores Generales, por tal motivo, considerados “planta política” por la ley 24600.

Con respecto al personal, la ley estipuló en su artículo 2° la creación de una Comisión Especial integrada por legisladores, secretarios Administrativos, directores contables y representantes gremiales (dos por APL, uno por ATE y uno por UPCN) que debían proponer a los presidentes de ambas Cámaras el estatuto y escalafón del personal legislativo en un plazo máximo de 120 días, período en el cual se facultó a dichos presidentes a fijar mediante una Resolución Conjunta las remuneraciones de los agentes. El proyecto de ley del estatuto se presentó recién dos años más tarde, en 1994, y se sancionó en 1995 con el número de ley 24600. Los legisladores subsanaron así el vacío legal existente desde 1992. Esta ley desvinculó definitivamente al personal

²⁸⁶ Ley 24077, artículo 4°. En <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/476/norma.htm> [consultada el 22/12/2014].

del Congreso de los otros poderes. Finalmente, la ley 25164 (ley marco de regulación del empleo público nacional) sancionada en 1999 excluyó del ámbito de su aplicación al “personal del Poder Legislativo Nacional y del Poder Judicial de la Nación, que se rigen por sus respectivos ordenamientos especiales”.²⁸⁷ Cada poder de la Nación, tuvo desde entonces leyes regulatorias específicas.

La percepción manifestada por los agentes no fue el balance que el secretario General Norberto Di Próspero efectuó respecto del período y de la ley 24600:

en 1992, el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo impulsó un decreto que derogó la llamada “ley de enganche”, por la cual los trabajadores quedábamos enganchados de la dieta del legislador, incrementando nuestros haberes cada vez que los legisladores reajustaban los suyos. Si bien el desenganche nos quitó este beneficio, en la práctica constituyó un logro mayor tener una ley propia, porque a través de la 24600 obtuvimos por primera vez una herramienta indispensable para trazar nuestro propio destino como trabajadores legislativos: las paritarias (Di Próspero, 2013: 8).

El “decreto” al que Di Próspero refería era la ley 24077. No obstante, que la promulgación del estatuto fue consecuencia tanto de los pases a disponibilidad de Duhalde que condujeron a la cesantía de cientos de trabajadores²⁸⁸ como de la citada ley, Di Próspero fue un ferviente defensor del proyecto que se promovió desde APL y del “desenganche”, al punto de referirse a éste como si fuera una decisión gremial y no una imposición del gobierno nacional. En tal sentido, fundamentó:

Cuando todavía aún hoy escucho a algunos compañeros quejarse “porque perdimos la conquista de la ley de enganche” me veo en la obligación de explicarles que, desde el punto de vista gremial, desengancharnos de la dieta del legislador *fue una decisión acertada*, porque nos permitió recuperar autonomía y discutir de igual a igual con las autoridades los incrementos salariales y las condiciones de trabajo (Di Próspero, 2013: 8, cursiva propia).

La incertidumbre y los nuevos marcos jurídicos vigentes en el país llevaron al personal a apoyar un proyecto de ley que si bien legitimó la pérdida de derechos adquiridos sobre sus haberes, les aseguró la estabilidad laboral. Silvia —una agente con treinta años de servicio en el Senado— rememoró en una entrevista que un delegado le auguró: “nos dan la ley pero olvidate de un aumento”, ella mencionó reiteradamente esa frase durante nuestros encuentros porque recordaba que

²⁸⁷ Ley 25164, artículo 5°. En <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm> [consultada el 22/12/2014].

²⁸⁸ Norberto Di Próspero (2013) mencionó que 850 agentes fueron cesanteados en el Senado y Mario Pontaquarto (2005), en cambio, refirió una cifra menor en su libro aunque no exacta de “ más de quinientos empleados” (Pontaquarto, 2005: 20).

efectivamente, como le adelantara este sindicalista, durante diez años “no tuvimos ni siquiera un aumento de sueldo”.²⁸⁹

A diferencia de la década de 1980, en la actualidad las retribuciones de las autoridades de ambas Cámaras y de los legisladores se encuentran “enganchadas” a los haberes del personal legislativo. La Resolución Conjunta 13/2011²⁹⁰ estableció que

a partir del 1° de enero de 2012, para las sumas a percibir por los señores legisladores nacionales en concepto de dieta y por los señores secretarios y prosecretarios de ambas Cámaras en concepto de Sueldo Básico y Dedicación Funcional [se tome] como base de cálculo para su determinación, la remuneración que percibe un director del Congreso de la Nación, con sus respectivos ítems salariales de antigüedad (10 años), título universitario, función por cargo y permanencia” (artículo 1°).

Esta Resolución determinó que el Sueldo Básico y Dedicación Funcional de los prosecretarios será un 5% mayor de estos valores (artículo 2°), 10% mayor para los secretarios (artículo 3°) y de un 20% para los legisladores nacionales (artículo 4°), jerarquizando así la dieta de los legisladores respecto de la de los secretarios.

La conformación de las dietas de los legisladores en el presente, corroboró la perspicaz percepción de Di Próspero y el éxito de la estrategia sindical.

4.5. Los debates del proyecto

El análisis tanto de los fundamentos de la ley como de su debate en el recinto de la Cámara me permitió contextualizar el escenario político. El autor del proyecto, el senador Menem, argumentó que “determinados trabajadores han merecido por ley un tratamiento específico” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 21 de junio de 1995: 2149), no así los agentes del Congreso. La propuesta, en consecuencia, subsanaba el vacío legal existente ya que la comisión que debía expedirse al respecto no logró este objetivo.²⁹¹ La legitimidad y el consenso son temas delicados que Menem detalló en los Fundamentos del proyecto; el autor se transformó así en un enlace entre los empleados, representados por el gremio y el Congreso Nacional que era el poder que tenía la potestad de sancionar el proyecto y transformarlo en ley.

²⁸⁹ Di Próspero refiere que en 2005 los empleados recibieron un aumento salarial después de 13 años de mantener el salario congelado (Di Próspero, 2013).

²⁹⁰ Ver <http://www.senado.gov.ar/administrativo/resoluciones> [consultada el 22/12/2014].

²⁹¹ Ver Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, 22 de noviembre de 1995: 5721.

Menem destacó que la normativa, además de contemplar las especificidades del personal legislativo, “erradicará el concepto ‘paternalista’ de la relación y... [fomentará] la consulta y acuerdo colectivo” (Ibídem: 2149). Respecto de estas reflexiones, constaté que el segundo aspecto se efectivizó a través del trabajo de la comisión paritaria. Sin embargo, a través del trabajo de campo y del estudio de las normas y decretos presidenciales que determinaban el ingreso y el pase a planta del personal,²⁹² comprobé que las relaciones paternalistas tenían plena vigencia todavía en la actualidad. A dos décadas de la sanción de la ley, aspectos de estas relaciones los constaté en los mecanismos para acceder a los nombramientos, la estabilidad y los ascensos laborales en la Cámara, tanto para aquellas fundadas en vínculos políticos como en sindicales.

El primer senador en tener la palabra al iniciarse el debate es su autor, quien destacó que la ley iba a mejorar las relaciones, contribuir a jerarquizar al Parlamento y “a otorgar una mayor protección a los empleados... reivindicando el trabajo, la legalidad y la vigencia de las instituciones de la República en esta casa de las leyes” (Ibídem: 2150). La diada “protección”/“desprotección” aparece así en reiteradas oportunidades, empleada tanto por los agentes como por los sindicalistas y legisladores. Dos eran los aspectos centrales de la ley para Menem, el derecho a la estabilidad laboral y el progreso en la carrera administrativa.

El proyecto suponía un reconocimiento y en tal sentido una “retribución” al personal que acompañó a los legisladores en las gestiones cotidianas. El senador Juan Aguirre Lanari fue explícito “estamos reconociendo una entrega permanente y esa *lealtad* que no tiene partido ya que se encuentra en la honestidad de todos y cada uno de los que trabaja aquí” (Ibídem: 2156, cursiva propio). Un tipo de lealtad asociada a la institución por encima de las adscripciones partidarias y basada en sentidos de pertenencia. De los siete senadores que participaron del debate, cuatro se referirán a esta noción y gratitud hacia el personal y a las áreas parlamentarias vinculadas directamente con la actividad de los legisladores. Así “lealtad” aludía también a aquellos agentes que los días de sesión permanecían de guardia hasta que concluían o

²⁹² Para un análisis de las características paternalistas y el rol que todavía en la actualidad —diecinueve años después que se sancionara la ley— desempeña el padrino en el Senado, ver el capítulo “La ‘casa’ sindical”.

pasaban a cuarto intermedio;²⁹³ empleados de despachos de los legisladores como también de diversas áreas de las denominadas con tareas permanentes como Seguridad, Información Parlamentaria o Biblioteca. El personal de estas dependencias históricamente ha expresado el orgullo de pertenecer a un ámbito con servicios específicos y reconocidos dentro de ambas Cámaras.

El senador Octavio Bordón destacó una característica que en Argentina a menudo se soslaya: el agente permanente es un servidor público²⁹⁴ de los ciudadanos no de los legisladores, por tal motivo consideró fundamental la independencia y calificación de estos empleados, porque de ello —fundamentó— dependía el prestigio del Congreso. El senador consideró que el proyecto:

pone un límite claro a lo que podría ser un error, como es el tratar de hacer ingresar por el costado, en la planta permanente, al personal que nos acompaña a nosotros a la hora de trabajar. *Creo que quienes llegan de nuestra mano... deben ingresar e irse con nosotros, a fin de garantizar la independencia del personal permanente* (Ibídem: 2157, cursiva propia).

El proyecto se aprueba y se gira a la Cámara de Diputados donde en el debate emergen las contradicciones con respecto al curso de la política económica vigente. En tal sentido, María C. Guzmán, diputada de un partido aliado²⁹⁵ del gobierno consideró que el estatuto “cristaliza situaciones existentes que no contribuyen a introducir innovaciones a una mejor cualificación y mayor idoneidad” (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1995: 5387) en detrimento, entre otros, del personal transitorio que se desempeña en forma estrecha con los diputados. Del mismo modo, algunos legisladores del bloque justicialista²⁹⁶ observaron parcialmente el proyecto de ley porque lo consideraron a contramano de las normas de flexibilización laboral sancionadas por esa misma Cámara para el sector privado con la finalidad de promover el empleo.

Aprobado con modificaciones, se giró al Senado donde se volvió a tratar el proyecto sobre tablas. En tal ocasión, el senador Menem fundamentó la necesidad de

²⁹³ Cuarto intermedio refiere a la sesión que debido a su prolongación se suspende luego de fijar día y hora para su continuación.

²⁹⁴ Esta noción refiere en Brasil —como ya se mencionara— a los agentes que trabajan en cualquiera de los poderes públicos, fueran éstos federales, estatales (provincias) o municipales.

²⁹⁵ Movimiento Popular Jujeño.

²⁹⁶ El dictamen es observado por los diputados: Horacio Macedo, Jorge Martínez, María Drisaldi, Esteban Martínez, Emilio Martínez Garbino, Gioconda Perrini y Darci Sampietro.

la sanción del proyecto en la ley 24077, la cual determinó la necesidad de contar con una norma para el Poder Legislativo, en tanto poder independiente del Estado:

el personal administrativo trabaja en una *casa política*, en la que por imperio de la Constitución hay renovación permanente de sus miembros... necesita un régimen especial... [que establezca] un equilibrio en el aspecto técnico con que se maneja la administración pública y también tener en cuenta el factor político (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 22 de noviembre de 1995: 5721, cursiva propia).

El senador Oraldo Britos rememoró que la sanción de un primer estatuto surgió en 1973 pero el golpe militar impidió “que pudiéramos dar a estos fieles colaboradores” (Ibídem: 5724) el marco jurídico correspondiente. El senador respondía así a aquellos legisladores que estaban en desacuerdo por considerar que el proyecto contrariaba el rumbo económico del gobierno nacional. Por tal motivo, el senador José Genoud consideró que para los empleados jerárquicos debía implementarse el acceso por concurso, como ya se implementaba en algunas provincias y en otros parlamentos,²⁹⁷ quizás como un mecanismo para evitar la cristalización que mencionara la diputada Guzmán.

La excepcionalidad del proyecto en un país signado por la precariedad laboral también fue destacada por el senador Luis León, al expresar:

Este estatuto implica dar seguridad al personal del Congreso de la Nación, pero es una obligación que la República Argentina busque hacer esto en otras áreas de la actividad, especialmente en las que están comprendidos los sectores más desprotegidos de la sociedad (*Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 22 de noviembre de 1995: 5725).

Quizá la síntesis de las causas que llevan a los senadores a la sanción del proyecto la encuentro en el discurso del senador Juan Aguirre Lanari quien describió:

en esta casa... los funcionarios y empleados de todas las categorías... no tienen horario y sí poseen una enorme *fidelidad*. Una *fidelidad* que no tiene en cuenta inclinaciones partidarias, sino la necesidad de brindar sus servicios a los bloques a los cuales han sido asignados y de cumplir con sus labores legislativas (Ibídem: 5726, cursiva propia).

Aguirre Lanari aludía en esta cita a una noción de fidelidad “moderna” basada en la lealtad hacia la institución o hacia su administración que como expresara Weber (1991) se sustentaba en vínculos impersonales. Sin embargo, del mismo modo que en la sesión anterior cuando se expuso respecto de la lealtad de los empleados, Aguirre

²⁹⁷ El sistema de concursos se implementa en Brasil. Ver el capítulo “Los actores”.

Lanari describió —sin nombrarlos— a los agentes transitorios designados por los legisladores, no a los administrativos a quienes supuestamente iba a brindar seguridad y proteger este proyecto de ley. Como se percibía en la mayoría de los discursos, los senadores mencionaban a los empleados administrativos de tareas permanentes, cuando en realidad aludían a sus “leales colaboradores” de quienes podían dar cuenta de fidelidad.

Los debates desenmascaraban las intenciones subyacentes del proyecto, los fundamentos se sustentaron a partir de nociones como lealtad y fidelidad, no en las calificaciones profesionales del personal. Así, la sanción de la ley brindó la oportunidad del acceso a la estabilidad laboral a empleados designados directa o indirectamente por legisladores.²⁹⁸ Durante las primeras gestiones presidenciales, luego de la promulgación de la ley, para otorgarles el nombramiento en la planta permanente los colaboradores estrechos que trabajaban en los despachos eran nombrados en dependencias administrativas para, mediante este mecanismo, acceder al pase a planta sin contravenir la ley.

Con la “supervivencia” laboral asegurada, la certidumbre reafirmó un sentido de pertenencia que en el discurso cotidiano de los empleados se expresará a través de la expresión “ser de la casa”. Sin embargo, para muchos agentes aún hoy la ley se considera una claudicación más que una negociación exitosa en un contexto económico y laboral adverso.

4.6. Los “usos” de la ley

La ley 24600 fue un caso atípico de promulgación ya que el presidente de la Nación Carlos Menem, en consonancia con la política de flexibilización laboral que promovió, observó el texto completo²⁹⁹ y ordenó su devolución al Congreso. Sugestivamente, tres días después, el vicepresidente de la Nación (y a su vez presidente del Senado de la Nación) Carlos Ruckauf, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional y

²⁹⁸ Los senadores a menudo no solo designan gente en su despacho, en las comisiones que integran o en otras dependencias del área parlamentaria, sino que también solicitan designaciones en las direcciones administrativas con tareas permanentes. Durante el trabajo de campo, varios empleados mencionan su vínculo con el senador mandato cumplido (mc) Oraldo Britos, incluso se especula y exagera en algunas dependencias respecto del generoso número de agentes que ingresaron gracias a los “pedidos” de este senador.

²⁹⁹ Mediante el decreto 895/95.

con el acuerdo general de ministros promulga parcialmente la ley.³⁰⁰ Las tensiones en torno a la ley entre Eduardo Menem y Domingo Cavallo quedaron así finalmente zanjadas.

Las mutaciones del marco jurídico laboral para el personal legislativo, cuyo proceso se inició durante la dictadura militar finalmente concluyeron. Cada una de estas instancias visibilizó, como expresara Ana Rosato, el trasfondo de decisiones gubernamentales con actores circunstanciales:

las acciones políticas desarrolladas por las instituciones del Estado (desde la formulación e implementación de “políticas públicas” en general hasta las resoluciones y actos cotidianos de los agentes estatales, pasando por la formulación de leyes, decretos...) son el resultado de procesos políticos donde distintos actores disputan por el control directo de espacios de poder estatal y/o por la capacidad de influir sobre los mismos... además de los partidos políticos, muchos otros actores —tales como los sindicatos— desarrollan actividades que no por menos ‘visibles’ son menos continuas o relevantes (Rosato, 2009: 7).

En este caso particular, el proyecto de ley expresó tanto la incapacidad de los gremios presentes en el ámbito legislativo de viabilizar una propuesta consensuada con las autoridades, como a la vez la habilidad del sindicato mayoritario —vencidos los plazos establecidos por la ley— de establecer negociaciones con el presidente Provisional de la Cámara para agilizar la presentación de un proyecto que diera fin a la precarización laboral de los empleados. Selva, delega sindical en 1995, me explicó que “APL es el ‘sindicato madre’ y no iba a compartir la victoria de la sanción de la ley con ATE y UPCN”. En tal sentido, el proyecto se presentó en la Mesa de Entradas del Senado luego que fuera legitimado primero por la dirigencia gremial y luego por los afiliados; acciones éstas que permitieron que APL acumularse poder.

Los actos cotidianos dan cuenta de la distancia vigente entre la implementación de la ley y los usos y costumbres de las normas regladas en decretos presidenciales. Así, si bien la ley excluía de su ámbito de aplicación a los legisladores nacionales, secretarios y prosecretarios, al personal de la Auditoría General de la Nación y posteriormente los cargos de director y subdirector General,³⁰¹ en la nómina del

³⁰⁰ El Decreto 929/95 establece: “Modificase el alcance de la observación dispuesta por el Decreto 895 del 11 de diciembre de 1995” (artículo 1º). La ley se promulga parcialmente porque se vetan algunos artículos. Llamativamente, ambos decretos aparecen publicados uno a continuación del otro en el Boletín Oficial del 18 de diciembre de 1995.

³⁰¹ Disposición de Presidencia (DP) N° 1002/02.

personal de planta permanente encontramos dos senadores con mandato cumplido por partidos mayoritarios nombrados en los últimos años, Ada Maza y Ricardo Lafferrière.

Estas designaciones constituían un giro respecto de una práctica más usual: el nombramiento de senadores con mandato cumplido en cargos institucionales (autoridades de la “casa”) o en organismos regionales (entre ellos, el Parlamento Latinoamericano —Parlatino—³⁰²). Esta situación conllevaba nombramientos cíclicos en instancias que no siempre podían “negociarse” exclusivamente dentro del Senado; en cambio, al designarse en la planta permanente adquieren estabilidad laboral. Estos senadores con mandato cumplido se incorporaron así a la planta del personal del Senado y se encontraban sujetos al acatamiento de las normas que regían en la Cámara para todos sus empleados.

El DP 149/12 nombró a pedido del prosecretario Administrativo Mario Daniele (senador mandato cumplido) y del presidente del Bloque Peronista–Frente para la Victoria, a la senadora saliente en diciembre de 2011 Ada Maza, con la categoría 1, la más alta en el escalafón vigente para el personal de la Cámara. El caso del radical Ricardo Lafferrière es distinto, acogido al Decreto Presidencial DP 978/2010 que viabilizó la solicitud de los presidentes del Bloque de la Unión Cívica Radical Gerardo Morales y del Bloque Partido Justicialista–Frente para la Victoria, Miguel Ángel Pichetto, del pase a planta permanente de los agentes detenidos durante la última dictadura militar que se encontraran cumpliendo funciones en el Senado.³⁰³ Posteriormente, el DP 176/11 lo designó en la categoría A-1 al dar lugar al pedido de recategorización del agente en virtud de su trayectoria (doce años de desempeño como senador nacional, cuatro como diputado nacional y dos como embajador en España). Mediante el DP 448/11 también se incorporó a la planta permanente al senador

³⁰² El Parlamento Latinoamericano (Parlatino), es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina.

³⁰³ El 19 de octubre de 2010 un correo institucional informa a las autoridades y personal del Senado: “Se solicita a todo el personal transitorio y/o contratado del H. Senado de la Nación que hubiera sufrido de privación ilegítima de su libertad, concretamente hubiera estado detenido durante la etapa de la dictadura militar entre el 2/3/76 y el 10/12/83, o, que conociese a personal de la casa, en las mismas condiciones, se presente ante las autoridades de la Dirección de Administración de Personal. Motiva tal solicitud, el dar cumplimiento al TRI 5197/10 (documento interno del HSN) en el cual los presidentes de Bloque, Senadores Dr. Miguel A. Pichetto y CPN Gerardo Morales solicitan incorporar a la planta permanente a aquellos agentes que se encuadren en tal situación”. Posteriormente, el presidente del Senado Julio Cobos dispuso mediante el DP 978/10 la designación en planta permanente del personal que demostró dicha situación.

peronista (mc) Jorge Pardal³⁰⁴ quien se desempeñó como director de Obras y Servicios de la Cámara durante la Presidencia de Julio Cobos.

Estos no son los únicos casos: continuaron en diversos cargos institucionales cuando concluyeron su mandato Juan Carlos Oyarzún (como secretario Parlamentario y posteriormente secretario Ejecutivo Alterno de la Delegación Argentina en el Parlatino), Luis Rubeo (también secretario Ejecutivo en el Parlatino), Luis León (presidente Honorario del Parlatino), y recientemente, Elena Corregido (directora General de Derechos Humanos) y Samuel Cabanchik (director General del Centro de Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad), entre otros.

Si bien la ley estipulaba las condiciones de ingreso, derechos, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y egreso del personal de planta permanente;³⁰⁵ la preferencia de trabajador de planta temporaria del Congreso de la Nación del postulante;³⁰⁶ y la imposibilidad de ingresar a la planta permanente, temporaria u otra forma que implique relación de dependencia, a los postulantes que obtuvieron un retiro voluntario de cualquiera de los poderes del estado por el término de cinco años (DP 1002/02), no siempre se cumplió. En 2003, al año siguiente de esta Disposición, Daniel Scioli propuso como secretario Administrativo a Carlos Machiaroli, quien obtuviera en 2000, tres años antes de su designación, un retiro voluntario como empleado de la Biblioteca del Congreso de la Nación. A pesar que el área de Asuntos Jurídicos del Senado considera que la prohibición que alcanza a los empleados no correspondía aplicarla a los funcionarios políticos votados por el Cuerpo, este decidió cumplir el "compromiso" que había contraído públicamente al asumir, debido al cuestionamiento de algunos senadores a su designación y reintegró parte de la suma cobrada.³⁰⁷

“El papel resiste cualquier cosa” me confió José, un agente que ingresó a la Cámara en 1993 y trabajaba con “documentos oficiales”, en referencia a los considerandos de los decretos presidenciales, “la norma —me aseguró— siempre se infringe mediante fundamentos legales que citan y se basan en las mismas normas que incumplen”. Weber destacó en este aspecto, el papel desarrollado por los abogados en

³⁰⁴ Hasta su fallecimiento en marzo de 2013.

³⁰⁵ También se reglamentan entre otros los artículos referidos a concursos para el personal (Disposición de Presidencia 43/97), carrera administrativa (Disposición de Presidencia 711/97), antigüedad, adicional por riesgo (seguridad) y disposiciones para los choferes (DP 727/97).

³⁰⁶ D) 43/97.

³⁰⁷ Ver <http://edant.clarin.com/diario/2003/08/21/p-00402.htm> [consultada el 30/05/2014].

las democracias modernas, en tanto podían llegar a hacer prevalecer propósitos fundados en argumentos “débiles”, pero técnicamente rigurosos (Weber, 2008) y en tal sentido, “fuertes”. Weber mencionó además que personas con funciones políticas conseguían transformarse en funcionarios profesionales, *transmutándose* así en trabajadores especializados, con un honor estamental desarrollado (Weber, 2008). El DP 910/11 mediante el cual se designó en la planta temporaria un agente a pedido de una entidad gremial (APES) se originó en que este era hijo de una empleada fallecida quien sustentaba a este hijo y a su madre no vidente. Sin embargo, este fundamento se encontraba en consonancia con el artículo 6° de ley 24600, vetado mediante el decreto 929/95 del Poder Ejecutivo Nacional, que determinaba: “En caso de fallecimiento de un empleado legislativo de planta permanente con hijos menores a cargo y para cuyo grupo familiar el ingreso de aquél constituyera el único sustento, deberá designarse al cónyuge o a uno de sus hijos” (Ley 24600, artículo 6°).

Tal como previeron los senadores, la ley y las reglamentaciones de su articulado contemplan las particularidades del Poder Legislativo Nacional, así como también las expectativas de Norberto Di Próspero quien expresara oportunamente: “uno de mis objetivos era que esta casa política... sea una casa donde los trabajadores de planta permanente... que tenemos que firmar todos los días [en alusión a la planilla de asistencia], tengamos una carrera administrativa” (Di Próspero, 2013: 20 y 21). Weber destacó —de manera similar a los actores citados— que los funcionarios en las burocracias presuponían el usufructo vitalicio de sus trabajos aun cuando sus designaciones fuesen renovadas periódicamente; denominó a esta peculiaridad de las instituciones públicas “derechos de pertenencia” (Weber, 1991). En un contexto signado por estas características, los “acuerdos” políticos para el nombramiento del personal con estabilidad devinieron en decisiones centrales para un porcentaje importante de los ingresantes que integrarán la *burocracia senatorial*. Así, la naturalización de ciertas prácticas (como el ingreso, los pases a planta permanente y los ascensos) transformó la ley en normativa de referencia y en fundamento del disfrute de privilegios que su usufructo concedía.

La búsqueda de seguridad laboral, la expectativas de una carrera administrativa³⁰⁸ y un marco jurídico propicio restringieron históricamente el acceso a este “derecho de pertenencia” y favorecieron la elitización de las burocracias gubernamentales en general y del Senado en particular; el “derecho de sangre” (Herzfeld, 1993), devino así en la “casa” en un *derecho a la pertenencia*.

La ley 24600, constituyó durante todo el trabajo de campo un relato fundante del paraguas normativo vigente para los diversos actores: autoridades, entidades sindicales y empleados. La dñada antes/después de la ley y protección/desprotección aparece claramente especificada en un discurso instalado por la militancia gremial y asumido por los agentes como propio. El rol sindical, en especial el de APL, visibilizado como una *matriz* protectora que gestionaba y resguardaba a los empleados (incluso de aquellos que no forman parte del personal de planta porque cumplen sus tareas mediante contratos de locación de servicios) se volvió central. La protección gremial se torna así un padrino vital para quienes carecen de vínculos políticos o partidarios.

Los usos de la ley en estos 20 años consagraron la protección/desprotección en una institución donde los ingresos (excepto para los taquígrafos) no son por concursos públicos y los nombramientos en las “plantas permanentes” (como analizaré en el próximo capítulo) se *negocian* y *acuerdan* desde las administraciones presidenciales individualmente con los bloques partidarios, senadores, autoridades y gremios. En consecuencia, a aquellos agentes que no contaban con un padrino político solo les quedaba pujar —como la gran mayoría de los empleados— por un lugar en la lista que los gremios presentaban ante las autoridades. Así, para las entidades gremiales, estos dones hacia sus afiliados (tal como lo manifestara Norberto Di Próspero en la cita transcrita), les permitió como contraponer aumentar el número de asociados y su poder de negociación en la Cámara. El augurio de Eduardo Menem expresado durante el debate en el recinto, respecto de que la ley iba a erradicar el paternalismo presente en las relaciones laborales, en el Congreso no se cumplió.

La ley 24600 —más allá de intenciones confesas o no que tuvo el proyecto— estableció así un nuevo tipo de amparo, que a la vez que protegía de las intemperies

³⁰⁸ Durante el trabajo de campo la afirmación “tengo una carrera”, se fundamenta exclusivamente en los años de permanencia institucional. Para quien lo expresara, el tiempo transcurrido desde su ingreso en la Cámara, era mérito suficiente para avalar su trayectoria laboral.

del mercado de trabajo, clasificaba, diseccionaba y jerarquizaba: los legisladores junto con autoridades y jueces nacionales sancionaron una ley que salvaguardaba sus prerrogativas, mientras que a los empleados legislativos les “otorgaron” una norma específica. Cada ley resguardaba intereses corporativos, *jerarquizándolos* de manera acorde a los estatus sociales, políticos y simbólicos de cada quien, a diferencia de la década de 1980 cuando mediante la ley 23032 el personal del Congreso estaba “enganchado” a las dietas de los legisladores.

Este fue un nuevo escenario político en un contexto signado a nivel nacional por el crecimiento económico sostenido y el aumento constante de la planta de los empleados públicos (como mecanismo diferenciador de la década de 1990).

A continuación describiré, cómo amparados en los “usos” asignados a la ley, los gremios se transformaron en un actor central en la puja por el acceso a los *derechos a la pertenencia*, al convertirse en promotor de ingresos, recategorizaciones y pases a planta permanente durante las gestiones de Julio Cobos y Amado Boudou.

La “casa” sindical

El sindicato es la casa de los trabajadores, uno no puede sentirse un extraño en su propia casa.

Norberto Di Próspero

5.1. Padrinazgos y supervivencia laboral

Los poderes legislativos constituyen espacios de articulación de consensos respecto de actividades vinculadas con la Cámara, como la presentación y aprobación de proyectos de ley o la elección de autoridades. En tanto institución política, es el ámbito propicio para establecer acuerdos con actores centrales de los aparatos gubernamentales y estatales, partidos políticos y sindicatos.

En la Cámara de Senadores de la Nación, la construcción y reproducción de los lazos de pertenencia, supuso dar cuenta de relaciones que se construyeron entre los miembros de los distintos grupos que formaban parte de la institución: las autoridades, los legisladores, los bloques partidarios, los gremios y los agentes. Algunos aspectos centrales de estos lazos los desarrollaré en este capítulo para explicar los mecanismos formales e informales y los vínculos mediante los cuales los empleados accedían a la estabilidad laboral.

Los agentes legislativos pueden formar parte de la planta permanente, transitoria o trabajar dentro del organismo por contrato de locación de servicios.³⁰⁹ Como ya se explicitara, quienes son contratados pujan por ser designados como transitorios y los transitorios como permanentes. Las designaciones generaban así, negociaciones entre las autoridades administrativas, los legisladores, los presidentes de bloque y los sindicatos, particularmente la APL. El diario *La Nación* describió en una nota esta situación a propósito de la Cámara de Diputados: “Nadie lo dice en voz alta, pero la designación de personal forma parte del toma y daca entre los bloques

³⁰⁹ Ver capítulo “Los actores”.

políticos y, también, el gremio legislativo, que se reparten contratos en función de ‘favores’ mutuos que se realicen”.³¹⁰

En el Senado, los legisladores, la burocracia sindical y los agentes interactuaban en contextos donde se solían desafiar las reglas (entendidas éstas como la normativa legal vigente) de acuerdo con el interlocutor ocasional,³¹¹ con el estatus y con el lugar que ocuparan circunstancialmente unos y otros. Las prácticas cotidianas generaron alegatos de validación de acciones y discursos donde los bloques partidarios, la burocracia administrativa y los gremios interactuaban de acuerdo con los “vientos políticos”, situación que se agudizó en períodos electorarios y de recambios de gestión o ante proyectos conflictivos. Un ejemplo en tal sentido que abordaré más adelante, es el tratamiento en 2008 (y sus consecuencias dentro de la Cámara) de la Resolución 125.

Para fortalecer los vínculos con los agentes, APL reprodujo estrategias que en la práctica, cumplieron la función de ostentar aceitados canales de convocatoria, entre ellas, los mecanismos implementados para movilizar a la militancia y transformar eventos sin relevancia —como la aprobación de la Memoria y Balance— en actos políticos donde se escenificaba ante las autoridades del Congreso Nacional, el apoyo del personal al gremio y se legitimaba su capacidad de negociación ante las autoridades.

5.2. Recontando la “tropa”³¹²

La temperatura primaveral y un sol resplandeciente era una buena señal para un mediodía otoñal en Buenos Aires. El clima parecía auspicioso para la movilización

³¹⁰ Ver <http://www.lanacion.com.ar/1687645-inedito-el-congreso-pide-que-lo-controlen> [consultada el 10 de mayo de 2014]. Este artículo de la periodista Laura Serra, publicado en *La Nación* el 5 de mayo de 2014 si bien refiere a la Cámara de Diputados también es pertinente respecto del Senado. La nota describe la opacidad del mundo legislativo: “El nombramiento del personal legislativo constituye un capítulo aparte. En la Cámara de Diputados, sólo se publica la nómina de los empleados permanentes, aunque no a qué categoría pertenecen ni dónde trabajan. Los trabajadores temporarios y los contratados forman parte de un agujero negro que oficialismo y oposición se resisten a revelar”. La página oficial del Senado contiene información de la nómina de agentes aunque dispar respecto de las plantas permanentes y transitorias. Ver www.senado.gov.ar [consultada el 10 de mayo de 2014].

³¹¹ Los afiliados suelen establecer vínculos con distintas agrupaciones de un mismo sindicato, con varios gremios a la vez y algunos con las autoridades, el personal de la planta política o superior y/o los legisladores.

³¹² Alusión a empleados que apoyan al sindicato.

que APL convocó para el 26 de abril de 2011, previa a la Asamblea General Ordinaria. El tiempo agradable terminó de decidir a los dudosos que la lluvia o el frío podrían haber disuadido.

La convocatoria fue masiva, no fue necesario demorar el comienzo de la marcha que suponía un abrazo simbólico al Congreso Nacional, abrazo que en la práctica representaba un rodeo a la manzana, para concluir en el Teatro Empire, ubicado a pocos metros del Palacio.

Pequeños grupos de afiliados comenzaron a reunirse lentamente. El grupo que integraba, permaneció en el flanco izquierdo del Congreso y decidió sumarse al final de la larga columna, cuando observé que la multitud empezó a marchar lentamente. Tras cada una de las pancartas advertí que se agrupaban afiliados que trabajaban en los cinco “sectores” que integran el Congreso Nacional: Senado, Diputados, Biblioteca, DAS e Imprenta. La mayoría, sin embargo, optó por caminar en pequeños grupos que nucleaban a compañeros de una misma dirección. Las distintas áreas con peso propio, se aglutinaron entremezcladas tras carteles de diferentes tamaños, la mayoría de ellos elaborados de manera casera. La función de estas pancartas era ostentar tanto ante las autoridades de cada una de las áreas administrativas y políticas en la cual los manifestantes trabajaban, como ante el propio sindicato, la capacidad de convocatoria y el “peso” de los delegados y ex delegados sindicales. Para estos últimos era fundamental demostrarle a la dirigencia gremial que a pesar de no contar con cargos ni cumplir “funciones” formales dentro de la asociación, aún mantenían intacto su poder de movilización. Por otra parte, las acciones efectuadas previamente y durante el evento, les permitieron a su vez, transformarse en el referente de los afiliados ante los secretarios, cuando aquellos demandasen a APL por sus ascensos o nombramientos en la planta de la Cámara.

Más allá de los cánticos aislados de algunos de los grupos, unos tras otros caminaban con calma, conversaban amablemente entre sí de temas diversos sin vinculación con la convocatoria, casi silenciosamente, a pesar de las bombas de estruendo a las que algunos —distingo a quienes se encolumnaban tras el cartel de Automotores (Senado) e Imprenta— recurrían para llamar la atención. Aquí no hay palos, ni pasamontañas,³¹³ ni cánticos, ni amenazas; la multitud marchaba

³¹³ Como a veces se suele ver en las concentraciones públicas.

ordenadamente, tranquila; los manifestantes se encontraban con conocidos, los saludaban, hablaban un rato y reanudaban la marcha. Observé que Daniel —un jefe de Departamento a quien entrevisté en varias oportunidades— abandonó a sus compañeros de oficina para conversar con un dirigente sindical, se despidió, saludó a un director y posteriormente a sus amigos de la Dirección de Personal, finalmente se sumó a la marcha cuando la mayoría de los manifestantes ya estaban en las inmediaciones del teatro. Las agentes a quienes acompañé —todas ellas vinculadas con el sindicato convocante— efectuaron un derrotero similar, saludaban a unos y otros para transmitir novedades del mundo sindical; y lentamente, saludando a todos los conocidos que encontraban, llegaban finalmente al teatro. Esta estrategia de sociabilidad manifestaba la necesidad de visibilizar su participación en la marcha.

La imagen evocaba la noción de “cuello blanco”, tomada de la lengua inglesa (*white-collar worker*) y “apropiada” por el peronismo, durante la primera presidencia de Perón (1946-1952), en alusión a aquellos trabajadores que realizaban trabajos administrativos de oficina, muchos de ellos con aspiraciones e identificaciones con la clase media urbana; se pretendía así diferenciarlos de la imagen naturalizada de los obreros, fueran estos calificados o no calificados. La presencia de asistentes con traje desencadenaba este recuerdo: colaboradores de senadores y el personal de las áreas de Seguridad y Ceremonial quienes además de su distintivo traje azul llevaban el pinche en la solapa que los identificaba. De la marcha participaban también los médicos de la obra social (sin guardapolvo), personal superior (algunos directores, subdirectores y jefes de departamento), de maestranza con su característico overol (que rememora la antigua imagen de los obreros fabriles) y agentes que desempeñaban distintas funciones: asesores, administrativos, servicios.

La presencia de cada uno de ellos en esta convocatoria en la que marchaban todos juntos en apoyo al gremio que los nucleaba, desvanecía la estratificación diariamente sedimentada. Sin embargo, la vestimenta denotaba una segmentación: la que determinaba el lugar que cada uno ocupaba desde el momento mismo del ingreso, cuando fue designado para desempeñarse en el área administrativa y técnica o de maestranza y servicios. Esa primera clasificación institucional desde la normativa, involucraba otras diferenciaciones visibilizadas cotidianamente a través de la vestimenta: el overol y el traje/uniforme del personal de maestranza y ceremonial,

simbolizaba la diferenciación existente con el resto de los empleados;³¹⁴ la marcha reificaba así las clasificaciones laborales presentes en la Cámara.

El objetivo de todo este despliegue sindical era participar de la asamblea ordinaria. La columna de hombres y mujeres era interminable, me pregunté entonces, ¿cómo se llevará a cabo la asamblea dentro del teatro si la cuadra y las veredas están ocupadas por gente? La calle estaba cortada y era imposible acercarse porque la masa humana se volvía cada vez más compacta y perdí a mis acompañantes.

Elvira, una empleada vinculada al sindicato a quien encontré casualmente, me incentivó a abrirme paso entre la multitud e intentar llegar al teatro. Tras muchos apretones y empujones, ingresé al hall. Sin embargo, observé que eran más los que salían que los que entraban. Tuve que empujar para que la multitud no me arrastrase hacia la calle, sin comprender por qué se iban antes de que el evento para el cual fueron convocados comenzara. Los afiliados se arremolinaban alrededor de hombres y mujeres con planillas a quienes preguntaban: ¿Senado? ¿Diputados? Cuando encontraban delegados o afiliados que colaboraban en la organización del evento de su sector con planillas, escribían su nombre y apellido, número de legajo, firman y se retiraban.

Descubrí, además, que también participaban de esta convocatoria personal contratado, quienes también transcribían en las mismas planillas sus datos personales y su documento por carecer de legajo. Pregunté entonces a Juana, delegada del Senado, cuál era el motivo de su presencia si no eran afiliados; ella me afirmó: “APL siempre defiende a todos, a ellos aspira a conseguirle los nombramientos en la [planta] transitoria”. Promesa que el gremio efectivizó³¹⁵ gradualmente para algunas personas contratadas que no contaban con un “padrino”, es decir, un contacto lo suficientemente poderoso que pudiera (o en su defecto realmente “quisiera”) conseguirles la designación en la Cámara.

³¹⁴ En el Senado la vestimenta funciona como un diacrítico que expresa fronteras identitarias (Barth, 1976) relacionadas en este caso con los funciones laborales asignadas.

³¹⁵ El decreto DP 804/11 refiere la solicitud del secretario General de APL (Norberto Di Próspero) y del secretario de Organización y Movilización (Fabián Zaccardi/Senado) del “pase a Planta Temporaria de personas que se desempeñan en este H. Senado con un contrato de Locación de Servicios... [motivada] en la antigüedad que los agentes tienen en esta H. Cámara como contratados y en el buen desempeño de sus funciones”, en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 9/03/2015]. En término similares se expiden los DP 979/10 y 280/11. Mediante estos tres decretos, treinta y dos personas se designan a pedido de APL en la Planta Temporaria del Senado. Ver asimismo en el capítulo “Los actores”, el apartado 3.3. Los Sindicatos.

La actitud de los afiliados que se retiraban sin ingresar a la sala para escuchar el discurso del secretario me la develó Elvira al explicarme:

La cantidad de gente desbordó nuestra organización. La convocatoria fue un éxito, muchos afiliados participan de la marcha reclamando el 82% móvil para los haberes jubilatorios, firman la planilla de asistencia a la asamblea pero se van porque era imposible acceder a la sala.

El discurso se reiteró con cada persona que hablé. “Éxito” era la palabra que describía el acto, el gentío excedía la capacidad del hall central, faltaba el aire y el ambiente se vivía entre los presentes, asfixiante, principalmente en el área cercana a las escaleras que comunicaban con la calle donde estaban los delegados con las planillas.

Poco a poco el hall se fue vaciando y pude comprender que cada una de las acciones que presencié los días previos, formaban parte de las estrategias publicitarias de APL; mediante afiches y el “apalabramiento”³¹⁶ efectuado de boca en boca, los militantes gremiales (delegados y ex delegados) se aseguraban la presencia de los agentes. La movilización de los compañeros de oficina para que concurrieran al “abrazo” mediante el recordatorio diario durante las últimas jornadas laborales se complementó con supervisar que los agentes finalmente asistieran y firmasen la planilla. Los afiliados también desplegaron sus habilidades para “publicitar” su concurrencia: saludar a cada uno de los delegados presentes; hacerse ver por muchos compañeros; abrazarse y conversar con quienes se creyera necesario para corroborar las últimas noticias de posibles aumentos salariales; mostrarse con los “amigos” y con aquellos a quienes se “respondía” dentro del ámbito sindical como forma de validar su “alineación” gremial, constituían parte de aquellas prácticas con beneficios para ambas partes: APL estrechaba lazos con sus afiliados y contabilizaba su “tropa”³¹⁷ y los afiliados reafirmaban tanto el compromiso con las autoridades sindicales como con su actuación. Cada una de estas acciones expresaba la posición de cada persona dentro de la estructura a la cual pertenecía y los diversos mecanismos implementados para legitimarla.

³¹⁶ Denominación coloquial utilizada en reemplazo de “dar la palabra” con respecto a la asistencia a la convocatoria.

³¹⁷ Este gremio cuenta con 5686 afiliados, según la Memoria y Balance 2009-2010, pero también participan de la convocatoria personal contratado, para quienes el sindicato negocia con las autoridades paralelamente, su pase a la planta transitoria del Senado.

Estos eventos eran una manifestación de las relaciones más cercanas de los afiliados con las diversas agrupaciones gremiales. La exposición pública suponía la ratificación verbal de la lealtad personal a través de ciertos “gestos” esperados, como marchar en la convocatoria junto a un delegado determinado, relegando a otro u otros que también efectuaron el llamado telefónico invitando a participar. En estas conductas subyacía la eficacia simbólica de los ritos de institución (Bourdieu, 1985), en tanto visibilizaban la consagración del orden establecido: la movilización y la asamblea constituían, en sí mismas, un “pretexto” para ostentar las relaciones de fuerzas de cada una de las agrupaciones ante el secretario General; y de este ante autoridades, legisladores y funcionarios de planta política, así como también ante los gremios con los cuales competían por la afiliación de los agentes; era en definitiva, una manera de exhibir la hegemonía incuestionable de APL.

Kertzer (1988) señaló que los rituales “construyen” poder en manos de quienes controlan su producción, en tanto permiten expresar consenso: cada uno de los pasos pre-establecidos que detallé son acciones que en tanto funcionan como símbolos se caracterizan por otorgar significado a esta forma ritual, manifestarse públicamente en la movilización y la asamblea, cohesionar la estructura sindical, legitimar el accionar de su dirigencia (especialmente de su secretario General), reforzar la hegemonía y, en consecuencia, el poder de negociación de APL ante las autoridades legislativas en general y del Senado en particular.

Elvira, agotada luego de conversar con los afiliados y con dirigentes gremiales, me pregunta:

—¿Nos vamos?

—¿Cómo, no entramos? La interrogo con asombro.

—No —me dijo con absoluta seguridad— acá me asfixio (a pesar que permanecían muy pocos afiliados para entonces), ya cumplimos, vos si querés quedate, yo me voy, adentro no debe entrar ni un alfiler.

Como algunos militantes del gremio se retiraban, los acompañé para seguir hablando con ellos de los anuncios que se harían minutos después en la sala. Elvira y sus compañeros comentaron los aumentos acordados en las “paritarias³¹⁸” a firmarse

³¹⁸ La Comisión Paritaria Permanente está constituida por representantes de los empleados legislativos (función ejercida por las asociaciones sindicales con personería gremial en el Congreso Nacional) y de los presidentes de ambas Cámaras, por el Poder Legislativo. El número de representantes de cada asociación gremial será proporcional a la cantidad de afiliados cotizantes (ley 24600, artículo 20 y DP 1299/04).

—aseguraban— en los próximos días. Este es un mecanismo habitual que les permitía presumir entre ellos respecto de quién tenía información más certera y convalidar ante los otros presentes, el acceso efectivo de cada uno a las esferas del poder en el sindicato.

Horas más tarde, Joaquín, un empleado que concurrió por primera vez a la asamblea, me comentó asombrado que pasada el área de las firmas en el hall, dentro de la sala del teatro había muchas butacas vacías, que no se sentó en la primera fila porque las supuso reservadas para la comisión directiva; sin embargo, no fue así, el acto fue muy corto, hubo solo un breve discurso de “Norberto”, en alusión a Di Próspero, quien agradeció la presencia de todos, la masiva concurrencia a la marcha y anunció los aumentos pautados.

Este evento reveló que la validación de la actuación sindical a los ojos de las autoridades legislativas y de los propios afiliados no se “evaluaba” por la presencia en la asamblea, vivir al secretario y transformarlo en un acto político. La asamblea en un teatro no legitimaba la fuerza del sindicato ante las autoridades.

La marcha y fundamentalmente los datos personales acompañados de la firma de cada uno de los afiliados en las planillas de asistencia y no la presencia en la asamblea, donde todos ya conocían los anuncios, expresaban que *la magnitud de la escenificación era proporcional a la necesidad de ostentar ante las autoridades su capacidad de convocatoria y su hegemonía gremial; APL refrendó así relaciones de fuerza, que aunque no siempre exhibidas, la entidad sindical mantenía incólumes en el Congreso*. Es en este sentido que los rituales construyen tanto una realidad como poder político (Kertzer, 1988) y funcionan asimismo, como un recordatorio para las autoridades de ambas Cámaras (Diputados y Senadores) que conforman el Poder Legislativo —con quienes debían reunirse prontamente en paritarias— que ellos no son un sindicato más entre aquellos que representaban a los empleados. Por el contrario, APL “actúa” como el sindicato con el cual las autoridades debían negociar tanto los aumentos de haberes en la Comisión Paritaria, que ya contaba con tres de los cinco representantes gremiales, como la delicada cuestión de los pase a planta e ingresos de los agentes.

El siguiente año —2012—, la convocatoria a la Asamblea General Ordinaria,³¹⁹ se realizó en el mismo teatro pero no la precedió ninguna movilización. A primera vista la situación parecía recordar la anterior, la calle está cortada por la masiva concurrencia de afiliados. Una primera divergencia era la presencia de personas con bombos y redoblantes que “hacían oír” su presencia en la zona (el ruido era ensordecedor), mientras acompañaban a la gente que esperaba en la calle, la llegada del secretario General. A diferencia de la vez anterior, ese año no se había acordado aún “de palabra” el aumento ni la forma escalonada en que se incorporaría a los salarios. La dirigencia gremial necesitaba, por lo tanto, “mostrar” a las autoridades de ambas Cámaras, su poder de convocatoria intacto y el aval de los afiliados a su gestión sindical.

Adentro, en el hall, la validación de la asistencia nuevamente es a través de una planilla en la que el afiliado escribía sus datos personales: legajo, apellido/nombres y firma. Sin embargo, esta vez las personas luego de firmar no se marchaban; atentos a que los militantes conocidos y los delegados permanecían en el hall, ellos pugnaban por acceder a la sala, pero era imposible, incluso mucho antes de comenzar el acto ni siquiera fue posible aproximarse a las puertas. Los afiliados se apiñaban a su alrededor tratando de ver y escuchar qué sucedía adentro. Recién ya avanzado el acto, cuando estaba próximo a concluir, pude ingresar. La sala estaba colmada, todas las butacas ocupadas, los pasillos repletos de gente. Las paredes y el escenario estaban embanderados con pancartas de las diversas corrientes políticas y el piso cubierto con papelitos de propaganda sindical. Todos estaban ansiosos por conocer las novedades respecto de los aumentos en los haberes, el motivo más relevante para su presencia en la sala, pero como las tratativas no se habían cerrado (a diferencia de año anterior) el secretario prefirió no mencionarlo ante la ausencia de un acuerdo seguro.

Concluido el acto, los participantes se arremolinaron alrededor de Di Próspero —único orador— para saludarlo. Sus acciones fueron muy similares entre sí: unos se sacaron una foto a su lado, a otros les firmó un autógrafo y/o les daban un beso. Su recorrido desde el escenario hasta la calle fue muy lento, caminar hacia la salida fue un constante dar y recibir muestras de afecto y —en especial— de “recoger” la gratitud de los afiliados. Estos efectivizaban así su contradon, hacia aquel de quien recibieron

³¹⁹ La convocatoria se realiza anualmente.

un don: sus designaciones en plantas permanentes, transitorias o ascensos en el escalafón laboral. Él, solícito, cumplió con los requerimientos de los afiliados y el don y contradon de unos y otros se efectivizaba un ritual público en el que cada acción simbolizaba para uno y otros, las caras de una misma moneda.

Di Próspero generaba a través de estas acciones un vínculo tan directo con las personas, que me recordaba a aquellos políticos que se comunican con la militancia y con las masas afectivamente. Para lograr este objetivo, la ritualización de sus actos era central; pude constatar que todas sus presentaciones públicas, inclusive ante pocas personas como su presencia en las reuniones de comisión, estaban precedidas de efectos simbólicos, como adelantar la presencia entre los concurrentes para despertar expectativas ante sus anuncios; así como las “formas” que adquirieron la atención personalizada de los afiliados que diariamente concurrían al sindicato para “confiarle” sus necesidades, esperando una “respuesta” de su parte.³²⁰

Estos actos sindicales se asemejaban a cada una de las elecciones de APL y APES en las cuales había un gran despliegue de propaganda para asegurarse la asistencia a los comicios, incluido el llamado telefónico para los rezagados el día del acto electoral. Concurrir a la votación implicaba solo convalidar las autoridades existentes, porque a diferencia de otros gremios —incluso muchos estatales— aquí no se dirimía la agrupación que se haría cargo de la dirección del gremio. En Argentina, en los sindicatos de empleados públicos y ex empresas estatales era usual que de acuerdo con los resultados que arrojasen las elecciones (nacionales, provinciales o municipales), el acceso a las secretarías (denominación de las áreas del organigrama) expresara las relaciones de fuerza surgidas de la votación.

En el Congreso, en cambio, la puja electoral se mantiene como una práctica ritualizada que legitima a las autoridades vigentes; las tensiones de agrupaciones que responden a las diversas líneas políticas, a menudo solo enmascaran el “reparto” de los cargos, asignados a partir de acuerdos previos. Estos dos gremios legislativos, tanto el de los empleados —APL— como el del personal superior —APES— reflejaban en la composición de sus comisiones directivas y en las diversas actividades que ofrecían sus secretarías a los afiliados, las relaciones de fuerza que en las Cámaras correspondían a los dos principales partidos políticos. La única lista que se presentaba

³²⁰ Para un detalle pormenorizado de sus rutinas, ver Di Próspero (2013).

en las elecciones, representaba así a los bloques de la UCR y del PJ (actualmente PJ/FPV).

¿Cómo impactaron este tipo de prácticas en la planta de personal del Senado de la Nación? Esta pregunta no tiene una única respuesta. Algunas de ellas, que fueron surgiendo durante las distintas etapas de esta tesis, las desarrollaré a continuación.

5.3. De padrinos y entenados

Larissa Lomnitz (2001) estudió la supervivencia en el sector formal (entre ellos, los organismos estatales) de diversos mecanismos de intercambios informales (como las redes familiares o aquellas basadas en relaciones de afinidad y/o reciprocidad) que operaban a través del padrinazgo, la lealtad y la confianza y daban respuesta a las deficiencias de las burocracias estatales. En el Senado argentino, estas redes se caracterizaron por originarse no solo en el parentesco, sino también, en los partidos políticos y sindicatos. Estas peculiaridades promovieron y reprodujeron una burocracia senatorial centrada en relaciones instrumentales en vez de en la experticia de profesionales. Se priorizaron, en consecuencia, las designaciones de agentes en la planta permanente y temporaria promovidas a través de “pedidos” o “solicitudes” de aquellos miembros de estas redes vinculados directa o indirectamente (a través de funcionarios o senadores) con alguna autoridad de la Cámara o dirigente sindical. Los concursos públicos que debían efectuarse para cubrir los cargos vacantes, se reemplazaron así por nombramientos efectuados a partir de estas solicitudes.³²¹ Lomnitz verificó que en Chile

este sistema es igualitario en el sentido de que presupone que todos los miembros de la clase media urbana pueden tener contactos sociales en la jerarquía de la administración pública: “cualquiera tiene amigos y parientes”. Los favores dispensados... incluyen la colocación en un puesto de trabajo... y un amplio favoritismo burocrático... Las reglas de sociabilidad prohíben a las partes del intercambio hacer explícito el requerimiento de reciprocidad... es una deuda de honor pagadera en cualquier momento (Lomnitz, 2001: 139).

La existencia de dos ítems con escalafones diferenciados en el Senado argentino favoreció —en cambio— la clasificación de estos “sectores medios” mencionados por Lomnitz desde una cierta perspectiva “clasista”, separó a quienes se desempeñaron en

³²¹ Ver capítulo “Los actores” y ley 24600.

el área de servicios y maestranza de aquellos que cumplían funciones administrativas y técnicas.

Mario Pontaquarto³²² (2005) mencionó los lazos de parentesco presentes en los nombramientos del personal cuando el Senado reabrió sus puertas en 1983. Por entonces, la escasa cantidad de empleados del Senado era consecuencia de las cesantías compulsivas producidos con posterioridad al golpe de estado de 1976, período durante el cual el Congreso permaneció cerrado y la Comisión Asesora Legislativa (CAL) suplió las funciones del Poder Legislativo. Pero en 1983 con la elección de autoridades la urgencia de designar personal determinó que la mayoría de los agentes fuera nombrado directamente en la planta permanente, aquellos designados como empleados transitorios en un breve lapso pasaron a planta permanente. El personal de la institución se incrementó así rápidamente.

No obstante esta observación de Pontaquarto, entrevista tras entrevista, de aquellas efectuadas a quienes se incorporaron en la década de 1980, todos me afirmaron haber ingresado por concurso. Al explorar por qué dejaron de implementarse estas convocatorias públicas para ocupar los cargos vacantes, María una agente administrativa que ingresó en 1987 al Senado, me interpeló: “¿vos que entendés por concurso?”, y aunque se negó a responder mis siguientes preguntas, el tono irónico de su pregunta reveló sus sospechas respecto de las formalidades implementadas para evaluar los antecedentes y las habilidades de los agentes designados a través de esta modalidad.

El relevamiento del incremento del personal de la Cámara durante el siglo XX, acompañó y reflejó tanto los cambios operados en la sociedad como la burocratización del Estado y los vínculos cada vez más estrechos entre política e instituciones gubernamentales. Ana Creppy (2011) detalló el crecimiento exponencial de los agentes.³²³ El siguiente cuadro grafica esta evolución:

³²² Mario Pontaquarto era secretario Parlamentario del Senado de la Nación cuando se produce la denuncia de sobornos en 2000 y quien aparece mencionado como la persona que entregaba el dinero.

³²³ A partir de datos aportados por Pellet Lastra.

Cuadro 1. Evolución del Personal – HSN (1930-2014)

Año	Personal
1930	168
1952	366
1984	2420
1990	3450
1991	2500
2009	3126
2011	3767
2014	5694

Fuente: Creppy (2011) para los años 1930, 1952, 1984, 1991 y 2009.

Fechas consultadas de la página institucional del Senado: para 2011 se tomó el 10 de diciembre, fecha de traspaso de gestión presidencial; y para 2014, el 17 de mayo.

La evolución de la planta de personal de la Cámara expresó el clima epocal de cada gestión presidencial. A comienzos de la década de 1990, el Senado tenía casi la misma cantidad de personal que en 2011, cuando había 3668 empleados,³²⁴ aunque en aquel año contara con 46 senadores y en la actualidad 72. A fines de 1990, el presidente Eduardo Duhalde implementó la Ley de Emergencia Económica y redujo la planta del Senado³²⁵ a 2500 empleados (Creppy, 2011) como consecuencia de la implementación del Decreto 259/90. La contracción fue tan drástica (se cesanteó casi un tercio de los agentes) que incluso diecinueve años después, la planta del personal no había alcanzado el total de agentes que tenía cuando Duhalde asumió la Presidencia de la Cámara.

Durante los últimos años no solo aumentó la nómina del personal sino también la categoría de los agentes. En 2009, el 31,15% del plantel del Senado, sin especificar su planta, revistaba en las categorías 1 a 3 (Creppy, 2011: 118). Cuatro años después en diciembre de 2013 las tres primeras categorías se habían incrementado en un 10%; seis meses después, un 10% más. Las categorías más altas en el escalafón son las únicas que se acrecentaron durante el período, el resto decreció y este ascenso del

³²⁴ Dato tomado de la página oficial del Senado el 10 de junio de 2011.

³²⁵ Mediante la implementación del Decreto 259/90.

personal se percibió aún más claramente en las categorías más bajas, correspondientes al personal con discapacidad.

En 1997 para implementar la ley 22431,³²⁶ el Senado firmó un convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante el cual se estableció la ejecución del "Programa de Pasantías Laborales" con alumnos de Escuelas de Educación Especial, Centros de Formación Laboral y/o Escuelas Laborales de la Ciudad de Buenos Aires, en sus distintas modalidades: mentales, sensoriales y motoras.³²⁷ Durante la gestión de Julio Cobos mediante el DP 69/2011 se incorporó a la planta permanente 79 "pasantes" que habían ingresado al Senado de acuerdo con lo establecido por la citada ley en la planta transitoria³²⁸ y a partir de entonces recibieron ascensos juntamente con el resto de los agentes.³²⁹ Actualmente la mayoría reviste en la categoría 8 y algunos en la categoría 7, 6 e incluso en la 5.

En 2012, el director General de Personal comunicó a todos los empleados que por instrucciones del presidente Amado Boudou, del secretario Administrativo Juan Zabaleta y mediante "la activa participación y aporte de las entidades gremiales", el Senado constituía

el **único** estamento del GOBIERNO NACIONAL que da estricto cumplimiento a la ley 22431, que establece que las dotaciones de personal deben estar compuestas con un mínimo del 4%³³⁰ de personas discapacitadas³³¹ (comunicado emitido el 9 de marzo de 2012, resaltados presentes en el texto).

³²⁶ La ley establece el "Sistema de protección integral de los discapacitados". Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/norma.htm> [consultada el 12/03/15].

³²⁷ Información respecto al programa puede consultarse en <http://www.senado.gov.ar/micrositios/promocion>

³²⁸ El DP 862/10 aprueba e implementa el Programa de Formación e Inclusión Laboral para Personas con Discapacidad y determina que transcurrido doce meses, los pasantes se incorporan a la planta temporaria con la categoría que la superioridad estableciere para cada caso (artículo 19), si no media informe desfavorable. En diciembre de 2011, días antes que Cobos concluya su período presidencial, a través del DP 939/1,1 a solicitud de las entidades gremiales (APL, ATE, UPCN y APES) y de las diversas áreas del Senado involucradas, aprueba un programa con escasas variantes, entre ellas, la eliminación del cupo de 20 personas por promoción y la forma de pago mensual que pasa de ser una suma fija a el equivalente al valor de 65 módulos mensuales (los módulos constituyen la base a partir del cual se conforman los haberes en el Senado).

³²⁹ La primera recategorización a la categoría A-10 beneficia a 48 (cuarenta y ocho) agentes, se implementa mediante el DP 902/11 para "no producir situaciones de injusticia o desigualdad" ya que a pesar de haber ingresado por el mismo programa las categorías de revista iban de la 10 a la 14. Cuando el DP 937/11 incorpora a la planta temporaria a 19 (diecinueve) empleados, se designan en la categoría A-10.

³³⁰ El porcentaje del 4% corresponde a la totalidad del personal de la Cámara, sin diferenciar cada una de las plantas.

³³¹ La ley 25689 modifica el artículo 8° de la ley 22431 y determina: "El Estado Nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas

Esta política de incentivos condujo a que al momento en el que concluyo el trabajo de campo e inicio el proceso de redacción de esta tesis (mayo de 2014), la institución no tuviera personal designado en la última categoría (A-14), que de acuerdo con lo establecido por la ley 24600 es aquella en la que debía designarse al personal cuando ingresaba a la Cámara.³³²

Para apreciar estos cambios operados en los últimos años, elaboré un cuadro a partir de los datos aportados por Creppy (2011). Los porcentajes presentados, son el resultado del seguimiento de la nómina del plantel de agentes a partir de la información suministrada en la página institucional, trabajo que realizo desde 2011. Este relevamiento sistemático me permitió visibilizar los cambios operados a partir de las nuevas designaciones y de los ascensos del personal.

Cuadro 2. Categoría de revista del personal de planta permanente – HSN (porcentaje)

Categorías	Diciembre 2009	Diciembre 2013	Mayo 2014
1 a 3	31,15%	40,63%	50,98%
4 a 6	46,75%	37,55%	29,48%
7 a 9	13,38%	10,38%	9,35%
10 a 13	8,72%	0,58%	0,40%
Total agentes	3126*	2001**	2488**

Los colores celeste y rojo resaltan el crecimiento o la merma —respectivamente— en cada agrupamiento presentado.

* Corresponde a la totalidad del personal de planta permanente y transitoria del Senado.

** Corresponde a la totalidad del personal designado en la planta permanente.

concesionarias de servicios públicos— están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas.

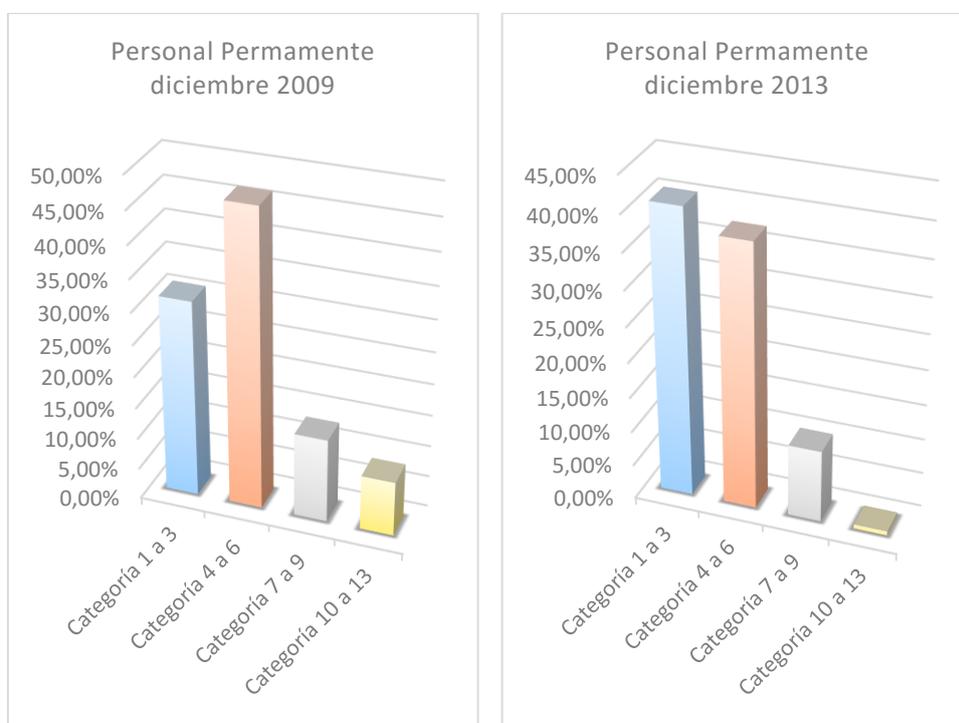
El porcentaje determinado en el párrafo anterior será de cumplimiento obligatorio para el personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios. Asimismo, y a los fines de un efectivo cumplimiento de dicho 4% las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación en los entes arriba indicados deberán prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse”.

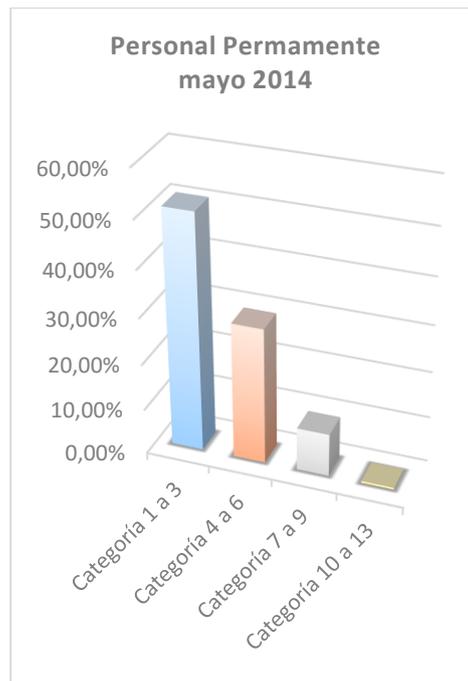
³³² El inciso f) del artículo 5° de la ley 24600 establece: “El ingreso del agente se efectuará por el cargo inferior del escalafón”.

El cuadro permite apreciar las recategorizaciones masivas producidas en enero de 2013 y de 2014 y, el incremento en este último período de las categorías más altas, ello en parte debido a la creación en el organigrama de la Cámara de estructuras con direcciones a cargo de la planta política (Direcciones y Subdirecciones Generales). El redimensionamiento institucional se acrecentó paulatinamente en la última década, proceso que se aceleró durante las dos últimas gestiones administrativas (de Julio Cobos y Amado Boudou). El análisis de este cuadro y de los gráficos siguientes evidencia la desaparición de las cuatro últimas categorías (10 a 14), el incremento de un casi 20% de las categorías 1 a 3 y la disminución del 17% de las categorías 4 a 6. Es decir, que el aumento de las designaciones en las categorías más altas fue aún superior que la reducción de las tres siguientes.

Los gráficos expresan estos cambios institucionales que asumieron características muy disimiles durante las tres últimas gestiones presidenciales. El impulso de estos nuevos vientos expresan acuerdos políticos de los cuales participaron las autoridades de la Cámara, los legisladores y los sindicatos presentes. Los gráficos toman como indicadores para el relevamiento las mismas fechas que el Cuadro 2.

Gráfico 1. Evolución de la planta de personal permanente por categoría (2009-2014)





Estas variaciones en la conformación de cada una de las categorías resultaron más llamativas cuando se exploraron los cambios implementados en 2014, a pesar que fueron difíciles de relevar porque la página institucional no brindó la información correspondiente. Asimismo, los continuos cambios en la presentación de la información en el sitio de internet, dificultó el relevamiento. A partir de mediados de 2013 pude acceder a un ordenamiento del personal de planta permanente por categoría.

En el cuadro que a continuación transcribo tomé como referencia los dos últimos análisis efectuados. Cada columna expresó los agentes designados en cada categoría para apreciar los cambios operados en la planta permanente en 2013 y 2014, respectivamente. El seguimiento en ambos casos fue arduo. Si bien los pases a planta y ascensos se establecen mediante decretos presidenciales, en la página institucional transcriben los DP correspondientes pero no los anexos donde constan las designaciones en la planta permanente y las categorías asignadas. Con respecto a 2014, la designación en esta planta y la recategorización se incorporó en el legajo personal digital de cada agente, pero el DP correspondiente no fue anexado en la página institucional. En consecuencia, en el relevamiento de ambos casos solo pude evaluar los cambios globales, pero no realizar un análisis de cada trayectoria individual. A partir del seguimiento, sí pude establecer los siguientes cambios operados en función de las categorías asignadas a los agentes:

Cuadro 3. Personal permanente por categoría (2013-2014)

Empleados Permanentes	Relevamiento 3.12.2013		Relevamiento 17.05.2014	
	Agentes	Porcentaje	Agentes	Porcentaje
Categoría A-1	231	10,29%	396	14,36%
Categoría A-2	259	11,54%	417	15,12%
Categoría A-3	422	18,80%	593	21,50%
<i>Subtotal</i>	<i>912</i>	<i>40,63%</i>	<i>1406</i>	<i>50,98%</i>
Categoría A-4	475	21,16%	417	15,12%
Categoría A-5	232	10,33%	235	8,52%
Categoría A-6	136	6,06%	161	5,84%
<i>Subtotal</i>	<i>843</i>	<i>37,55%</i>	<i>813</i>	<i>29,48%</i>
Categoría A-7	84	3,74%	118	4,28%
Categoría A-8	59	2,63%	117	4,24%
Categoría A-9	90	4,01%	23	0,83%
<i>Subtotal</i>	<i>233</i>	<i>10,38%</i>	<i>258</i>	<i>9,35%</i>
Categoría A-10	8	0,36%	7	0,25%
Categoría A-11	2	0,09%	2	0,07%
Categoría A-12	1	0,04%	1	0,04%
Categoría A-13	2	0,09%	1	0,04%
<i>Subtotal</i>	<i>13</i>	<i>0,58%</i>	<i>11</i>	<i>0,40%</i>
Maestranza M-1*	0	0,00%	1	0,04%
Maestranza M-2*	0	0,00%	5	0,18%
Maestranza M-3	10	0,45%	54	1,96%
Maestranza M-4	95	4,23%	76	2,76%
Maestranza M-5	37	1,65%	29	1,05%
Maestranza M-5	16	0,71%	41	1,49%
Maestranza M-7	31	1,38%	45	1,63%
Maestranza M-8	42	1,87%	17	0,62%
Maestranza M-9	13	0,58%	1	0,04%
<i>Subtotal</i>	<i>244</i>	<i>10,87%</i>	<i>269</i>	<i>9,77%</i>
TOTAL	2245	100,01%	2757	99,98%

*El artículo 23 de la ley 24600 establece que el personal de maestranza y servicios revistarán en categorías 3 a 14. Sin embargo, no hay personal designado en las categorías más bajas y este año aparece personal nombrado en las categorías M-1 y M-2 que no se encuentran especificadas en la ley.

El cuadro permite verificar que estos ascensos tienen un impacto más importante en las primeras categorías (aquellas conformadas por el personal superior),

y a medida que se desciende en el escalafón también desciende la cantidad de empleados administrativos. Esta es la imagen —en consecuencia— de una pirámide invertida. Elizabeth ironizó la situación con una frase cotidiana en la jerga de la Cámara: “acá hay más caciques que indios”, en alusión a la cantidad de empleados designados como personal superior respecto de los empleados. Pero si la carrera administrativa no existe ¿cuál fue el criterio para acceder a estos ascensos? Estos cambios no pudieron efectuarse sin el consenso de las entidades gremiales, fundamentalmente de aquella más poderosa por contar con la mayor cantidad de afiliados: APL. En tal sentido, Ana Creppy (2011) destacó que los afiliados exigían al “gremio APL... reclamando imparcialidad, equidad y honradez en el accionar de éste en temas que hacen a la digitación de aumentos de categorías, pases de ítems,³³³ pase a la Planta Permanente” (Creppy, 2011: 171-2).

Esta función sindical la reconoció el propio Norberto Di Próspero:

Desde que asumimos nosotros, pasamos a planta permanente a más de mil compañeros,³³⁴ asegurando su estabilidad laboral y el derecho a la carrera. Además, todos aquellos que aún son transitorios ya no reciben el telegrama a fin de año, porque se les reconoce la continuidad en el empleo. Incluso conseguimos que la mayoría de ellos puedan ser recategorizados, a pesar de que la ley no contempla la carrera administrativa para los empleados de planta transitoria (Di Próspero, 2013: 20).

Creppy (2011) concluye que el sindicato cumplía la función de gestor de recursos humanos de la institución, revelando así la ausencia de tal política desde la Dirección de Administración de Personal, dependencia que debía canalizar la carrera administrativa de los agentes. El incremento de la planta del personal a partir de 2012, es posterior a este argumento expuesto por Creppy. Este cambio evidencia que esta Dirección se le asignó una misión distinta a partir de la asunción de la gestión de Amado Boudou. El rol de la Dirección General de Recursos Humanos se focalizó históricamente en la ejecución de las solicitudes efectuadas por los legisladores (previo acuerdo del secretario Administrativo) y la gestión presidencial. APL, del mismo modo que los otros gremios presentes en la Cámara (ATE y UPCN), cumplieron así la función de padrino para aquellos empleados que carecían de uno propio, como reconociera el mismo Di Próspero:

Desde hace nueve años, atiendo personalmente como secretario General del gremio, entre 40 y 60 compañeros por día. ¿Qué planteos me traen los afiliados? De todo. Desde cuestiones gremiales vinculadas al ascenso, el pase a planta permanente de los

³³³ Cambio de ítem de Maestranza y Servicios al Administrativo y Técnico.

³³⁴ Alude a personal que revista en las distintas áreas del Congreso Nacional.

transitorios, la mejora en la carrera administrativa, hasta pedidos personales como el ingreso de un hijo³³⁵ (Di Próspero, 2013: 17).

Los tres gremios consensúan el ingreso de familiares de militantes, dirigentes sindicales y afiliados (en menor proporción), así a su vez incrementan sus afiliados y su capacidad de negociación en la Cámara. En el caso de ATE y UPCN, sindicatos con delegaciones en todo el país, los “pedidos” de designaciones también pueden proceder de afiliados de otras áreas gubernamentales. Juan, un agente de un ministerio provincial, ingresó al Senado a través de una gestión presidencial y posteriormente accede a la planta permanente por su elección como delegado; Anabela, en cambio, es una agente procedente de un pueblo turístico del interior, quien a través de la militancia gremial de sus padres ingresó en la planta temporaria y posteriormente accedió a la “permanencia”.

Este rol de “gestor de recursos humanos” otorgó a los gremios, en particular a APL, una capacidad de negociación inédita hasta ese momento, como el mismo Di Próspero reconociera.

5.4. Discrecionalidades en el cumplimiento de la ley

La ley 24600 —como ya se mencionara— estableció que el personal transitorio no podía cumplir tareas propias del personal de planta permanente (artículo 49), no obstante, cuando ingresaban al Senado todos los empleados eran designados en la planta temporaria,³³⁶ salvo contadas excepciones. De las 494 designaciones en planta permanente que se efectuaron durante la gestión de Julio Cobos como presidente de la Cámara (2007-2011), solo tres casos correspondían a designaciones directas como agentes permanentes, las 491 incorporaciones restantes de personal a esta planta, concernieron a agentes que ya se desempeñaban en la Cámara como empleados transitorios, cumpliendo muchas funciones denominadas “permanentes”, es decir, aquellas que se desarrollaron rutinariamente en todas las gestiones administrativas

³³⁵ Pude constatar el caso de una empleada con estrechos vínculos con este sindicato, quien consigue el ingreso en la Cámara de su hijo y luego la “permanencia”. Divorciada y con su madre a cargo *quiere un futuro* para sus hijos. Con el sindicato como padrino, al menos “la supervivencia del pibe la tengo garantizada”, enfatizó.

³³⁶ Además de las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de locación de servicios que no se encuentran alcanzados por la ley. Ver capítulo “Los actores”.

(como ejemplo, puedo mencionar las tareas asignadas en las áreas de recursos humanos, contables o maestranza, entre otras).

Por lo tanto, los agentes iniciaban a partir de su nombramiento un derrotero para acceder a la estabilidad³³⁷ que adquirirían cuando se los nombraba en la mencionada planta. Ana Creppy señaló que al concluir los senadores sus mandatos o cada administración presidencial su gestión, solo un porcentaje pequeño se designó en la planta permanente. Según esta autora, los beneficiarios eran aquellos agentes con muchos años de servicios en la Cámara o quienes desempeñaban funciones estrictamente administrativas.³³⁸ Sin embargo, como desarrollaré más adelante, un análisis detallado de los decretos refutó parcialmente esta afirmación.

Al preguntarle a Manuel, personal superior de la Cámara y prestigioso abogado quien durante muchos años se desempeñó en el área jurídica, cuáles eran los recursos con los que cuenta un agente (con años de servicio en el área administrativa, por caso) para poder regularizar su situación laboral, me afirmó:

Ninguno, porque la persona acepta trabajar bajo esa contratación cuando se lo designa. El agente debería pedir cuando se notifica de su nombramiento el cumplimiento de la ley, en caso de no hacerlo acepta la anomalía. En consecuencia, si iniciara acciones legales a la Cámara, los tribunales con jurisprudencia en la administración pública negarán la procedencia del pedido y además, difícilmente fallarían en contra del Estado.

En términos similares se expidió un abogado gremial consultado respecto de la misma cuestión. El agente podía así ser dado de baja sin derecho a indemnización al extinguirse la vinculación, según lo expresa el artículo 54 del Estatuto (ley 24600). Estos agentes, carentes de padrinos poderosos en el momento de su nombramiento, padecían la incertidumbre propia de una situación doblemente perjudicial: *un nombramiento a “espaldas” de la ley y una baja invocando a ésta.*

En consecuencia, el personal de la planta temporaria persevera hasta obtener su permanencia, pero para ello, necesita contar con un “padrino” político, partidario, sindical y/o funcionario o autoridad de la Cámara. Según la ley, la prioridad del nombramiento les corresponde a los empleados que se desempeñan en áreas permanentes (artículo 4°) ya que esta situación implica un incumplimiento del artículo

³³⁷ Ver al respecto en el capítulo “Los actores”, los apartados 3.2.2. Personal de planta transitoria y 3.3. Los Sindicatos.

³³⁸ Puede consultarse en Creppy (2011: 117).

49 que expresamente determina que no pueden asignarse estas tareas a personal de planta temporaria.

Algunos informantes me comentaron que años atrás, durante el último año del mandato de los senadores, éstos gestionaban el pase de algunos de sus colaboradores a áreas dependientes de la Secretaría Administrativa. Para impedir que empleados temporarios fueran “escondidos”, luego de la asunción de los legisladores electos, se daba de baja compulsivamente a todo el personal temporario que no cumplía funciones en despachos o a las órdenes de un senador. Esta medida permitía determinar quién era la persona —el “padrino”— detrás de aquellas designaciones donde no se mencionaba el legislador o autoridad que solicitaba el “pedido”.³³⁹ Esta es una acción drástica que obliga al “padrino” del damnificado a *pedir que se levante la baja* o solicitar nuevamente su nombramiento. Pero para quienes ya no contaban con alguien que “pida” por ellos implicaba el cese definitivo.

Este “blanqueo” de la verdadera situación de los agentes temporarios obligaba a movilizar favores para solucionar aquellos casos que interesaba resolver. Pero en la práctica permitía, además, remover a quienes ya no tenían “protección”, relevar el personal que directa o indirectamente había sido designado por los legisladores, y conocer en qué dependencias trabajaba. Para agentes con relaciones interpersonales de reciprocidad más laxas con los senadores, a corto o mediano plazo sólo el amparo de un sindicato los “protegía” frente a la cesantía; ello implicaba además de la afiliación a un gremio empezar a gestionar ante delegados y secretarios la incorporación en los listados provisorios que se confeccionaban con los pases a planta permanente. Pero sin un padrino político o gremial era poco probable que tuvieran éxito. La afiliación a un sindicato les otorgaba —en principio— a estos empleados del área administrativa la continuidad de su designación en la planta temporaria.

La afiliación también era un paraguas para aquellos colaboradores de senadores para quienes éstos no solicitaban el pase a planta permanente. Aquí los gremios se transformaban en la única opción. Pude presenciar en tal sentido el consejo que Fabián, director de un área parlamentaria, le formulara a Mariel, colaboradora de un senador, “afiliate a APL —la incentiva Fabián— que ellos te consiguen la planta. Este mismo

³³⁹ El DP tanto de designación del agente en planta temporaria como de contrato de locación de servicios establece el senador o la autoridad de la Cámara que efectúa el pedido.

consejo le di a Matías que venía peregrinando desde que trabajaba en Diputados y la planta le salió”.

Cíclicamente, cuando se negocian los “pases a planta”, la mayoría de los agentes temporarios iniciaban un peregrinaje que de tener éxito les aseguraba un lugar en la lista que el presidente del Senado firmaría. En tal sentido, Martín me detalló su derrotero para “conseguir su permanencia”. Año tras año, pormenorizaba su situación a delegados y secretarios de distintos gremios. Se afilió a dos sindicatos en busca de protección, sin embargo, cada vez que se publicaba el decreto con las nuevas designaciones él no aparecía. Cansado de su vulnerabilidad e incertidumbre interpeló desilusionado a un secretario sindical, le cuestionó que ellos no protegieran los intereses de los afiliados administrativos que, como en su caso, carecían de padrino político y dependían para su supervivencia de la “protección” del gremio. El secretario le confesó:

Ésta es una ‘casa política’, acá la ley [en alusión a la ley 24600] se cumple en el espacio que las gestiones y los políticos nos dejan... ellos negocian para ellos y su gente con las autoridades de la Cámara y lo que queda es para nosotros. El sindicato siempre lucha por los compañeros pero acuerda en un contexto donde todas las reglas de juego son impuestas, las acepta o no obtiene nada. Por eso es una “casa política”, ¿entendés? las listas también se negocian, nosotros debemos pactar y contamos solo con un porcentaje de todos los pases a planta [permanente].

Pero no todos sufrieron los avatares relatados por este agente. El Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación³⁴⁰ establecía que todas las designaciones del personal tanto permanente, temporario como contratado corresponden al presidente.³⁴¹ Por lo tanto, el pase a planta de los agentes también debía contar con su firma para la sanción del decreto.

Durante la gestión Daniel Scioli (2003-2007) constaté 113 pases a planta permanente, mediante cuatro decretos, basados en distintas fundamentaciones. El DP

³⁴⁰ DR 1388 y modificatorios, los Decretos Resoluciones: DR 198/03, DR 194/04, DR 38/08, DR 353/12, DR 709/12, DR 710/12 y DR 5/14. En <http://www.senado.gov.ar/reglamento> [consultada el 15 de mayo de 2014].

³⁴¹ También como ya comentara, le corresponde aprobar mediante resolución de los presidentes de ambas Cámaras el aumento tanto de los salarios de los empleados como la dieta de los senadores. Ver <http://www.senado.gov.ar/administrativo/resoluciones> [consultada el 15 de mayo de 2014].

353/05 nombró a 21 agentes del personal de la Guardería del Senado, fundamentándose en el pedido de los padres cuyos hijos asisten a esta.³⁴²

Al año siguiente, a pedido de APL, mediante el DP 849/06 se designaron 64 empleados, amparándose en los artículos 4 y 49³⁴³ de la ley 24600. El decreto aludía además al DP 43/97 que determinaba la preferencia de la condición de empleado de la planta temporaria.³⁴⁴ Un argumento novedoso era la referencia a que estos nombramientos se originaron en la constatación de vacantes en la planta permanente con motivo de bajas originadas en renunciaciones, jubilaciones y fallecimientos; se argumentó, en consecuencia, que carecían de impacto presupuestario.

La misma argumentación aparecía en el DP 815/07, emitido poco antes de que concluyera la gestión, en el cual también se alegó que los nombramientos carecían de impacto financiero debido a que, aun con estas incorporaciones, quedaba un remanente de 10 vacantes en dicha planta. Mediante este decreto 27 agentes accedían a la permanencia a través de la solicitud de diez senadores (cada uno de ellos mencionados), del secretario General y del secretario de Organización y Movilización de APL.

Si comparamos estos dos últimos decretos, en el DP 815/07 se detalló quiénes efectuaban la solicitud. En el anterior, por el contrario, a pesar de fundamentarse en el pedido sindical, casi *la mitad* de los agentes beneficiarios se designaban por pedidos de los senadores. Ambos decretos visibilizaron el rol que cumple el sindicato como negociador de plantas permanentes. En tal sentido, el DP 849/06 expresó las formas de consensuar y *enmascarar* —a menudo— los verdaderos “padrinos” de los empleados que accedían a designaciones en la planta permanente. En consecuencia, APL aparecía mencionado solicitando el pase a planta tanto de la “tropa” propia como de la ajena, es decir, de los colaboradores de los senadores, tal como refiriera el secretario en la cita transcrita anteriormente.

³⁴² Asimismo, el DP 723/05, devuelve la estabilidad a 1 empleado por derogación del DP que lo excluía de esta. Este decreto así como el anterior mencionado basan su pedido en la ley 24600 y el DR 1388/02 que faculta al Presidente con esta potestad.

³⁴³ El artículo 4 establece que se considera personal de planta permanente al agente contratado para cumplir funciones permanentes y que ésta debe manifestarse en la designación. El artículo 49 estipula que no puede asignarse al personal temporario tareas del personal permanente.

³⁴⁴ Reglamentada en el artículo 5° de la ley 24600 mediante disposición N° 43/97. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

En la gestión de Julio Cobos (2007-2011), se designaron 494 personas en la planta permanente del Senado y 30 en la imprenta del Congreso.³⁴⁵ El análisis de los decretos permite comprobar que en todos los casos se detalla quién o quiénes solicitan las designaciones.

En 2010, mediante el DP 10/10, se nombraron 98 agentes a solicitud de senadores y de los secretarios Generales de los tres gremios con afiliados en la Cámara (APL, UPCN y ATE), fundamentándose en la preferencia de empleado de planta temporaria, las atribuciones que le confería el Reglamento de la Cámara (DR 1388/02) y la permanencia en la categoría que revistaban los agentes. Con argumentos similares,³⁴⁶ el DP 467/10 otorgó la planta permanente a 36 empleados a solicitud de las autoridades y sindicatos; asimismo, 1 agente se designó directamente en la planta permanente. El DP 974/10 con los mismos fundamentos que el anterior y a solicitud de APL incorporó a la planta a 76 agentes.³⁴⁷ El DP 978/10 designó a ocho empleados que acreditaron detenciones durante la última dictadura militar, motivados en la solicitud de los presidentes de los bloques mayoritarios, senadores Miguel Ángel Pichetto (FPV) y Gerardo Morales (UCR)³⁴⁸. En total 220 agentes obtuvieron la permanencia ese año.

Durante 2011, último año de la Presidencia de Cobos, mediante el ya mencionado DP 69/11, 79 empleados que ingresaron por el sistema de Protección Integral para las personas con discapacidad se designaron en planta permanente, fundándose en los mismos antecedentes expuestos y en la voluntad de la gestión en

³⁴⁵ Por DP 778/11 -en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014]- se pasa a la planta permanente a treinta (30) *agentes contratados* del sector. El artículo 1° de la reglamentación de la Ley 11.601 establece que los años pares el presidente de la Cámara de Diputados nombrará su secretario y los impares hará lo propio el presidente del Senado. Siendo el 2011 un año impar, Cobos hace uso de las atribuciones conferidas en el artículo 2° mediante el cual se instituye que las designaciones y remociones serán efectuadas por el presidente de la Cámara a quien correspondiese su administración.

³⁴⁶ Se argumentos refieren a la antigüedad en la Cámara, el buen desempeño, la preferencia de la transitoriedad (ley 24600) y el DR 1388/02.

³⁴⁷ El DP 977/10 designa en la planta permanente a María Luciana Pampuro, a pedido del senador Pampuro.

³⁴⁸ Al respecto ver en el capítulo “La 24600” el parágrafo 4.6. Los “usos” de la ley.

reconocer su trabajo.³⁴⁹ Las restantes designaciones³⁵⁰ sobre un total de 274 empleados nombrados como personal de planta permanente, especificaban el solicitante o los solicitantes (ya sea un senador o senadora, gremio, autoridad), dictándose en la mayoría de éstos un decreto por cada pedido, con la excepción de las solicitudes de los presidentes de los bloques mayoritarios³⁵¹ y de la minoría y de APL³⁵² a quienes se les concede el nombramiento requerido de 91 agentes.

Cuando el 10 de diciembre de 2011 Cobos concluye su mandato como presidente, la Cámara cuenta con 2026 agentes permanentes, 1486 empleados temporarios y 245 contratados, una planta total de 3767 personas³⁵³ —asignadas a las áreas administrativas, parlamentaria, presidencia, bloques partidarios o despachos— para 72 senadores.³⁵⁴

En marzo de 2015, el Senado revistaba 5581 agentes (2917 permanentes, 2070 temporarios y 594 con contratos de locación de servicios³⁵⁵), sin embargo, como expliqué con anterioridad, esta información estaba desactualizada en la página oficial del Senado, ya que no se habían incorporado los agentes designados en dicha planta en enero de 2015, mediante los DP 128/15 y 129/15.³⁵⁶ A pesar del incremento, la cantidad de personal se asemejaba al del Senado Federal de Brasil que contaba en la misma fecha (marzo de 2015) con 5405 empleados (2943 “efectivos” y 2462 “comisionados) para 81 senadores.³⁵⁷ Finalmente, el 30 de diciembre de 2015, de

³⁴⁹ Asimismo, 3 agentes obtuvieron el pase por tener familiares a cargo trasplantados según lo establecido mediante DR 606/10. Ver DP 253/11 y DP 454/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014]. Además, 4 agentes se designan en dicha planta por su condición de detenidos durante la dictadura. Ver DP 317/11, DP 654/11, DP 707/11 y DP 885/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁵⁰ Los DP aclaran taxativamente —en la mayoría de los casos— que estas designaciones en planta permanente inhiben la designación de personal en la planta transitoria, al liberar los módulos de estos agentes.

³⁵¹ DP 587 y DP 617/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁵² DP 805/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁵³ La página oficial informa el 8.11.2013 que la institución cuenta con una planta total de 5114 agentes: 2262 permanentes, 2091 temporarios y 761 contratados. Ver <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> [consultada el 8.11.2013].

³⁵⁴ Una cifra que impacta si se compara con los datos suministrados por Marc Abélès (2001) para la Asamblea francesa que con 577 diputados cuenta con 1282 agentes mientras este realiza su trabajo de campo (aunque el autor no discrimina si dentro de esa cifra también se encuentran los asesores y el personal contratado por cada legislador).

³⁵⁵ Ver <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/contratados> [consultada el 15.03.2015].

³⁵⁶ Ver en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 18 de Enero de 2016].

³⁵⁷ Ver la página institucional para conocer la cantidad actual de personal con que cuenta el Senado en http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/servidores/nova_consulta.asp?fnome=&fvinculo=&fsituac

acuerdo con la información suministrada por el DP 1872/15³⁵⁸ que dejó sin efecto estos nombramientos, el Senado tenía una planta permanente de 4790 agentes.³⁵⁹

Dos delegados sindicales (Juana y Pedro) mencionaron en las entrevistas efectuadas, que al asumir Cobos le prometió a los dirigentes sindicales reactivar la “carrera administrativa” y enmendar dos deudas que el gremio mantenía con los afiliados: regularizar la situación de revista de los empleados que se desempeñaban en el área administrativa y revistaban en la planta temporaria, así como el reconocimiento del personal relegado durante años en su carrera administrativa a través de ascensos en el escalafón; se pretendía, de este modo, dar cumplimiento a ley 24600 que establecía el derecho al progreso laboral (artículo 14). Este fue un pedido que APL realizó a las autoridades debido a los reclamos de aquellos agentes relegados durante años —en algunos casos dos décadas—, por carecer de alguien que viabilizara su carrera, es decir, de un padrino, ya que si bien Scioli había realizado promociones, éstas se otorgaron a un porcentaje escaso de agentes.

Para efectivizar este compromiso asumido con los sindicatos, Cobos efectuó durante su gestión dos recategorizaciones³⁶⁰ de empleados que no cumplían funciones jerárquicas y se desempeñaban en el área considerada de necesidades permanentes³⁶¹ (administrativa). La primera en diciembre de 2008 y la segunda en diciembre de 2010.

Según consta en los DP 171/11, 259/11 y 806/11³⁶², desde APL se solicitó “la designación de personas cuya nómina” el propio sindicato adjuntó, para desempeñarse en el área de administración de la planta temporaria. Los DP 280/11 y 804/11³⁶³ nombraron personal fundamentándose en su condición de contratados, la antigüedad y su buen desempeño. Estos decretos sentaron así el precedente de personas contratadas que se designaron en la planta temporaria. A través de estos cinco decretos, APL

[ao=ATIVO&flotacao=&fcategoria=&fcargo=0&fsimbolo=&ffuncao=0&fadini=&fadfim=&fconsulta=ok](#) [consultada el 15.03.2015].

³⁵⁸ Ver en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 18 de enero de 2016].

³⁵⁹ Ver al respecto el punto 1.4. “¿Vos por quién entraste?” de la Introducción.

³⁶⁰ DP 1111/08 y DP 975/10. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁶¹ Artículo 4° de la Ley 24.600. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/normativaCant/250> [consultada el 17.05.2014].

³⁶² El DP 171 designó 15 agentes; el DP 259, 10 agentes y el DP 806/11, 46 agentes. Un total 71 agentes ingresaron a la planta mediante estos tres decretos. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁶³ El DP 280/11 designa 1 agente y el DP 804/11, 18. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

incorporó a esta planta 90 personas. De los 141 agentes nombrados en la planta temporaria en 2011, 103 se originaron explícitamente en un pedido APL y uno en la solicitud de la asociación del personal superior —APES—. ³⁶⁴ Cincuenta ³⁶⁵ del total de estas designaciones correspondían a personal que ya trabajaba en la Cámara bajo la modalidad de contrato de locación de servicios. Asimismo, 71 personas se designaron por solicitud de APL ³⁶⁶ con destino a la Dirección de Administración de Personal, para que le encontrase un destino, es decir, al momento de su nombramiento estos agentes no tenían dependencia de trabajo asignada. Tal como se desprendía de los decretos, para estos empleados, el “padrino” es el sindicato.

Durante la gestión administrativa de Amado Boudou, los nombramientos de agentes en planta permanente y los ascensos del personal fueron exponenciales. En enero de 2013 mediante pedidos del secretario General de APL, Norberto Di Próspero (DP 72/2013), de los presidentes de los Bloques Políticos (DP 73/2013) y del director General de Recursos Humanos (DP 73/2013) se recategorizaron empleados y se realizaron nombramientos en la planta permanente; sin embargo, no pude constatar la nómina, la cantidad de personal beneficiado ³⁶⁷ ni quién lo solicitaba. También en enero de 2014 y 2015, como ya se mencionara, se efectúan ascensos y “pases a planta”. En ambos casos no hubo durante la gestión de Boudou, en la página institucional, ningún decreto referido al tema, sin embargo, sí constaba en el legajo de cada agente el decreto correspondiente, en los casos que correspondiese.

Estas nuevas designaciones pude verificarlas a través del seguimiento de la página oficial. Así, el 17 de enero de 2014 la planta permanente contaba con 2231 agentes mientras que el 24 de febrero su plantel era de 2765 agentes. En los dos

³⁶⁴ DP 910/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁶⁵ DP 979/10, 780/10, 280/11, 804/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁶⁶ DP 171/11, 259/11, 806/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁶⁷ A excepción del DP 98/13 en cual figura la nueva categorización de los agentes en el articulado del propio decreto, en los DP 72/13, 73/13 y 74/13 —estos DP se encuentran en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014]— el anexo con la nómina del personal no figura en la página institucional, en consecuencia no es posible conocer cuántos agentes pasan a planta permanente y cuántos son recategorizados. Sin embargo, el 10 de diciembre de 2011 (fecha de traspaso de gestión) en el página del Senado figuran 2026 agentes en la planta permanente, el 4 de enero de 2013 había 2008, el 7 de febrero 2158, el 15 de febrero 2368, el 7 de marzo 2380 agentes. Este período coincidió con la jubilación compulsiva de personal (a excepción que existiera un pedido sindical), por lo tanto, es complicado conocer con exactitud el número total de pases efectuados a planta permanente, pero sí corroborar que fue mayor a las 354 personas que las resta nos brindaría como resultado final.

primeros años de la gestión de Boudou (desde diciembre de 2011 que asume hasta febrero de 2014) se nombraron por decreto 739 empleados, ello equivale a un aumento del 27% de la planta respecto de cuando asumiera y un incremento del 21% desde el mes de enero a febrero de 2014.

En el Considerando del citado DP 1872 se detalló que en ese período se designaron 2846 agentes en la planta permanente, de los cuales 2035 ingresaron en 2015.

5.5. Los caminos de pertenencia

La reglas informales dominaron en el Senado argentino no solo el área parlamentaria (como podría esperarse debido a la necesidad de negociaciones y consensos en las diversas etapas administrativas de los proyectos: presentación, elaboración de dictámenes de comisión y aprobación en el recinto) sino también en las áreas que dependían directa o indirectamente de las gestiones presidenciales. La noción que expresaba estas prácticas era “casa política”, una acepción que desde el discurso permitía justificar el accionar de cada uno de los actores involucrados. Si bien casa puede referirse a diversas instituciones estatales dependientes de cualquiera de los tres poderes, casa “política” se asociaba en la Cámara a las funciones inherentes al Poder Legislativo, acepción que le asignaron al término los senadores.

Desde los gremios, fundamentalmente APL, el adjetivo “político” para describir la “casa” senatorial, reveló y al mismo tiempo justificó, el origen del incumplimiento de la ley respecto de los nombramientos, acceso a la estabilidad laboral y ascensos del personal. Esta explicación fue, a la vez, el fundamento de las acciones que desde la dirigencia se llevaba a cabo cotidianamente en beneficio de sus afiliados. “Política” era una noción que pretendía, además, clasificar una institución en la cual los sindicatos, según expresiones de sus dirigentes, debían someterse a las reglas y negociaciones impuestas por las autoridades, tal como explicara su secretario. La subjetividad de los agentes se va constituyendo y reproduciendo a partir de un horizonte discursivo en concordancia con acciones cotidianas que ratificaban la identificación a una institución “política”. La asimetría de las relaciones interpersonales se sustentaba en este horizonte discursivo de los senadores y sindicalistas del cual se apropian los agentes.

¿Por qué los sindicatos asumían como propias estas reglas informales impuestas por las autoridades si contaban con un marco legal vigente? La mayoría de sus dirigentes y de los delegados estaban o habían estado vinculados con estructuras partidarias, sobre todo del peronismo y del radicalismo, y preferían la arena de la negociación política, que es de donde provenía su dirigencia, a la contienda judicial, que les resultaba un ámbito inasible.

Es en este contexto signado por lo “político” que los afiliados validaban acciones sindicales sustentadas en la discrecionalidad de las decisiones de sus dirigentes. Los reiterados ascensos de algunos afiliados mientras otros eran relegados enmascaraban el amiguismo, las relaciones de parentesco, las afinidades partidarias y la militancia gremial, presente tras quienes eran beneficiados. En este sentido, los caminos de pertenencia, aquellos que el personal recorría para acceder a la estabilidad laboral, no se diferenciaban demasiado si el padrino del agente era una autoridad, legislador, funcionario o sindicalista. La distinción fundamental respecto de quién era su padrino, en consecuencia, debía asociarse no al origen sindical, político o del cargo de gestión del mismo, sino a la cuota de poder que podría esgrimir para beneficiar a sus “protegidos”. Es este el sentido del análisis que a continuación desarrollo.

En consecuencia, ¿quiénes acceden a las designaciones en la planta permanente? El análisis de los decretos presidenciales me permitió corroborar que alrededor del 35% de los nombramientos de agentes temporarios en la planta permanente en 2011, se originaron en pedidos expresos de los legisladores o de los bloques partidarios³⁶⁸ según consta en los decretos de designación. Los medios gráficos dieron cuenta de esta situación. En agosto de 2014, el diario *La Nación* tituló una nota “Llamativa tendencia en el Congreso: más de la mitad de los senadores contrató a parientes” y a continuación detalló:

Hijos, maridos, hermanos, sobrinos. También novias. La designación de familiares en el Senado dibuja un amplio árbol genealógico que no distingue ideologías, partidos ni provincias. Más de la mitad de los senadores empleó a allegados como secretarios o asesores. Son personas de confianza, técnicos con experiencia o miembros de aceitados equipos de trabajo, aseguran los legisladores. Muchos viven en las provincias, lejos del Congreso.³⁶⁹

³⁶⁸ Ver DP 379/11, 587/11, 617/11, 743/11, 744/11, 745/11, 745/11, 746/11, 747/11, 748/11, 749/11, 750/11, 751/11, 752/11, 777/11, 780/11, 781/11, 782/11, 783/11, 784/11, 785/11, 786/11, 787/11, 788/11, 789/11, 790/11, 791/11, 792/11, 793/11, 794/11, 796/11, 797/11, 798/11, 799/11, 808/11, 809/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

³⁶⁹ Ver en <http://www.lanacion.com.ar/1715694-llamativa-tendencia-en-el-congreso-mas-de-la-mitad-de-los-senadores-contrato-a-parientes> [consultada el 8 de agosto de 2014].

Estos datos difundidos por el diario coincidían con la descripción de Pontaquarto (2005), quien detalló en su autobiografía que cuando ingresó al Senado, la Dirección de Personal “parecía” un registro civil, debido a que los apellidos se reiteraban en los legajos. La descripción de un asesor “de carrera” entrevistado, concordó con las apreciaciones detalladas en este trabajo: "Todos los senadores que pasan dejan algún pariente en planta permanente... Incluso, muchos ex legisladores tienen contratos. Es una buena manera de llevarse una jubilación".³⁷⁰

Sin embargo, los senadores no eran el único actor que “pedía” por sus empleados. Algunos decretos también mencionan el nombramiento de agentes permanentes a través de la solicitud de APL; estos “pedidos” encubrían la incorporación a la planta de empleados vinculados con la propia gestión presidencial.

A través del análisis de los considerandos de estos decretos de designación, comprobé que su fundamentación se sustentaba en la prerrogativa del presidente del Senado (DR 1388/02 y sus modificatorios), en la ley 24600, en tanto establecía el estatuto y escalafón del personal legislativo y en el DP 43/1997. Este DP reglamentó algunos artículos de la ley, entre ellos, el 5°. ¿Por qué se citó entre los considerandos para la designación del personal la reglamentación de este artículo? Ramón, un asesor jurídico con más de 20 años en la Cámara resolvió el enigma: “es legal todo aquello que la ley no prohíbe... y además no especifica”.

La situación de estos transitorios se podía prestar a “confusión” en una primera lectura de la ley. *La 24600* determinó que “en ningún caso podrá asignarse al personal de planta temporaria tareas propias del personal de planta permanente” (art. 49). Pero este artículo no se cumplía salvo excepciones y el ingreso a la Cámara para los agentes era a través de una designación en la planta transitoria,³⁷¹ tanto para quienes desempeñaban tareas “temporarias”³⁷² a las órdenes de un senador, bloque, partido o de asesoramiento en alguna comisión, que cesaban cuando el legislador solicitaba la designación al concluir su mandato (arts. 50, 51 y 52); como para quienes desarrollaban tareas administrativas (consideradas permanentes). Cuando se

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ Para la ley 24600 el agente transitorio es aquel designado por los legisladores que desempeña tareas asignadas por estos, su vinculación laboral cesa cuando ellos solicitan la baja o cuando concluyen su mandato. En cambio, la ley 25164, ley marco de regulación del empleo público nacional, diferencia el régimen de estabilidad, el régimen de contrataciones y personal de gabinete de autoridades superiores.

³⁷² Tareas que pueden extenderse a través de los años. Vilma, una secretaria de despacho, me comentó el caso de un asesor designado 20 años como transitorio, pero esta situación es poco frecuente.

reglamentó el artículo 5° que establecía los requisitos de ingreso, se estipuló “la preferencia de trabajador de planta temporaria” (DP 43/97), sin hacer referencia a la dependencia donde el agente cumplía funciones ni el trabajo que desarrollaba; es decir, no se diferenciaba el personal de maestranza, administrativo o el colaborador de confianza de un senador.

Esta ausencia de especificidades en la reglamentación permitió que los senadores solicitasen al presidente el pase a planta permanente del personal a su cargo. Como me explicara Ramón, la ley establecía el cese del personal designado a solicitud de los legisladores, pero no impedía su nombramiento en dicha planta con anterioridad a la conclusión de sus mandatos. Aceptada y naturalizada esta opción entre agentes, senadores, sindicatos y autoridades, era habitual que en el decreto de designación se mencionase el legislador, autoridad o gremio que realizaba el pedido.³⁷³ La designación se originaba, en todos los casos estudiados, en el pedido expreso de los senadores, de las autoridades de la Cámara y de los sindicatos. En este contexto, la categoría asignada al agente depende de los “compromisos” asumidos con la persona que realizaba la solicitud; consecuentemente, resultaba difícil de cumplimentar el ingreso a la planta permanente por el cargo inferior del escalafón³⁷⁴ ya que al adquirir la “permanencia” los empleados mantenían la categoría que tenían como personal “transitorio”.³⁷⁵

El análisis de los decretos me permitió, por lo tanto, *conocer* los “padrinos” de los empleados, excepto cuando se trataba de aquellos vinculados con la gestión presidencial de turno. Incluso el sindicato mismo, aparecía citado como promotor de nombramientos en la planta temporaria —como se mencionara anteriormente— y en la planta permanente juntamente con algunos senadores, en los casos de nombramientos de los empleados que trabajaban en los bloques partidarios y en los despachos de los legisladores.

Política y sindicalismo también iban de la mano en la creación y modificación del organigrama de algunas dependencias institucionales. Al analizar estructuras

³⁷³ Ello pude comprobarlo en los decretos firmados por Scioli y Cobos durante sus gestiones presidenciales.

³⁷⁴ Ley 24600, artículo 5° inciso f. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/normativaCant/250> [consultada el 17.05.2014].

³⁷⁵ Con anterioridad a las últimas gestiones el acceso a la planta permanente implica para el personal superior la pérdida de una categoría. Durante las entrevistas, se menciona reiteradamente los pases a planta firmados por Carlos Ruckauf en 1999 antes de concluir su mandato.

modificadas en 2011, observé que cinco tenían su origen en un pedido del sindicato APL y los directores a cargo; un caso —Dirección Automotores— a una solicitud en conjunto del presidente del Bloque del partido mayoritario (FPV), del presidente de la Cámara, del secretario General de APL y del director de la dependencia; otra modificación por la solicitud de la directora del área; y en el último caso por el presidente de la Cámara, quien al asumir sus funciones era habitual que adecuase el organigrama de la Cámara a sus necesidades. La mención de APL en estos decretos era un reconocimiento al gremio que *batalló* más de dos años para diseñar estructuras que “reflejaran las necesidades expuestas por los afiliados”, fundamentalmente de aquellos vinculados al sindicato a través de la militancia. APL se transformó así al asumir este rol de mediador, en un canal de ascenso y de consenso entre empleados, funcionarios y autoridades.

Los senadores se referenciaban, en cambio, en el Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, una entidad creada mediante la ley 20984 e integrada tanto por legisladores con mandato en el presente o cumplido. El Círculo tiene funciones muy diversas, bajo su órbita se encuentra la Fundación Democracia, el Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales (IEERI), del cual dependía el Centro de Estudios de la Defensa y la Integración Regional (CEDIR), la Editorial del Círculo de Legisladores, la obra social (OSLeRA) y una mutual propia, la Asociación Mutual de Legisladores de la República Argentina (AML); según la propia entidad refiere, “una amplia gama de actividades destinadas a la obtención de los beneficios de la seguridad social para el legislador y sus derechohabientes”.³⁷⁶

Ámbito natural de acuerdos entre partidos, políticos y autoridades, los sindicatos (en especial APL), se incorporaron como actor central en el Congreso argentino. La política de transparencia impuesta por el Reglamento del Senado, establecía entre las funciones del secretario Administrativo, la publicación de los decretos administrativos emitidos por el presidente³⁷⁷ en la web institucional. El análisis de estos DP (que traza el recorrido seguido en este capítulo) reveló la supervivencia de una política de ingreso del personal a la Cámara sustentada en padrinzgos tanto políticos como gremiales, tal como se desarrollara en las secciones

³⁷⁶Ver <http://www.clna.com.ar/institucional/historia.php> [consultada el 18.11.2013].

³⁷⁷ Artículo 50 inciso c. del Reglamento de la Cámara. En <http://www.senado.gov.ar/reglamento> [consultada el 23.05.2015].

anteriores. En ese mismo sentido, surgieron comentarios en varias entrevistas. Luis³⁷⁸ luego de una extensa conversación sintetizó: “visto en perspectiva, la 24600 encubrió aquellas prácticas que pretendió desterrar”.³⁷⁹

Este comentario sintetizó apreciaciones que suelo escuchar cuando interpele al personal respecto de la ley, como el incumplimiento de sus cláusulas, entre ellas, los concursos y la carrera administrativa. Luis me reveló cómo la costumbre seguía prevaleciendo en el Senado a pesar de la sanción de la ley. Aquellos actores con capacidad de decisión y/o veto aparecían ante los ojos del personal como quienes convalidaban estas prácticas. Así, los sindicatos, y en menor medida los empleados, transformaron a la ley en un símbolo, aquello a lo cual se aspiraba pero en la práctica no resultaba fácilmente alcanzable. Esta posibilidad se encontraba condicionada por las praxis presentes en el Senado, que contenían elementos constitutivos de la costumbre (Borda, 1996; Llambías, 1996) como: la repetición de acciones por parte de los actores (que se generalizan de manera constante y uniforme a través de un cierto tiempo) y la convicción de que esta “obligatoriedad” conllevaba derechos y obligaciones.³⁸⁰

Jorge Llambías (1996) caracterizó a la costumbre como la observancia constante y uniforme de un comportamiento por los miembros de una comunidad que responde a una necesidad jurídica. Pero la costumbre no es inmutable e inevitablemente en su doble función de motor y guía (Hobsbawm, 2002) es un “dispositivo” que vincula la innovación y el cambio en un momento determinado; aporta ante cualquier mutación la continuidad social; y en aquellos casos que llega a través de la sanción de la ley, imbrica una cierta flexibilidad “sustancial” de ésta con la adhesión formal a aquello que la precede (Hobsbawm, 2002: 8-9). En el Senado, esta laxitud en la aplicación de la ley permitió que pervivieran las viejas prácticas de ingreso del personal.

Guillermo Borda (1996), al referirse a la costumbre, advierte que el artículo 17 del Código Civil argentino argumenta que “los usos y costumbres no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieran a ellos o en situaciones no regladas

³⁷⁸ Comentario efectuado durante una entrevista realizada el 9 de mayo de 2012.

³⁷⁹ Ver respecto a este tema en el capítulo “La 24600” los debates en torno al proyecto de ley.

³⁸⁰ Para un análisis más detallado ver Borda (1996) y Llambías (1996).

legalmente”;³⁸¹ en consecuencia, la costumbre solo puede ser fuente de derecho si la propia ley la convalida (Borda, 1996: 45). Luis analizó en este último sentido la ley 24600 y me manifestó que el artículo 19 de la Constitución Nacional establecía que “ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.³⁸² La costumbre se empleaba así en su sentido material, por lo tanto, me afirmó “se puede aceptar que la costumbre es *ley*, lo mismo que una ordenanza municipal o un decreto gubernamental”, y en consecuencia, era fuente de derecho (Llambías, 1996).

Incluso la propia ley 17711 al acoger el principio de la costumbre como fuente de derecho, ante el silencio de la ley “más de una vez los tribunales se han visto forzados... a reconocer el predominio de ésta sobre aquella” (Borda, 1996: 46), concluye.

Luis me señaló a través de un ejemplo concreto la supervivencia de la costumbre respecto del ingreso laboral: “Desde que el Senado se incorporó a la bolsa laboral del Ministerio de Trabajo, las personas presentaban su curriculum vitae y el área de Recursos Humanos les enviaba la recepción, pero el ingreso a la Cámara *sigue las canales de siempre*” (énfasis del entrevistado).

Concursos públicos raramente convocados y la *naturalización* de prácticas que se contraponen con el Estatuto de los empleados, llevaron a que en el decreto de designación de cada agente se especifique la autoridad, legislador o dirigente sindical que realiza la solicitud de ingreso o recategorización. A esta naturalización no son ajenos los propios gremios, que durante la actual gestión logran “uno de los ingresos más importantes de los últimos tiempos”, según me confiara Pedro, un delegado sindical.

La carrera administrativa para los empleados se desarrolló por mecanismos distintos de los que estipulaba la ley. La revista *Pulso Parlamentario*³⁸³ refiere respecto de Viviana González: “Desde hace dos años es la subdirectora de Seguridad y Control, a partir del apoyo de APL, Norberto Di Próspero y de las autoridades de la casa”.

³⁸¹ En http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texactley340_preliminar_tituloI.htm [consultada el 17/06/2015].

³⁸² En <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [consultada el 17/06/2015].

³⁸³ Ver *Pulso Parlamentario* N° 8, mayo 2013, contratapa “Uno de nosotros”.

Las “casas” política y sindical reprodujeron así una lógica donde imperaban las relaciones personales sobre las trayectorias profesionales. El discurso universal e igualitario mencionado por Larissa Lomnitz (2001), ocultó que entre estos “moradores”, la lealtad y las amistades dentro de los aparatos partidarios y sindicales priman sobre la ley y la narrativa discursiva en torno a esta. Las ideologías aparecían, en consecuencia, permeables en ámbitos como éste, donde tanto quienes ostentaban y ejercían poder como aquellos que trabajaban o vivían a su sombra, se movían en un mundo construido a partir de lazos de afinidad y/o parentesco sustentados en fidelidades personales. Es en ese sentido que, como toda “casa”, el Senado se rige por usos y costumbres, que en tanto “casa política” los agentes deben aprender a decodificar. La capacidad de los empleados para reconocer las especificidades y las relaciones de lealtad constituidas, se constituyeron en los pilares fundamentales para acceder a la estabilidad laboral o a los ascensos en la “carrera administrativa”.

Los ritos de institución —sostiene Pierre Bourdieu (1985)— consagran siempre un orden establecido, otorgándole una *investidura* (Bourdieu, 1985) a aquellos que nos representan, en el Congreso o en un sindicato como APL. Estos decretos, en ese sentido, manifestaban el “éxito” de las acciones emprendidas por el o los secretarios gremiales, asegurándose así el reconocimiento de los afiliados. La persona “investida” asumía, entonces, comportamientos acordes con su representación (como pude apreciar en todas las acciones realizadas por Di Próspero en el acto homenaje de despedida a Eduardo Menem o en el ingreso y egreso del teatro durante la asamblea ordinaria). Los afiliados aceptaban esta nueva representación al acercarse a saludarlo al cierre de la asamblea ordinaria o al presentarse diariamente en su oficina a “pedirle” favores (nombramientos de familiares, ascensos laborales); y adoptaban, en consecuencia, comportamientos acordes a su “investidura”, es decir, a su capacidad de otorgar “dones”.

Los sindicatos, principalmente APL, transformaron una ley arrancada desde la debilidad y la desprotección debida al “desenganche” jurídico de inicios de la década de 1990, en su arma más potente. Para convalidarla, se escenificaban cíclicamente eventos ritualizados, actos desplegados ante la vista de las autoridades como un mecanismo que simbolizaba su poder de convocatoria y la fidelidad de sus afiliados,

así como la validación de su rol de representante gremial. APL es el único gremio presente en el Congreso que puede convocar actos masivos y ostentar su supremacía.

El 14 de mayo de 2015, ante la Asamblea General Ordinaria y Asamblea Extraordinaria, carteles que destacaban a Norberto Di Próspero como conductor de APL cubrían distintos tramos del Palacio del Congreso. Dos acciones sintetizaron la relación que establecía la militancia gremial con su secretario General. Uno de ellas fue el cartel de agradecimiento desplegado en la Cámara de Senadores cuya foto reproduzco, “Gracias por todo Peto” (en alusión a la denominación intimista con que suelen invocarlo sus conocidos) expresaba públicamente el reconocimiento por las recategorizaciones y pases a planta permanente obtenidos gracias a la gestión de APL en los últimos tres años. La segunda, fue el acompañamiento permanente antes y durante la asamblea, con bombos y redoblantes, de la canción popularizada durante el último mundial de fútbol en Brasil por los simpatizantes argentinos. Ante un Teatro Empire colmado de la militancia y con la presencia “invisibilizada” del Dr. Juan Estrada, secretario Parlamentario del Senado (quien le manifiesta a un agente “vine a acompañar un rato”), una estrofa de esta canción amenizaba las distintas instancias del acto. Una y otra vez retumban los versos de la letra: “decime que se siente, tener en casa a tu PAPÁ, te juro que aunque pasen los años, nunca nos [te] vamos a olvidar”. La militancia enfatizó especialmente la palabra “papá” todas las veces que cantó la canción.

Ilustración 11. Fachada del Senado con carteles en agradecimiento a Di Próspero (14.5.2015)



Fotografía tomada el 14 de mayo de 2015 en horas de la mañana, en momentos previos a la Asamblea convocada por APL.

El “don” recibido tomaba así un carácter testimonial no registrado durante la Asamblea General de 2011. En esta ocasión, la gratitud tenía gradaciones: los afiliados con escasos vínculos, aquellos que “debían” una categoría o el pase a planta, firmaban y se marchaban (del mismo modo que se describiera en aquel año); la militancia, en cambio, acompañó con su apoyo a su secretario hasta el final del acto, aunque a pesar de la expectativa, no hubo anuncio oficial del aumento de haberes a pactarse en la Mesa Paritaria.

El empleo de la noción de “casa política” desde APL potenció una denominación que funcionaba como un *paraguas* protector respecto de las críticas que solían recibir de sus afiliados y paralelamente encubría y justificaba un “toma y daca”³⁸⁴ referido a las arbitrariedades que aceptan y a las cuales se somete su dirigencia y su militancia por parte de las autoridades. Éstas, a su vez, practicaban acuerdos discrecionales referidos a nombramientos y al otorgamiento de estabilidad laboral que serían avalados por los gremios, a cambio de designaciones de personal, ascensos y

³⁸⁴ Trueque simultáneo de cosas o servicios.

pases a planta solicitados por los sindicatos, fundamentalmente APL. El círculo finalmente se cierra sobre sí mismo.

Claude Lefort (1984) caracterizó a la burocracia soviética por la solidaridad presente entre sus miembros y su capacidad de dominación. Esta capacidad, en el caso de la burocracia legislativa estudiada, provenía tanto de su pertenencia como de su dependencia del Estado. Lefort enfatizó que la rivalidad interburocrática en el Estado soviético se controlaba a través del principio “político”. Del mismo modo, en el Senado argentino, las tensiones intraburocráticas entre el personal permanente y transitorio y (entre los diversos agentes que forman parte de esta planta) también se dirimen a través de un principio análogo. Así, tanto el futuro y la carrera administrativa de los agentes, como las reglas formales (el estatuto laboral) e informales (aquellas basadas en la costumbre) se rigen por afinidades políticas y/o gremiales.

En tal sentido, Ted Lewellen (1994) sostiene que las burocracias en las que se imponen las reglas informales, la toma de decisiones siempre recaen en los individuos y dependen de las relaciones personales que la persona establece. En el caso de los Congresos, consideraba que las unidades de poder básicas residen en los “clanes” formados alrededor de los legisladores. Aquellos más poderosos serán los más numerosos. Incluso afirmaba que del mismo modo que los grupos de parentesco tribales, los clanes familiares en el sistema político estadounidense concentran todavía gran poder. En el Congreso, las uniones entre diversas familias, permitía reproducir alianzas y extender su poder. Según este autor:

El componente básico de los clanes del Congreso es el funcionariado, pero hay muchas formas de incorporar a otros. La red clásica puede ampliarse creando relaciones de “vasallaje” con burócratas que tienen la capacidad... de bloquear una ley... (Lewellen, 1994: 163)

La “casa sindical”, del mismo modo que la política, ejemplificaba el modo en que los privilegios asociados a designaciones y ascensos en la Cámara, los usufructuaban no solo los políticos, los sindicalistas y sus allegados sino también aquellos con quienes establecían vínculos de afinidad. Este accionar forma parte de una lógica institucional que se extiende a autoridades y a quienes se encuentran vinculados con la gestión presidencial de turno, funcionarios de la planta política, personal superior y la militancia gremial y política. Paradigmáticamente, estas

características que parecen específicas del Congreso argentino, son similares en algunos aspectos a otros Poderes Legislativos (Lewellen, 1994; Abélès, 2001).

Detrás de la noción de “casa política”, subyacen usos y costumbres referidos tanto a la “aplicación” de la ley 24600 como al Reglamento de la Cámara, que tienen aún más peso y vigencia que las propias reglas escritas. La “casa de las leyes” se transformaba así en una “casa de papel” que recordaba aquella que describiera Carlos María Domínguez (2007) en su novela, puede ser sólida (aunque no sea de ladrillos) o muy frágil cuando se cambia o pierden sentido rituales y rutinas cotidianas; aquellos “usos y costumbres” que justificaban la existencia de discursos y acciones pero que trastocados, pueden conducir a que rápidamente la “casa” compruebe cómo crujen y se resquebrajan aquellas lógicas que validaron sus acciones durante décadas, sin encontrar otras que *apuntalen* en su reemplazo a la institución.

Quienes de forma autorreferencial se adscriben como *de la casa* y reafirman la frontera identitaria de pertenencia para reforzar la distinción entre *los de adentro* y *los de afuera* (aunque todos trabajen en la Cámara), naturalizan ciertas prácticas que evidencian cómo en la “casa de papel”, la normativa adopta diversas “flexibilidades” en su cumplimiento. Deborah Poole (2006) describió cómo la costumbre en los ámbitos estatales latinoamericanos se volvía “ilegible”, ya que solía ubicarse al mismo tiempo dentro y fuera de la ley y era potencialmente *ilegitima*. Condicionada por las formas de vincularse con la ley estatal, el consenso y la obligatoriedad, en el Senado argentino la costumbre, a diferencia del análisis efectuado por Poole en comunidades de Perú y México, se impuso cuando se debate la ley 24600, mediante el control de ciertas prácticas cotidianas. Estas características podían visibilizarse en los decretos presidenciales referidos —por citar dos ejemplos— a los nombramientos en planta permanente o los ingresos de personal.

La racionalidad de los sindicatos fue acorde a esta lógica que caracterizaron las acciones de los senadores y de las autoridades de la Cámara; los logros obtenidos por las entidades sindicales y su mayor protagonismo son indiscutibles.³⁸⁵ Su mayor capacidad de negociación y cuota de poder también, la “casa política” devino así en “casa sindical”.

³⁸⁵ Ver Ferreño, Laura. 2011. “Yo soy de la casa”. Identidad, prácticas y discurso en una “casa política”, IX Reunião de Antropologia do Mercosul —RAM—, Curitiba.

No obstante que el personal permanente con muchos años de antigüedad en la “casa”, describa con temor la “irracionalidad” de gestión presidencial que culminara en diciembre de 2015, debido a los ascensos “masivos” e ingreso de agentes,³⁸⁶ éstas, a menudo, no hacen más que exacerbar la *racionalidad* de la “casa”. Por el contrario, aquellas gestiones que en el pasado buscaron moderar el gasto y volver más “racional”, los usos y costumbres de la Cámara, provocaron eventos que podríamos denominar “críticos” por los efectos institucionales que desencadenaron y porque obligaron a unos y otros a “tomar partido”.

³⁸⁶ El 2 de febrero de 2001, el Senado tiene una planta de 2890 empleados, 1746 permanentes y 1144 transitorios. Ver al respecto <http://www.lanacion.com.ar/50776-senado-40-millones-se-utilizan-para-la-politica> [consultada el 30/05/2014]. En marzo de 2015 cuenta en cambio con 2917 empleados permanentes y 2070 temporarios, un total de 4987, según datos de su página institucional. Información relevada en <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> y en <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/temporales> [consultadas el 15/03/2015].

Dos eventos críticos

Representation is itself a fiction.
Edmund Morgan

6.1. La “casa” ante las crisis

El Senado es una institución en la cual la validación de las prácticas y narrativas cotidianas se *adecúa* a los “vientos políticos” imperantes.

Contrariamente, Mary Douglas (1998) sostuvo que una institución funciona como tal cuando recibe el apoyo moral de sus miembros, quienes a través del tiempo le otorgan una previsibilidad en el comportamiento que le permite transmitir información sobre sí misma al resto de la sociedad; ¿qué sucedía cuando un proceso se tornaba impredecible?

En este capítulo analizaré dos eventos (la denuncia de sobornos en el Senado y el voto “no positivo” de Julio Cobos), escogidos por el impacto que tuvieron tanto en el sistema político como en la sociedad; cada uno de ellos ilustra las reacciones de algunos actores frente a la “imprevisibilidad”; es decir, situaciones que obligaron a sus protagonistas a manifestar su posición personal ante crisis que se originaron en acciones acaecidas en la Cámara, pero que rápidamente la trascendieron.

Estos no fueron los únicos eventos “críticos” verificados durante estas tres últimas décadas; hubo otros, que puertas adentro de la institución fueron aún más “críticos” e impredecibles. Sin embargo, los aquí tratados afectaron exclusivamente a las acciones y a las formas de asumir la “certidumbre y previsibilidad” laboral por parte de los agentes.

Los dos procesos de estas características que considero más angustiantes para los empleados, los desarrollaré en el próximo capítulo.

Por lo tanto, en estos apartados mi foco se concentrará en el impacto que la noticia de los eventos señalados tuvo, fundamentalmente, en los medios y en la sociedad. En el capítulo siguiente, en cambio, me centraré en las formas en que los

acontecimientos seleccionados pervivieron en la narrativa del personal, hasta el presente.

Veena Das (1996) describió como evento crítico aquellas acciones que desencadenaban nuevas formas de actuar; una consecuencia de estas nuevas conductas era la redefinición de las categorías consideradas “tradicionales”, entre ellas, los códigos de honor. Esta noción, tal como la define Das, involucraba a diversos actores, que en mi campo de estudio son externas al Senado y atraviesan a otros poderes estatales. ¿Por qué consideré los dos eventos seleccionados “críticos”? Debido al impacto que tuvieron ambos en la dirigencia política y en la ciudadanía. Al tomar estado público a nadie le fue indiferente. Ambos hechos desencadenaron procesos que interpelaron a la sociedad; las personas tomaron una posición frente a ellos, e incluso en ocasiones, no dudaron en manifestarlas públicamente.

Tanto el presidente del Senado Julio Cobos con su “voto no positivo” en 2008, como el secretario Parlamentario Mario Pontaquarto a partir de la denuncia de sobornos, ocho años antes, fueron relegados y/o aislados institucionalmente; cuando el alejamiento no es posible, como en el caso de Cobos, pagan el precio de aquellos que se tornan “imprevisibles”. Ambos padecieron las consecuencias de su accionar dentro de la propia “casa”, incluidos sus colaboradores; ya que si bien fueron autoridades de la Cámara, ninguno *era de la casa* debido a la caducidad de sus cargos, como tampoco lo eran los senadores involucrados en la denuncia de cohecho. Una excepción es Pontaquarto, quien con anterioridad a sus funciones de secretario formaba parte del personal superior de la Cámara; sin embargo, es “juzgado” por los actores por sus acciones como autoridad no como agente de la “casa”.

La denuncia del pago de sobornos a senadores para la sanción del proyecto de Ley de Flexibilización Laboral en 2000, así como el rechazo a la Resolución 125 en 2008, mediante la cual se establecieron retenciones móviles a las exportaciones de soja y girasol y compensaciones a los pequeños productores, constituyeron procesos heterogéneos entre sí que, sin embargo, expusieron prácticas naturalizadas de construir y “gestionar” poder en el Senado. La repentina visibilidad de estas acciones, potenciada por posiciones públicas adoptadas y publicitadas por los legisladores, las repercusiones en los medios y la toma de posición de la ciudadanía, impactaron en el imaginario social, especialmente en aquellas representaciones que la sociedad

construyó respecto de los “modos de hacer política”, en el Senado en particular y en los poderes estatales en general.

Estos dos eventos se transformaron en críticos, en tanto afectaron y determinaron nuevas prácticas y la adscripción a novedosas categorías adoptadas por los actores, entre ellas, “traidor”; ambos acontecimientos atravesaron los vaivenes institucionales, para impactar tanto en la burocracia senatorial, como en las corporaciones afectadas (en el caso de *la 125*) e incluso, en los propios organismos gubernamentales. Estos eventos exteriorizaron, además, la relevancia que tiene el Senado para la legitimación y reproducción del régimen político argentino, puesto que estas circunstancias evidenciaron su fragilidad.

Estos acontecimientos —que manifiestan su máxima tensión puertas adentro de la institución, pero sus consecuencias fuera de ella— focalizaron la atención de la prensa y la ciudadanía y revelaron a su vez, cuán rápidamente el sistema político de la Nación en su conjunto puede verse amenazado. Tanto la denuncia de pago de sobornos³⁸⁷ con dinero proveniente de la SIDE³⁸⁸ para la sanción de la Ley 25250 de Reforma Laboral³⁸⁹ en 2000, como el rechazo del proyecto de la Resolución 125³⁹⁰ en 2008, permitieron enmarcar el relato de los empleados y analizar los distintos significados, proyecciones y adscripciones de los propios agentes ante estos eventos.

La indagación de ambos procesos me reveló amistades instrumentales basadas en la reciprocidad, en tanto que señalaban a aquellos vínculos que posibilitaban el acceso a recursos de índole económica (empleo) o social (cada miembro es un potencial contacto con personas foráneas al grupo) en un contexto de ayuda recíproca entre sus integrantes (Wolf, 1980). La presencia de este tipo de lazos me confirmó que,

³⁸⁷ Sobornar implica corromper a un funcionario con dádivas y/o dinero para obtener un fin buscado (sarcásticamente suele denominarse “comprar” una voluntad política).

³⁸⁸ Secretaría de Inteligencia del Estado.

³⁸⁹ La ley la impulsa el Poder Ejecutivo Nacional. En aquel año gobierna en la Argentina la Alianza (coalición política integrada mayoritariamente por la UCR y el Frente País Solidario, FREPASO). En la Cámara de Senadores, el gobierno no cuenta con una mayoría de legisladores para lograr la sanción de la ley. Por este motivo, se denuncia que recurre al pago de sobornos que involucran finalmente tanto a algunos legisladores de la UCR como de la oposición (PJ).

³⁹⁰ Mediante esta resolución se pretende implementar retenciones móviles a las exportaciones de girasol y soja. Fuertemente resistida por las entidades patronales y los sectores ligados al campo, para descomprimir las tensiones sociales, la presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner envía el proyecto de resolución al Congreso. La Cámara de Diputados lo aprueba y gira al Senado, pero en la Cámara de Senadores la votación queda empatada. Como establece su Reglamento Interno —DR 1388/02 y modificatorios— y la Constitución Nacional, en estos casos el presidente de la Cámara debe emitir su voto para desempatar. Julio Cobos vota negativamente; la resolución, en consecuencia, no se sanciona y se desata un vendaval político que repercute tanto dentro como fuera de la institución.

cuando esta reciprocidad se quebraba en espacios políticos e institucionales, estos vínculos se volvían desiguales, favoreciendo —en consecuencia— la aparición de relaciones sustentadas en el padrinazgo, en las cuales una persona “daba” y otra “recibía”. El otorgamiento de estos dones se volvía “tangible” de manera inmediata; la lealtad —en cambio— en organismos como el Senado se manifestaba públicamente a través del apoyo político y la concurrencia a todos los actos en los que el “padrino” lo requiriera (directa o indirectamente³⁹¹); la participación revelaba, así, las relaciones de afinidad existentes.

Larissa Lomnitz (2001) describió la generalización de intercambios (entre ellos, favores burocráticos a cambio de dinero o asistencias similares a las recibidas) que explicaban la supervivencia de redes informales basadas en relaciones de padrinazgos, lealtades y confianza en instituciones gubernamentales. Estos intercambios eran una repuesta —según esta autora— a las deficiencias de la formalización y elementos esenciales de sistemas políticos (de cuyo control estos intercambios escapaban); obedecían a su vez, a una lógica simbólica y cultural originada en el parentesco y la amistad. Así el “favoritismo burocrático” se transformaba en una “deuda”, cuyo contradon se sustentaba en lazos de intercambios recíprocos de favores, que podían transformarse a través del tiempo en relaciones asimétricas de padrinazgo (Lomnitz, 2001).

La autora concluyó que estas redes informales de intercambio recíproco y padrinazgo imitaban la estructura de poder de los sistemas formales y los “invadían”; expresaban las leyes de sociabilidad de cada cultura; y su reproducción, menoscababa la moralidad gubernamental. Sin embargo, los eventos mencionados al transformarse en “críticos” quedaban fuera de esta lógica. Los actores involucrados efectuaban análisis contrapuestos ante una misma acción. Ante un mismo hecho, algunos agentes visibilizaban una “traición”, otros —unos pocos— percibían la decisión tomada como fidelidad a las promesas efectuadas a los votantes, pero ¿cómo percibieron y afectó a los agentes la denuncia del pago de sobornos?

La noticia del cohecho apareció, por primera vez, en un medio gráfico y sus rápidas repercusiones estremecieron al gobierno en su conjunto. Diversas son las

³⁹¹ Cada agente “sabe” si es necesaria su concurrencia a los eventos realizados por los senadores o por los sindicatos, más allá de su publicidad, de las invitaciones que se cursen, o que le comuniquen personalmente o no su realización.

consecuencias de las denuncias efectuadas, pero las más relevantes por sus derivaciones políticas fueron, pocos meses después, la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez, vicepresidente de la Nación —además de presidente del Senado— y el debilitamiento del gobierno nacional de la Alianza que asumiera pocos meses antes, en diciembre de 1999. En consecuencia, el impacto de la noticia trascendió la órbita del Senado y afectó el futuro político del gobierno y de su presidente, Fernando De la Rúa, quien quedó involucrado en la pesquisa judicial.

El derrotero de la denuncia atravesó diferentes momentos desde la publicación del pago de sobornos en los medios en 2000, hasta el juicio oral y público, concluido en 2013. Todo el proceso de acusaciones cruzadas, la exposición pública y una imagen vilipendiada de la institución, expuso las lógicas senatoriales subyacentes. Sin embargo, detrás de la noticia, dones y contradones, padrinazgos e intereses personales constituyeron el reverso del “uso” político que tuvo: en especial en los agentes citados a declarar —discrecionalmente— en la causa judicial.

Trece años después que se inició la investigación por la denuncia de cohecho y dádivas, el 23 de diciembre de 2013, el Tribunal Oral Federal 3 dio a conocer el fallo mediante el cual absolvía de culpa y cargo a Mario Flamarique, Ricardo Branda, Fernando De la Rúa, Fernando de Santibañes, Augusto Alasino, Alberto Tell, Remo Constanzo y Mario Pontaquarto.³⁹² Los jueces del Tribunal determinaron que no se pudo probar el pago y cobro de coimas, ya que no se aportó una sola prueba directa durante el casi año y medio que duró el juicio oral, más allá de la confesión del “arrepentido” Mario Pontaquarto.

Tres meses después, el 31 de marzo de 2014, la sentencia impuso el pago de las costas del juicio a la Oficina Anticorrupción —dependencia que elevó el pedido de juicio en calidad de querellante— y remitió una copia del expediente al Consejo de la Magistratura para que examinase el proceder del juez Daniel Rafecas,³⁹³ quien en 2006, luego de seis años de investigación,³⁹⁴ dio por concluida la etapa de instrucción

³⁹² Los medios se refieren a este fallo como un regalo para el arbolito de Navidad, en alusión a la cercanía de dicha fiesta. Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-236307-2013-12-23.html> [consultada el 2-06-2014].

³⁹³ Rafecas consideraba que las pruebas recogidas eran suficientes para dar por probadas las denuncias efectuadas en 2000, respecto del pago de sobornos desde áreas dependientes del Poder Ejecutivo Nacional a senadores nacionales del PJ, para que aprobaran la Ley de Reforma Laboral.

³⁹⁴ En la etapa de instrucción del caso, antes que Rafecas intervienen los jueces Carlos Liporaci, Gabriel Cavallo, Norberto Oyarbide, Rodolfo Canicoba Corral y Juliá Ercolini. Ver sentencia Causa 857/07 “Cantarero, Emilio Marcelo y otros s/ cohecho”, Juzgado Federal 3, Sección 6, Registro 45/13.

y giró el expediente al fiscal Federico Delgado para que produjera el pedido de juicio.³⁹⁵

6.2. El clima institucional ante las denuncias de cohecho

Una tarde de 2003, recorriendo una muestra plástica en el Salón Azul, en una charla informal, Charly, un agente administrativo, me confesó estar cansado de la burla de la Justicia. Tres años después de la denuncia de sobornos en el Senado, el tema estaba casi olvidado por la prensa, pero para algunos empleados era aún una cuestión molesta. La queja aludía a la citación para declarar en la investigación por cohecho, abierta por la justicia ante la denuncia³⁹⁶ efectuada por Juan Carlos Iglesias, a partir de los dichos de los senadores Antonio Cafiero y Jorge Villaverde.³⁹⁷ Una mención en un artículo que Joaquín Morales Solá publicó en el diario *La Nación*³⁹⁸ repercutió rápidamente en la prensa, situación que llevó a que el presidente de la Cámara Chacho Álvarez leyera el 15 de agosto de 2000 en una sesión de labor parlamentaria³⁹⁹ el anónimo “Soborno: la trama secreta” que circulaba profusamente por los pasillos y despachos del Senado. Iglesias solicitó se investigue la posible “entrega y recepción de dinero (cohecho y dádivas), según era público y notorio, para permitir la sanción legislativa de la Ley de Flexibilización Laboral” (sentencia Causa N° 857/07: 4). Chacho Álvarez también formuló una denuncia escrita en su carácter de presidente del Senado, pues consideró que:

³⁹⁵ Ver *La Nación*, 23 de agosto de 2006. En <http://www.lanacion.com.ar/833878-rafecas-dio-por-probadas-las-coimas> [consultada el 10-06-2014].

³⁹⁶ Posteriormente también solicitan la investigación Eduardo Barcesat, Ricardo Monner Sans (quien presenta el mencionado anónimo), los diputados Guillermo Giles y Guillermo Francos y Marcelo Parrilli.

³⁹⁷ El anónimo concluye respecto a la actitud asumida por estos senadores: “el ambiente en ambos bloques está pesado, ya que muchos radicales que fueron excluidos del reparto pidieron la investigación y en el peronismo por las mismas razones Cafiero y Villaverde mueven el mismo fin” (Anónimo, 2000).

³⁹⁸ El artículo de Morales Solá es “Carencias y defecto del gobierno”, publicado en el diario *La Nación*, el domingo 25 de junio de 2000. Ver <http://www.lanacion.com.ar/22203-carencias-y-defectos-del-gobierno> [consultada el 2-06-2014]. Un artículo anterior de este autor, “De la Rúa, los sindicatos y el peronismo”, publicado en ese mismo diario el domingo 6 de enero de 2000, refiere a que el bloque de senadores peronista se encuentra “...empapado por las versiones de que existirían allí supuestas prebendas personales”. Ver <http://www.lanacion.com.ar/4341-de-la-rua-los-sindicatos-y-el-peronismo> [consultada el 2-06-2014].

³⁹⁹ El plenario de labor parlamentaria se reúne al menos una vez por semana durante los períodos de sesiones o cuando alguno de sus miembros lo solicita. Sus funciones son, entre otras: preparar los planes de labor parlamentaria; el orden del día; informarse del estado de los asuntos entrados y/o tratados en las comisiones. Ver Reglamento del H. Senado de la Nación en <http://www.senado.gov.ar/reglamento> [consultada el 2/06/2014].

No resultaría apropiado que la Comisión de Asuntos Constitucionales de este H. Senado sea la única instancia investigativa, ya que de los hechos denunciados —de ser veraces— es posible colegir que podrían encontrarse involucrados miembros de este alto Cuerpo.

No obstante, resulta indispensable avanzar en la dilucidación y esclarecimiento de las denuncias mencionadas para preservar la salud y la integridad de las instituciones constitucionales, y de tal manera, lograr que las mismas no sean afectadas por el desprestigio y la falta de credibilidad de la sociedad.

Este proceder permitirá demostrar que existe una voluntad cierta e irreversible de sus dirigentes de alcanzar la verdad y, *de ser necesario, de producir los cambios que transparenten definitivamente la vida institucional.*

Por eso entiendo necesario asumir la responsabilidad de reclamar de V.S... Se instruya el correspondiente sumario criminal (sentencia Causa N° 857/07⁴⁰⁰: 7, cursiva propia).

Estas palabras de Álvarez preanunciaron —trágicamente— los motivos que en breve determinarían su renuncia. El 6 de octubre al anunciar su alejamiento del gobierno expresó:

Presento mi renuncia indeclinable al cargo de vicepresidente de la Nación. Lo hago para poder decir con libertad lo que siento y lo que pienso. Y al mismo tiempo para no perjudicar al presidente ni alterar la vida institucional... sé que el cargo de vicepresidente no permite mayores desacuerdos en un tema tan sensible como el de los sobornos en el Senado... he manifestado que los senadores que protagonizaron las decisiones de los últimos años del Senado debían renunciar; lejos de ello, han intentado la política del avestruz, se han atornillado a las bancas y a los cargos, y ahora seguramente se amparan, como ya lo señalaron políticamente algunos, en las decisiones del presidente para decir que nada ha pasado... Respeto las determinaciones del presidente, sin embargo, no puedo acompañarlas pasivamente o en silencio, porque son contradictorias con las decisiones que vengo reclamando en el Senado de la Nación.⁴⁰¹

Asimismo, consideró que “estamos en una crisis terminal en la forma de hacer política, del vínculo entre la política y la gente”.⁴⁰² El desencadenante de esta decisión fue la jura de un nuevo gabinete en el cual se confirmó en su cargo al jefe de la SIDE, Fernando de Santibañes y se promovió a Alberto Flamarique (ministro de Trabajo cuando se debate y sanciona la ley) como secretario General de la Presidencia, ambos implicados en las denuncias por sobornos. Álvarez creía que la respuesta política a la crisis era removerlos; el presidente le propuso esa tarde la renuncia a los funcionarios involucrados y su permanencia en el gobierno. Pero para entonces, su renuncia era irrevocable, y los argumentos expuestos resultaban llamativos, De la Rúa era un

⁴⁰⁰ Ver <http://cij.gov.ar/nota-13142-Difundieron-los-fundamentos-de-la-sentencia-dictada-en-el-juicio-oral-por-las-coimas-en-el-Senado-de-la-Naci-n.html> [consultada el 30/05/2014].

⁴⁰¹ Ver <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-10/00-10-07/pag03.htm> [consultada el 2-06-2014].

⁴⁰² *Ibidem.*

político de extensa trayectoria y Álvarez también. Si éste desaprobaba las formas de aquél en el ejercicio de la política en funciones ejecutivas (las que eran de público conocimiento porque De la Rúa fue jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires en los años precedentes a su asunción como presidente) no se comprendía por qué aceptó compartir la fórmula presidencial.

Promovida la investigación judicial, comenzaron a enviarse las citaciones a los empleados. El despliegue resultó impactante para el personal ajeno al mundo de tribunales. Elva, me comentó que durante su veraneo recibió un telegrama, pero al no encontrarse en su domicilio debe concurrir al destacamento policial más cercano... para notificarse que debía presentarse a declarar; no fue la única, la causa reúne más de trescientos testimonios de agentes. ¿A quiénes se citó para declarar? Los entrevistados refirieron que nunca dilucidaron los criterios utilizados desde el juzgado; comparecieron agentes de escaso trato con legisladores, autoridades o colaboradores de despachos; y, por el contrario, no se convocó a empleados de estrecho trato con éstos, entre ellas a una de las secretarías privadas de “Tato” Mario Pontaquarto, secretario Parlamentario del Senado, mencionado como la persona que retiró el dinero de la SIDE y lo entregó a un senador del PJ.

“¿Te llegó la citación?”, era la pregunta habitual entre los agentes durante semanas, en una institución convulsionada por involucrarse a empleados en una trama de la que —ellos me lo aseguraron— eran ajenos. La tensión aumentó, su vulnerabilidad se acrecentó por la discrecionalidad respecto de quienes convocaron como testigos y las escasas e irrelevantes preguntas efectuadas. Estas circunstancias llevaron a que la mayoría de los agentes citados criticasen las formas que asumieron la etapa de instrucción y su credibilidad futura; percibieron que tanto sus citaciones como sus declaraciones fueron un mecanismo que otorgó legalidad a una escenificación “montada” de la investigación hacia la sociedad, pero que poco aportó al esclarecimiento real de los hechos. En tal sentido, en una ocasión Hebe (una agente que en ese momento trabajaba en un área dependiente de la Secretaría Parlamentaria, sin vinculación con los despachos de los senadores), me describió la tensión que ocasionó la citación entre los agentes afectados:

Nos hacen ir a declarar y hacen te preguntan con respuestas “cantadas”: si conocemos a tal o cual senador, si vimos plata... y todos contestamos lo mismo, ¡nadie de los que

llaman vio nada! Nosotros no trabajamos en despachos ni tenemos relación con los senadores.⁴⁰³

El diálogo reveló dos aspectos interesantes, expresados por otros agentes que también fueron citados: el primero era la implementación de un procedimiento de tipo “mecánico” empleado exactamente igual para todos los empleados citados. Preguntas que no apuntaban —según los testigos— a reconstruir lo sucedido, la reiteración de las mismas preguntas, una tras otra, a tantas personas con respuestas idénticas, condujo a una reconstrucción de los hechos por una mera acumulación de datos. Los entrevistados dejaron percibir su escepticismo respecto del procedimiento, me interpelaban en tal sentido: si un colaborador hubiera visto u oído algo relacionado con la denuncia de los sobornos ¿lo hubiera expuesto, denunciando a su “padrino político”?; si fuera así ¿cuáles son las consecuencias de su “deslealtad”?

El segundo aspecto que aparecía en las entrevistas era la necesidad de subrayar las desigualdades entre dependencias de las distintas áreas de la Cámara. El comentario de Hebe distinguía los agentes de algunas áreas administrativas de aquellos de las parlamentarias: importaba más el trato cercano con quienes detentaban poder que el conocimiento de los trabajos propios de la “casa”. Hebe asoció esta condición a la cercanía del poder con quienes trabajaban en el palacio para diferenciarlos de quienes no; como entre aquellos que se desempeñaban como colaboradores de los legisladores y las autoridades (o tenían trato cotidiano con éstos, como los mozos), y aquellos que no tenían ese privilegio. Sin embargo, esta afirmación no solo no se confirmó por la observación sino que, por el contrario, fue contrastada durante el trabajo de campo: la mayor parte del personal designado en áreas administrativas pertenecía a la planta permanente y eso les otorgaba una cuota de poder que “manipulaban” de acuerdo con las circunstancias, como se desarrolla a lo largo de este trabajo. Por lo tanto, si bien es cierto que los colaboradores de los senadores tenían ciertas “prebendas” asociadas a su cercanía con éstos (entre otras, celeridad para la resolución de los requerimientos, bienes muebles e informáticos para los despachos), se trataba de un poder asociado exclusivamente a los legisladores; concluido el mandato de estos, sus prerrogativas desaparecían y, a menudo, su trabajo en el Senado también.

⁴⁰³ Posteriormente descubrí que sentía cierto acoso por parte de la justicia por “portación de parentesco” en tanto familiar de un senador con mandato cumplido desde hacía ya años. De ahí la necesidad de establecer las supuestas arbitrariedades con relación a quienes citan del juzgado y a quienes no.

Hebe, sin embargo, del mismo modo que otros agentes, insistió en relacionar categoría en el escalafón laboral, trabajar o no en un despacho y citación por parte de la justicia. Su origen, para ella como para el resto de los empleados entrevistados al respecto, se encontraba en el ensañamiento de los medios con el personal, luego de las acusaciones del cobro de coimas y de las denuncias referidas a la existencia de “ñoquis” que Álvarez efectuara cuando era presidente de la Cámara⁴⁰⁴. Ambas denuncias fueron contemporáneas y sucedieron durante los meses que Álvarez ejerció el cargo.

Puertas adentro del Senado las acciones de Álvarez como máxima autoridad de la institución no fueron validadas por los agentes; no porque desconocieran la existencia de “ñoquis”, sino porque era difícil probarlo y cubría con un manto de sospechas no solo a todos los empleados —fueran o no “ñoquis”— sino a la Cámara misma. Respecto de los sobornos, la práctica parecía naturalizada y en sintonía con otros organismos estatales donde la prensa denunció también casos de corrupción,⁴⁰⁵ pero en ninguno de estos casos los empleados fueron involucrados. Para algunos agentes entrevistados no debía confundirse la Cámara, con los senadores y sus colaboradores, “aves de paso que no pertenecían a la ‘casa’”, con personal permanente que “va a trabajar todos los días”. Esta visión, compartida por muchos, fue un dato que se repitió en el relato de todos los entrevistados.

Los agentes explicaron que las negociaciones con los partidos y bloques, previas a las votaciones de los proyectos de ley, fueron moneda corriente; éstas pudieron incluir retribuciones que no necesariamente eran personales, ya que estos acuerdos fueron las instancias que a los senadores les permitió obtener para sus provincias algunas de las promesas efectuadas durante la campaña.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Ver capítulo “Estados alterados”.

⁴⁰⁵ La denuncia del pago de sobrepagos en el denominado Proyecto Centenario para la informatización de 525 sucursales del Banco Nación, es la más difundida antes de ésta, involucrando al Senado.

⁴⁰⁶ Martín, un empleado recuerda que el senador Elías Sapag fue un gran “negociador”. Cita en una entrevista que en diciembre de 1983 —11 días después de la asunción— ingresa al Congreso un proyecto de ley de “reordenamiento sindical”, firmado por Alfonsín, Antonio Tróccoli (ministro del Interior) y Antonio Mucci (ministro de Trabajo). El proyecto se aprueba en Diputados y pasa al Senado. El senador por Neuquén Elías Sapag del Movimiento Popular Neuquino (MPN) anuncia que votará en contra. Esta fue una dura derrota que le enseña al gobierno radical a revisar sus pactos con los partidos provinciales para que colaboren con su voto en el Senado. Finalmente, una nueva Ley Sindical se sanciona en 1988 (ley 23551), con el apoyo de sindicatos y legisladores de todos los partidos políticos. Según este agente, “el voto de Sapag por esta ley le costó a Alfonsín una represa a construirse en Neuquén”, rememora.

A diferencia de las otras denuncias realizadas en los medios por “coimas” o “retornos”,⁴⁰⁷ este caso fue distinto porque no involucraba solo a autoridades, sino también a legisladores votados por los ciudadanos. En tal sentido, los entrevistados remarcaron que las sospechas recayeron en algunos senadores y apartaron a la institución de estas acusaciones, lo contingente lo asociaron a los primeros y lo perenne a la institución.⁴⁰⁸ Aparece así, una y otra vez, la “frontera” entre las áreas parlamentarias y administrativas, entre aquella signada por *hacer política* —enunciada por Rosato (2009)— y esta última resignificada y reificada por quienes “decían” pertenecer a un espacio de trabajo no contaminado por adscripciones partidarias o personales.

Sin embargo, al año siguiente de ese escándalo, en diciembre de 2001, la ciudadanía dirigió su ira no solo hacia los legisladores, sino también hacia la institución y todo aquello que se vinculara con ella, incluidos los agentes. La consigna fue clara “¡que se vayan todos!”. Durante esos tumultuosos días, los manifestantes rodearon varias veces el palacio enfrentándose con la policía hasta que finalmente una madrugada, ingresaron al edificio causando destrozos e incendiando su mobiliario, como quedara registrado en las imágenes de la prensa. ¿Cuál fue el origen de este “enojo”?

6.3. “Hubo algunos bol...⁴⁰⁹ que quedaron afuera y hablaron”⁴¹⁰

El periodista Joaquín Morales Solá⁴¹¹ en un artículo de gran impacto sugirió que “habrían existido favores personales de envergadura a los senadores peronistas... después de que éstos aprobaran la reforma laboral; esas concesiones fueron

⁴⁰⁷ Tanto “coimas” como “retorno” son términos coloquiales y hacen referencia en Argentina al pago de sobornos. Coima, retorno y soborno designa indistintamente el dinero que los senadores pudieron llegar a recibir para sancionar una ley. En este trabajo, hace referencia al pago por emitir su voto afirmativamente para la sanción de la Ley de Flexibilización Laboral en 2000. En un contexto político similar en Brasil se lo denomina “propina”.

⁴⁰⁸ Para el tratamiento de esta noción ver Abélès (2001) y Abreu (1999) en el capítulo “La ‘casa’”.

⁴⁰⁹ “Bol...”, alude a “boludos” (en plural), expresión vulgar y grosera pero muy difundida en Argentina. Es un vocablo que se usa coloquialmente atravesando todas las clases sociales.

⁴¹⁰ La frase la cita la periodista María Fernanda Villosio en el diario *La Nación* en su nota “Admitió un senador haber cobrado coimas”, publicada el 30 de agosto de 2000. Ver la versión online del diario en <http://www.lanacion.com.ar/30830-admitio-un-senador-haber-cobrado-coimas> [consultada el 2-06-2014].

⁴¹¹ Ver su nota de opinión “Carencias y defectos”, *La Nación*, domingo 25 de junio de 2000, en <http://www.lanacion.com.ar/22203-carencias-y-defectos-del-gobierno> [consultada el 2-06-2014].

conversadas y entregadas por dos hombres prominentes del gobierno nacional".⁴¹²

Morales Solá preanunció con clarividencia:

La puerta que se abrió es un precedente arriesgado, en el que el intercambio de favores reemplazaría a la política. ¿Qué línea prevalece? ¿La de aquellos favores a cambio del voto para una ley o la del vicepresidente Carlos Álvarez, que viene denunciando a los senadores peronistas y a la corporación senatorial por el uso que ésta hizo de los recursos de la Cámara? Álvarez hará pública la lista de empleados del Senado, un secreto guardado hasta ahora como si fueran claves nucleares.⁴¹³

Ese invierno, las sospechas y los rumores eran los protagonistas en la "casa". Las tensiones entre los senadores radicales y Álvarez se incrementaron porque se lo señaló como el promotor de los rumores profusamente difundidos por la prensa y sospechaban que "esta operación política" se gestó en su propio despacho, como una estrategia para *despegarse* del presidente De la Rúa. Un legislador del PJ analizó por entonces que Chacho Álvarez "se está cortando solo porque quiere salvarse del naufragio del Gobierno".⁴¹⁴ El clima de sospechas generalizado llevó a que el senador Luis León (UCR-Chaco) sentenciara entre lágrimas: "Esto es una tragedia nacional".⁴¹⁵

Una semana después que se presentaron las denuncias judiciales pidiendo que se investigara si hubo cohecho, *La Nación* publicó la "confesión" de un senador reconociendo el cobro de coimas.⁴¹⁶ El legislador le manifestó a la reportera que "unos recibieron más y otros menos, entonces algunos se sintieron usados",⁴¹⁷ pero que, sin embargo, no pensaba efectuar denuncia ni arrepentimiento público. "Si hice algo me la tengo que bancar. Esos son los códigos... Pensamos que iba a haber impunidad, por eso nos metimos. ¿Usted se cree que ésta es la primera vez?", admitió según la periodista. En la nota incluso remarcó que "todo el mundo viene y te pone la mosca. ¿Las empresas privadas? Claro. Pero esta es la primera vez que lo hace un gobierno con la oposición",⁴¹⁸ el gobierno de la Alianza quedó así comprometido.

⁴¹² *Ibíd.*

⁴¹³ *Ibíd.*

⁴¹⁴ *La Nación*, 26 de agosto de 2000, en <http://www.lanacion.com.ar/30427-senadores-de-la-ucr-enojados-con-alvarez> [consultada el 2/06/2014].

⁴¹⁵ *Ibíd.*

⁴¹⁶ Ver *La Nación*, 30 de agosto de 2014. En <http://www.lanacion.com.ar/30830-admitio-un-senador-haber-cobrado-coimas> [consultada el 2/06/2014].

⁴¹⁷ *Ibíd.*

⁴¹⁸ *Ibíd.*

Pese al requerimiento de María Fernanda Villosio (la periodista que efectúa la entrevista), el senador no brindó detalles respecto de la implementación del pago, solo mencionó: "Esto es como los códigos de la mafia".⁴¹⁹ Ante el impacto de la noticia el PJ negó que un senador de ese bloque hubiera efectuado la entrevista publicada. *La Nación* ratificó la información a través de una nota titulada "Cantarero es el senador que admitió el soborno".⁴²⁰

Estas supuestas retribuciones discrecionales recibidas por algunos senadores llegaron a los medios gráficos y a la justicia a través de un anónimo⁴²¹ que el periodista Alfredo Gutiérrez, del diario *Clarín*, recibió por fax en la Sala de Prensa del Senado. La estrategia se percibió en la Cámara como un "pase de cuentas interno" cuyo objetivo al darlo a conocer a los medios masivos fue inculpar a los senadores involucrados. ¿Quién redactó el anónimo y qué fin perseguía? Esta era una cuestión central que los agentes no pudieron o no quisieron confirmar. El clima de sospecha continúa a pesar de los años transcurridos y el recelo hacia los medios se acrecentó ¿por qué motivo?

Como la propia periodista relató ante la justicia, después de que el senador arrepentido le comentara en *off*⁴²² sobre los sobornos "hubo un abroquelamiento político... se me cerraron todas las fuentes del Senado", situación previsible teniendo en cuenta que hizo pública a la persona que le brindara información de manera confidencial. Villosio ratificó en su declaración que Emilio Cantarero era el senador justicialista que admitió haber recibido dinero. Ese mismo día declaró el periodista Joaquín Morales Solá ante el juez Carlos Liporaci, pero éste, a diferencia de Villosio, se negó a proporcionar información sobre sus informantes amparándose en el derecho que la Constitución Nacional les otorga a los periodistas, de confidencialidad de sus fuentes.⁴²³

⁴¹⁹ *Ibíd*em (cursiva mía).

⁴²⁰ *La Nación*, 31 de agosto de 2000, en <http://www.lanacion.com.ar/30961-cantarero-es-el-senador-que-admitio-el-soborno> [consultada el 2-06-2014].

⁴²¹ Denominado "Soborno: La trama secreta" relata con detalle los pasos para el acuerdo y pago a senadores (que aparecen mencionados en el texto) para la sanción de la ley. Para la reconstrucción de los hechos se basa parcialmente en los dichos de algunos de los choferes de los senadores involucrados en el cobro de las coimas.

⁴²² Del inglés *off the record*. Información sobre hechos políticos que los funcionarios —en este caso un legislador— comenta a la periodista preservando su identidad.

⁴²³ Morales Solá ratifica el contenido de sus notas y solo confirma que chequeó la información publicada. Ver <http://edant.clarin.com/diario/2000/09/01/p-01201.htm> [consultada el 5/06/2014].

Los detalles que tomaron estado público involucraron a autoridades de la SIDE (incluido a su secretario Fernando de Santibañes); al entonces ministro de Trabajo Alberto Flamarique (quien se hiciera famoso por el comentario “para los senadores tengo la BANELCO”⁴²⁴ que se le atribuye⁴²⁵ haber pronunciado durante una cena con los líderes sindicales, opositores a este Proyecto de Ley de Reforma Laboral:⁴²⁶ Moyano, Ubaldini, Viviani y Palacios); a las autoridades del Senado, principalmente al secretario Parlamentario Mario Pontaquarto y al presidente Provisional José Genoud; al presidente del bloque del partido mayoritario⁴²⁷ Augusto Alasino; a algunos senadores e incluso alcanzó al propio presidente de la República.

Hugo Hortiguera (2003) analizó pormenorizadamente las notas periodísticas publicadas durante las semanas en las que estallaron las denuncias y percibió que a pesar de la necesidad de crear un efecto de transparencia, los reporteros acudieron al rumor como fuente o tomaron como fuentes citas de artículos que un mismo periodista escribiera con anterioridad. Su consecuencia inmediata fue que los lectores asumieron como verdaderas las presuposiciones publicadas (Hortiguera, 2003).

Dos hechos otorgaron “veracidad” a los rumores. Uno, fue la cuestión de privilegio⁴²⁸ planteada por el senador Antonio Cafiero debido a la sospecha generalizada de los dichos. Inmediatamente para la prensa, la trayectoria de Cafiero se transformó en el mecanismo de autenticidad. El otro evento fue la lectura de Álvarez en una reunión de labor parlamentaria del anónimo que circulaba por la Cámara. Este anónimo describía la “trama secreta” de los sobornos, la cual era imposible de comprobar porque se carecía de pruebas concretas. La actitud de Álvarez “oficializó” un documento sin firma. La prensa se interesó en estos hechos de inmediato: un documento anónimo, aunque débil como prueba, leído por el presidente de la Cámara le otorgaba credibilidad o, por lo menos, “sembraba” dudas. Se suceden así las denuncias ante la justicia y la intervención de la Oficina Anticorrupción.

⁴²⁴ En alusión a una red de cajeros automáticos que opera en todo el territorio argentino.

⁴²⁵ El sindicalista que le imputa la frase es Hugo Moyano.

⁴²⁶ Con las reformas efectuadas en el Senado, el 26 de abril se aprueba finalmente por la Cámara de Diputados el 11 de mayo de 2000, convirtiéndose en la ley 25250.

⁴²⁷ Los dos bloques más numerosos por sus miembros corresponden a los senadores provenientes del radicalismo (UCR) y del peronismo (PJ).

⁴²⁸ Las cuestiones de privilegio refieren a ofensas relativas al decoro, al funcionamiento o a la independencia de las Cámaras que permiten a éstas ejercer su poder disciplinario e iniciar una investigación si el cuerpo lo considerase necesario o sancionar a un legislador, en caso de comprobar la ofensa.

Hortiguera (2003) comprobó que palabras como “escándalo”, “conspiración” y “supuestos enfrentamientos entre el presidente y el vicepresidente” comenzaron a circular con insistencia, dramatizando y presentando todo el problema como una lucha entre personalidades.⁴²⁹ La presunción de una conspiración en el cuerpo legislativo condujo a desconfiar de todo y de todos. El lenguaje utilizado instaló el descreimiento y la sospecha permanente aunque nadie aún hubiera aportado pruebas.

Las noticias se enunciaron como si los hechos hubieran sido esclarecidos y los culpables identificados, pero sin juzgarlos ni castigarlos. El relato periodístico se constituyó —según Hortiguera— en una autoridad que otorgaba valor al espacio desde donde se emitía la noticia; la opinión pública fue inundada de “versiones” que no podían comprobarse y se soslayaron los orígenes inciertos de los datos (anónimos, referencias a “se dice”). La información brindada por la prensa se volvía así inversamente proporcional a la certeza y comprensión de los hechos. Hortiguera (2003) concluyó entonces que se redactaron textos que se vendían como periodísticos, pero que se confundían con otros formatos:

Estas formas de seducción modifican la relación con el lector... donde los muros, bordes y fronteras (que separan lo público y lo privado, la realidad y la ficción —o lo referencial y no referencial—, y también los géneros) se han disuelto para siempre.⁴³⁰

La justicia finalmente abrió una causa en la cual imputó a Alberto Flamarique (ministro de Trabajo de la Nación), a Fernando De Santibañes (secretario de Inteligencia del Estado), a Fernando De la Rúa (presidente de la Nación), a Mario Pontaquarto (secretario Parlamentario del H. Senado)⁴³¹, al senador nacional José Genoud⁴³² (presidente Provisional de la Cámara) y a los senadores nacionales Emilio Cantarero,⁴³³ Alberto Tell, Augusto Alasino, Remo Constanzo y Ricardo Branda.

La morosidad de la causa llevó a que el fiscal Federico Delgado describiera⁴³⁴ —en una nota publicada en la revista *Noticias*— los artilugios de la justicia para que el juicio cayera “porque no se probó”. El autor se preguntó cómo se efectuó una

⁴²⁹ Esta visión es parcialmente aceptada por el propio Álvarez (Álvarez y Morales Solá, 2002).

⁴³⁰ *Ibidem*.

⁴³¹ Para un relato pormenorizado desde su ingreso al Senado hasta los pormenores de los “sobornos”, ver el libro de Pontaquarto (2005).

⁴³² Se suicidó en 2008.

⁴³³ Su proceso se suspende por problemas de salud. En 2008 es declarado inimputable. Ver <http://edant.clarin.com/diario/2008/11/05/elpais/p-01795933.htm> [consultada el 1-06-2014].

⁴³⁴ Delgado es el fiscal que solicita la elevación a juicio oral de la causa. Ver la nota en <http://noticias.perfil.com/2013-06-10-30777-por-que-no-habra-condenados-por-las-coimas-en-el-senado/> [consultada el 10/06/2014].

mutación simbólica que permitió que un hecho esclarecido “se disolviera trece años después” y la respuesta la encontró en la duración de un juicio que escenificó teatralmente lo actuado en la instrucción, pero muchos años después. El fiscal consideró que la perdurabilidad en el tiempo fue determinante porque la sociedad y los medios se “olvidarían” de lo sucedido; se sacó el hecho de su contexto de producción y se separó a los protagonistas de la trama para conformar un conjunto de elementos sin relación. Los jueces circunscribieron de esta manera su atención solo a las declaraciones, en las que la memoria de los testigos se encontraba determinada por la temporalidad:

quienes testifican, después de diez o trece años, pierden precisión... Pero esa precisión es la que los jueces exigen hoy. Y allí nace la piedra angular con la que ellos trabajan: si hay contradicciones hay dudas, si hay dudas no puede haber condenas⁴³⁵... Con esta causa se vería cómo fenecían algunas formas de hacer política y otras nacían. Pero a través de un nuevo “sentido común”, formado por goteo desde el juicio oral, el caso se embarró.⁴³⁶

Hortiguera y Delgado me permitieron comprender lógicas que los agentes del Senado desconocían pero que a menudo padecían. La citación a centenares de empleados como testigos en su gran mayoría con escasa o nula vinculación no solo con los hechos sino también con los protagonistas, extendió la etapa de instrucción de la causa que como el mismo Chacho Álvarez reconociera, expresó un modo de funcionamiento político que denominó “democracia tarifada” (Álvarez y Morales Solá, 2002: 16).

Para Álvarez la corrupción se transformó así en una forma de cooptación y disciplinamiento de la clase política que designó “cultura del canje”, así como en intercambios de favores (en los que incluía a algunos periodistas) que condujeron al vaciamiento y desprestigio de las instituciones públicas.

⁴³⁵ Delgado enumera en el artículo otros casos donde la justicia recurre a una resolución similar de causas donde “ estos rasgos vinculados al paso del tiempo, la fragmentación de las pruebas, el énfasis arbitrario en algunos puntos en detrimento de otros y la apelación a la fragilidad de la memoria explican por qué algunas confesiones no ayudaron a la Justicia: Adolfo Scilingo y los ‘vuelos de la muerte’, Enrique Piana y la ‘mafia del oro’, Roberto Martínez Medina y los ‘sobresueldos’, Mario Pontaquarto y los ‘sobornos en el Senado’, ‘Skanka’, la ‘valija de Antonini Wilson’”. En <http://noticias.perfil.com/2013-06-10-30777-por-que-no-habra-condenados-por-las-coimas-en-el-senado/> [consultada el 10/06/2014].

⁴³⁶ *Ibíd.*

Michel Foucault (1988) definió a la verdad como un dispositivo que detenta efectos de poder y, en tal sentido, cada sociedad construía su “régimen de verdad” (Foucault, 1988: 143) sustentado en discursos que reproducía como verdaderos o falsos, a través de individuos encargados de mostrarlo, demostrarlo y explicarlo (en Argentina ese rol lo desempeña, entre otros, el periodismo) y en las técnicas y procedimientos válidos para obtenerla. El proceso descrito explicitó, en tal sentido, cómo “la verdad es ella misma poder” (Foucault, 1988: 145) y cómo, en última instancia, *el poder de los medios construye verdad*. Foucault incluso se interrogó acerca de si es posible, entonces, *erigir* una nueva política de verdad. En 2000, Chacho Álvarez es escéptico al respecto, cree que

desde el punto de vista político, el gobierno necesitaba seguir contando con ese mismo Senado para aprobar las leyes. El propio presidente había pasado por esa institución y no se le podían escapar las prácticas allí imperantes, ni el sistema de relaciones estrechas que unía a los principales operadores del radicalismo con el justicialismo (Álvarez y Morales Solá, 2002: 33).

Sin embargo, Álvarez aún figuraba en la nómina del personal de la Cámara (con licencia sin goce de haberes) cuando asumió como su presidente en diciembre de 1999,⁴³⁷ conocía las lógicas internas de funcionamiento de la institución y los acuerdos imperantes para discutir, “negociar” y aprobar las leyes. Describía con extrañamiento una “corporación política” de la cual él también formaba parte.

Larissa Lomnitz (2001) sostuvo que en situaciones como las mencionadas, como la reciprocidad desaparece, la lealtad “se compra”. En el caso analizado, lo que se compró fue el voto del “otro” y apareció el soborno. El supuesto cobro por parte de algunos senadores dio lugar a una denuncia de cohecho. El anónimo que circuló por la Cámara relató la “ruta del dinero” y las tarifas diferenciadas pactadas para algunos senadores de la oposición al gobierno (PJ). El enojo dentro de este bloque se comentó que tuvo por entonces dos vertientes, aquellos que recibieron menos dinero y los que no recibieron nada.⁴³⁸

Los senadores que en 2000 revelaron el reparto desigual de dinero ¿no estaban acaso —como sostiene Marcel Mauss (2009)— denunciando el quiebre de la reciprocidad entre los legisladores del mismo bloque? Como el propio Mauss explicó: “A través de esos dones, se establece la jerarquía entre jefes y vasallos, entre vasallos

⁴³⁷ Ver capítulo “Estados alterados”.

⁴³⁸ Estos rumores los recoge el mencionado anónimo que circula por la Cámara.

y subalternos. Dar es manifestar superioridad” (Mauss, 2009: 245) y confirma que aquel que “da” es “más” y está más “arriba” políticamente en el escenario descripto. El político que aceptaba esta situación debía asumir que si no devolvía el don recibido se subordinaba a quien se lo entregaba. Tanto en el Senado como en el territorio en el cual el legislador era elegido, los beneficios para los subordinados se negociaban a cambio de lealtad y poder. Este tipo de reciprocidad perpetuaba relaciones desiguales y la ineficiencia de la burocracia. Mario Pontaquarto —el ex secretario Parlamentario imputado en este escándalo como quien entregara el dinero a los senadores— señaló en tal sentido, que en el Senado algunos agentes fueron designados con categorías altas porque parte de su salario iba a los bolsillos de los senadores⁴³⁹ (Pontaquarto, 2005). El personal no era el único actor expuesto a estas relaciones desiguales. La asimetría de los lazos entre los propios senadores irrumpió con la denuncia del pago de sobornos.

Casi ocho años después de este escándalo, la institución volvía al centro de las noticias. Nuevamente era el presidente de la Cámara —en este caso Julio Cobos— en quién se focalizó la atención de la ciudadanía y los medios, pero esta vez, a diferencia de 2000 su voto “no positivo” y el de los legisladores que rechazaron la resolución que implementaba las retenciones móviles, fueron precedidos por importantes movilizaciones y cortes de ruta en todo el país.

6.4. “La 125”: La crisis que atravesó al país

El debate en el Senado del proyecto de retenciones móviles al “campo”⁴⁴⁰ y las consecuencias del voto “no positivo” del presidente de la Cámara Julio Cobos (que impide la sanción de la resolución) en 2008, tuvo consecuencias inmediatas y mediatas: el viraje y realineamiento de Cobos, la división del arco político dentro y fuera del Senado y, el reordenamiento de fuerzas en la UCR luego del fallecimiento del ex presidente Raúl Alfonsín en 2009.

Estos hechos se proyectaron internamente en la institución por los diversos posicionamientos que tomaron los agentes y funcionarios. El Senado se transformó en caja de resonancia de disputas políticas, tanto partidarias como de aquellas mantenidas por su presidente con el Ejecutivo Nacional. Este proceso demostró asimismo el

⁴³⁹ Este dato aparece confirmado en varias entrevistas durante el trabajo de campo.

⁴⁴⁰ Denominación coloquial empleada para mencionar al proyecto de resolución.

aislamiento que tuvieron algunas gestiones, aunque las causas que las originaron pudieran ser diversas.

La Resolución 125/08 mediante la cual se establecieron retenciones móviles para las exportaciones de soja y girasol y de compensaciones a los pequeños productores, determinó que en marzo de 2008 las asociaciones que nucleaban a los productores rurales —grandes, medianos y pequeños— declarase un paro o *lock out* que se extendió por 129 días, durante los cuales la Nación estuvo en vilo.⁴⁴¹ Las entidades suspendieron el transporte y la exportación de granos y llevaron a cabo cortes de ruta en todo el país que afectaron seriamente la economía. La escalada de la presión social y la politización del tema llevaron a la modificación de la resolución original, pero como eso no conformó a los sectores rurales, la presidente envió el proyecto al Congreso Nacional para su tratamiento y sanción.⁴⁴²

Lejos de descomprimir la tensión política, la presión del gobierno para la aprobación rápida del proyecto se trasladó a las Cámaras. Esta situación exacerbó aún más el ánimo ciudadano. Aprobada en la Cámara de Diputados,⁴⁴³ se giró al Senado para su sanción. El termómetro político alcanzó su máxima tensión el 15 de julio de 2008 —el día anterior a la sesión en la cual los senadores debían votar el proyecto en el recinto— cuando dos actos multitudinarios y simultáneos a favor y en contra de las retenciones se llevaron a cabo en la Ciudad de Buenos Aires. A estos actos los precedieron movilizaciones realizadas tanto por organizaciones afines al gobierno como por las entidades agrarias, entre ellas, la más impactante por la cantidad de personas que asistieron (entre doscientas y trescientas mil personas) fue la convocada por las organizaciones del campo en Rosario, con motivo de la festividad del 25 de Mayo. El gobierno —simultáneamente— festejó el Día Patrio en Salta.

Por entonces en el país no se hablaba más que de “la 125” y el Senado era una olla a presión. Transcurrían los primeros meses de gestión del gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner y una opinión pública crispada se movilizó a favor y en contra del proyecto. El FPV organizó el 15 de julio el acto con Néstor Kirchner

⁴⁴¹ El conflicto que involucró a la ciudadanía en todo el país durante cuatro meses se puede seguir a través de los diarios que describieron el clima epocal. Entre otros, *La Nación*, *Clarín*, *Página 12* y *Perfil*.

⁴⁴² Irónicamente, siguiendo la sugerencia del vicepresidente, la presidente envía el proyecto al Congreso como una forma de descomprimir la tensión social.

⁴⁴³ El 5 de julio de 2008 los diputados dan media sanción al proyecto con 129 votos afirmativos (el número de legisladores necesarios para el quórum) y 122 negativos.

como el orador principal, en la Plaza de los Dos Congresos, frente al Congreso Nacional, que contaba con el apoyo de la CGT, los intendentes del Conurbano, los gobernadores K y las organizaciones sociales kirchneristas. A la misma hora, los dirigentes del campo acompañados por partidos opositores como la UCR, la Coalición Cívica, el PRO, alineamientos peronistas distanciados del gobierno liderados por Eduardo Duhalde y Adolfo Rodríguez Saá, intendentes de las provincias agropecuarias y por sectores de la izquierda como la Izquierda Socialista, la Corriente Clasista y Combativa y los piqueteros de Raúl Castells, encabezaron un acto en Palermo —a escasos metros de la Sociedad Rural Argentina— en el Monumento a los Españoles. La necesidad de movilizar a la población —cual referéndum popular *in situ*— expresaba el empate que había en el Senado con respecto a la votación al hacer el recuento previo informal antes de la sesión.

Las causas que originaron este conflicto y su prolongación en el tiempo impactaron directamente en el gobierno nacional. La consecuencia fue una crisis de gabinete que derivó en las renuncias del ministro de Economía Martín Lousteau, el ministro de Interior Alberto Fernández y el secretario de Agricultura Javier de Urquiza. La propuesta de retenciones enfrenta al PEN con dirigentes peronistas del interior, entre ellos, gobernadores como Juan Schiarretti, Sergio Urribarri, Celso Jaque, José Luis Gioja, Luis Beder Herrera y Mario Das Neves; e intendentes y concejales del interior de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Dividió los bloques parlamentarios oficialistas, y si bien la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto con una ajustada mayoría de 129 votos contra 122 votos, en el Senado, tras un empate en 36 votos, Cobos emitió su voto “no positivo” y el proyecto naufragó. En ambas Cámaras, el kirchnerismo no contaba con los votos de legisladores del PJ e incluso del Frente para la Victoria (15 Diputados y 13 Senadores) y de sus aliados (Frente Cívico y Social de Catamarca, Concertación, Movimiento Popular Neuquino y Frente Cívico de Santiago del Estero). La denominada transversalidad⁴⁴⁴ del

⁴⁴⁴ En 2004, poco después de asumir el presidente de la Nación Néstor Kirchner promueve la denominada “transversalidad” que implica incorporar a sectores de la izquierda peronista y no peronista a las estructuras del Partido Justicialista. Convoca a figuras como Aníbal Ibarra y también a radicales, posteriormente bautizados como “radicales k”. La elección en 2007 de uno de estos —Julio Cobos, por entonces gobernador radical de la provincia de Mendoza— como candidato a vicepresidente acompañando a su esposa Cristina Fernández de Kirchner en la fórmula presidencial, es la manifestación más relevante de esta propuesta.

gobierno desnudó su fragilidad de manera irreversible con el voto de Cobos en el Senado.

Funcionarios cobistas reprocharon por aquellos días, en secreto y no tanto, que la presidente no cumplió con lo pactado cuando se acordó la fórmula. También se quejaban que en decisiones importantes Cobos no fue informado ni tenido en cuenta. Estas actitudes de la presidente y los funcionarios de su entorno, lo hicieron sentir a Cobos —según personas cercanas a su círculo íntimo— en un callejón sin salida desde donde creía traicionar a quienes lo acompañaron a lo largo de todo el país, en el acuerdo entre un sector del radicalismo con el peronismo. En las conversaciones de entonces, los funcionarios que constituían su círculo íntimo, me expresaron la deslealtad del gobierno hacia su persona; en ese contexto, la opinión de sus seres queridos momentos antes de la emisión de su voto, confirmó un voto que el propio Cobos ya había decidido.

Por los pasillos del Senado desde el kirchnerismo susurraban una palabra —“traición”— aquella que desde su propio partido (UCR) le recordaban a diario a Cobos luego que aceptara la vicepresidencia en la fórmula presidencial del FPV, y que ahora comenzaba a escucharse en los sectores peronistas cercanos al gobierno nacional del cual formaba parte. Su entorno, en cambio, hacía otro análisis de la realidad, ellos aseguraban que Cobos les anticipó su decisión y que no obtuvo, sin embargo, respuesta; citan en su defensa un viejo refrán, caballito de batalla tanto de militantes como de dirigentes políticos: “el que avisa no traiciona”.

6.5. El “Julio”⁴⁴⁵ les avisó

Me confesó Selva una mañana; “y cumplió”, ante el estupor del gobierno, la población y los empleados. El voto “no positivo” de Cobos generó en la Cámara, igual que en el resto del país, un alud de rumores. Selva, una colaboradora cercana del

En 2014 asume como presidente Provisional del Senado —a propuesta de la presidente de la Nación— Gerardo Zamora, saliente gobernador de la provincia de Santiago del Estero (2005-2013) y radical k de la primera hora, elección que reaviva el fantasma de la “traición de Cobos” entre los senadores kirchneristas.

⁴⁴⁵ Expresión coloquial mediante la cual los colaboradores más cercanos refieren a Julio Cobos. En Mendoza, provincia de donde provenía Cobos y sus colaboradores es común anteponer el artículo definido “el” y “la” a los nombres propios de las personas.

presidente de la Cámara, me comentó que cansado de sentirse “ninguneado”⁴⁴⁶ y “traicionado”, Cobos reunió por separado a los presidentes de los bloques mayoritarios y a su núcleo íntimo y les informó de su decisión la semana anterior a la sesión: no estaba dispuesto a ir en contra de los intereses de quienes lo votaron. En esas reuniones, les solicitó a los presidentes de bloque que llegasen a un acuerdo porque en caso de producirse un empate,⁴⁴⁷ su voto no acompañaría el proyecto gubernamental. Ante este contexto se incrementaron las presiones sobre los senadores “indecisos”.

Esta decisión la comentaron varios funcionarios cercanos a Cobos en los días previos a la votación, pero los empleados le restaron importancia (entre los que me incluyo) y la consideraron una estrategia “cobista” para incrementar la presión sobre los senadores vacilantes. Era muy fuerte todavía la impronta de la gestión de Scioli — siempre atento a los requerimientos del Poder Ejecutivo— y estos dichos se desestimaron, hasta que los agentes se despertaron la mañana del 17 de julio de 2008 con la noticia del “voto no positivo”. El personal “juzgó” su proceder, proliferaron las discusiones en los pasillos y en las oficinas de la Cámara que reproducían las tensiones entre el gobierno y Cobos. El problema básico fue cómo “clasificar” su actitud y su persona en las menciones cotidianas en la “casa”, sin colisionar con la gestión que encabezaba ni con los intereses personales que cada empleado tenía. Para los agentes de las áreas administrativas esta cornisa por la cual empezaron a transitar constituyó un desafío, que con el transcurso del tiempo paulatinamente se desvaneció.

Nadie fue ajeno al debate de “la 125”, no hubo tímidos ni indecisos. Cada ciudadano tomó partido a favor o en contra de la medida. Cuando el proyecto de Resolución llegó a la Cámara Alta⁴⁴⁸ para su debate, la presión a los senadores fue muy fuerte. Como en años anteriores, se rumoreaba que algunos legisladores recibieron “retornos” para que se abstuvieran de votar o voten a favor del proyecto presidencial. El senador Emilio Rached en una entrevista reconoció haber recibido en su celular un mensaje de texto con la frase “pedí lo que quieras”.

⁴⁴⁶ Expresión coloquial que alude a no requerir la opinión de una persona, cuando en la práctica corresponde por el estatus formal o informal que posee.

⁴⁴⁷ Según lo establece el artículo 57 de la Constitución Nacional, el presidente del Senado vota solo en caso de empate.

⁴⁴⁸ Denominación que suele utilizarse para referirse al Senado de la Nación, resabio de sistemas parlamentarios como el británico donde la Cámara de los Lores o Alta corresponde a la nobleza, en contraposición a la Cámara Baja o de los Comunes

Para entonces, la espiral del conflicto con las diversas entidades que representaban los intereses agrarios y la exacerbación de la opinión pública, inducidos desde algunos sectores vinculados con la Casa Rosada,⁴⁴⁹ distanciaron a Cobos de la presidente, motivo que llevó al gobierno a pedirle al presidente del Senado — vicepresidente de la Nación— que se ausente del recinto para que asuma la presidencia de la sesión el presidente Provisional de la Cámara, el senador José Pampuro, legislador del oficialista Frente para la Victoria; pero Cobos se negó.

Conversaciones mantenidas los días previos a la votación confirmaron la distancia entre la presidente y el vice. Agustín, un funcionario muy cercano a Cobos, me comentó con naturalidad:

—“El Julio” no aprueba el manejo que se está haciendo desde el gobierno, el enfrentamiento social y la crispación innecesaria. Nadie lo consultó y ahora le piden que apoye. No respetaron lo acordado... él no gobernó⁴⁵⁰ así.

—Pero ustedes no podían desconocer el alineamiento verticalista que Kirchner imponía a los políticos desde 2003 cuando asumió como presidente; entre ellos, al mismo Scioli—, le digo, con cierto asombro.

—La evaluación nuestra —me afirma Agustín— que era la visión de una gestión que mira la política desde el interior del país, fue distinta. Creíamos que a Cobos se lo iba respetar porque aportaba como gobernador de Mendoza un importante caudal de votos y la imagen de un político exitoso.

En esos instantes evoqué aquellos primeros días de su gestión —en diciembre de 2007— cuando Cobos asumió en el Senado, las constantes idas y venidas de los funcionarios a la Casa Rosada. Fue un noviazgo que duró poco, demasiado poco para un gobierno de cuatro años.

En la “casa” en cambio no hubo intención de atenuar la animadversión; la “traición” cometida con su voto se la hicieron sentir a él y a su tropa,⁴⁵¹ tanto los senadores como el personal vinculado con el partido en el gobierno (FPV). Las opiniones y discusiones encontradas continuaron vigentes mucho tiempo después de su voto y las relaciones con la presidente nunca se recompusieron.

⁴⁴⁹ Como el Vicepresidente es a su vez presidente del Senado, su despacho diario está en el palacio del Congreso Nacional, y en la Casa Rosada trabajan los asesores del vicepresidente que son los nexos cotidianos con la presidencia.

⁴⁵⁰ Refiere a su mandato como gobernador de la provincia de Mendoza.

⁴⁵¹ El término alude a las personas que el propio Cobos designa en el Senado en la planta política o como personal superior.

Transcurridos dos años del “voto no positivo” de Cobos, en octubre de 2010, la presidente de la Nación equiparó al vicepresidente Cobos con los “okupa”⁴⁵². En una “casa política” como el Senado, ese fue un sentimiento compartido por muchos.

6.6. “Este tipo tiene que irse”⁴⁵³

Esta expresión sugerida por los agentes en conversaciones casuales, expresaba tanto la percepción de los empleados respecto de las consecuencias del voto de Cobos como sus adscripciones partidarias. Estos comentarios se sucedieron durante el resto de su gestión (los tres años y medio que restaban para concluir sus cuatro años de mandato). Pasado el estupor de la votación, para muchos (principalmente los agentes peronistas) solo quedaba una *renuncia decorosa*, “no puede usufructuar un cargo ocupado con votos que no son propios”, afirman. Para otros, el vacío de poder que padeció desde entonces era el precio que pagaban quienes traicionaban a su partido y a sus principios (básicamente los radicales pero también algunos peronistas). Traidor para los peronistas y doblemente traidor para los radicales, solo unos pocos opinaban que debía concluir su mandato porque los ciudadanos votaron una fórmula y los votos —alegaban— no tienen dueño en las democracias modernas. Ésta fue obviamente la visión de su “tropa”.

El ostracismo que soportó Cobos y sus colaboradores fue tan o más duro fronteras adentro que fuera de la institución. Hasta el recambio de senadores de 2009 la soledad que padeció él y sus funcionarios fue omnipresente, soledad que también se trasladó a los empleados administrativos de la “casa” que cumplían funciones dentro del organigrama de la presidencia. Esta actitud de los agentes fue —en parte— consecuencia del alineamiento de la mayoría de los senadores (con los cuales trabajaban o tenían trato directa o indirectamente a través de sus colaboradores) con el

⁴⁵² Denominación que reciben los usurpadores ilegales de viviendas deshabitadas. La presidente Cristina Kirchner refiere respecto de Cobos: “Si yo no ejerciera mi cargo de acuerdo con la Constitución y a la legitimidad que me dieron los votos, sería una presidenta `okupa`. Tenemos un vicepresidente `okupa”’. En <http://www.infobae.com/2010/10/14/541710-hay-un-vicepresidente-okupa> [consultada el 6/04/2014].

⁴⁵³ La idea de la renuncia de Cobos aparece tanto en las entrevistas realizadas a los empleados peronistas como radicales, ya que con posterioridad a su voto “no positivo”, el acercamiento de Cobos a la UCR sufre una serie de vicisitudes por el alto impacto de su imagen positiva entre la población, durante el segundo semestre de 2008 y 2009. En las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) Cobos se presenta como candidato a diputado nacional y obtiene el 44% de los votos y en la general del mes de octubre el 47,67% de los sufragios, seguido por el FPV con el 27,03%.

gobierno nacional. La necesidad de los legisladores de repudiar la presencia de Cobos en los eventos públicos de la Cámara fue más allá de la ruptura política; una “ritualización” se escenificaba en cada acto cuando los legisladores (y sus colaboradores) se retiraban cohesionadamente en cada actividad en la que él ingresaba. Estas acciones, reiteradas acto tras acto, evidenciaron las tensiones presentes y revelaron las posturas asumidas por los distintos actores puertas adentro de la “casa”, sobreactuadas para su visibilización externa. Observé en 2008, durante un acto de tres horas, cómo un secretario de Comisión permaneció parado en la entrada del Salón de las Provincias hasta que corroboró que Cobos se retiró del Senado, la presidente de esa comisión fue terminante: él debía garantizar que Cobos no participará de ese evento; porque si lo hacía, si asistía o solo se presentaba a saludar en su carácter de presidente de la Cámara, ella se retiraría del Salón Azul. Aparecía así, la sensación de “fin de ciclo” en una gestión que recién asumía.

Las críticas hacia Cobos se transformaron poco a poco en apatía. El espacio que habitualmente ocupaba el “juego político institucional”, al colapsar este, lo cooptaron los sindicatos, particularmente el gremio más poderoso (APL). Nació así un diálogo entre el presidente Cobos, los bloques partidarios y los sindicatos; fruto de éste se acordaron ascensos (“recategorizaciones”) para los agentes que no formaban parte de la nómina del personal superior;⁴⁵⁴ se regularizó la situación, tanto de un porcentaje importante del personal transitorio mediante su pase a planta permanente, como de una parte sustancial del personal contratado de las denominadas áreas no políticas, quienes pasaron a revestir como agentes de la planta transitoria; se crearon nuevas estructuras en dependencias ya existentes en la institución (entre ellas, las comisiones parlamentarias). Estos logros obtenidos por las entidades sindicales durante su gestión⁴⁵⁵ cambiaron gradualmente la imagen de Cobos entre sindicalistas y personal de la Cámara.

La predisposición desde el área presidencial a establecer un diálogo con los bloques partidarios y los sindicatos, mejoró paulatinamente la relación con algunos despachos y con las diversas direcciones de la institución. Asimismo, el incremento exponencial de la imagen positiva de Cobos y su reincorporación a la UCR

⁴⁵⁴ Hasta la categoría 4 inclusive.

⁴⁵⁵ Ver Ferreño (2011a) y el capítulo “La ‘casa’ sindical”.

redefinieron las identidades —aun desde los sectores administrativos— a la histórica polarización radicales-peronistas.

Las consecuencias del voto de Cobos fue la exteriorización de un precepto constitutivo en las relaciones políticas argentinas, detrás de la lealtad y la confianza hay principios morales y culturales encarnados en las estructuras partidarias y en las instituciones: en política hay “códigos” no explícitos que dominan las relaciones no solo de parentesco sino también de afinidad, como las actividades protocolares e “informales” desarrolladas en los organismos estatales. En Argentina, la antinomia amigo/enemigo recorre el discurso político; el precepto se naturalizó de manera tal que aquel que transgrede las reglas —incluso las no escritas— y los comportamientos “esperados”, es un “traidor”. Una consecuencia de este tipo de situaciones, fue la emergencia de una violencia simbólica que develó cómo las estructuras de poder imponen la naturalización de las formas de percibir y juzgar el orden social (Bourgois, 2002) y los espacios y/o acontecimientos políticos. Los sistemas clasificatorios desempeñaron así un rol central en las formas que asumían ciertos mecanismos de dominación, impuestos a través una *economía política de la violencia simbólica* (Wacquant, 2005, cursiva del autor) mediante la cual se construían los instrumentos que generaban conocimiento y realidad, aunque ello no se percibiera como tal en la sociedad. Los sistemas de sentido y significación imponían y reforzaban, de este modo, relaciones de dominación invisibilizadas en la vida cotidiana e institucional de la Cámara. Ello afectó cuestiones de tipo macro, como la relación entre el presidente y senadores, y otras de tipo micro, como aquellas tensiones que observé que se expresaban diariamente entre jefes y empleados con discrepancias incluso, dentro de un mismo partido.

Expresiones como “traidor” u “okupa” vertidas hacia Julio Cobos —incluso por la propia presidente de la Nación— me permitieron analizar los acontecimientos descriptos a partir de algunas de las categorías⁴⁵⁶ de Lomnitz (2001). Así, a partir del análisis de los comentarios de sus colaboradores y de sus acciones posteriores, comprobé que Cobos adscribía o suponía que imperaban relaciones de intercambio recíprocas con el kirchnerismo; fue en ese contexto que aceptó integrar la fórmula presidencial en 2007, “yo sé que formo parte del gobierno y que vengo de otro sector,

⁴⁵⁶ Fundamentalmente aquellas referidas a las relaciones de intercambio.

de otro espacio político y por ahí esto me permite disentir en algunas cosas. Esto es la pluralidad. Es actuar según las convicciones que uno tiene”,⁴⁵⁷ manifestó antes de votar por la negativa del proyecto de retenciones, el 17 de julio de 2008. La óptica del gobierno nacional fue, en cambio, opuesta; este tipo de vínculo no existía y la posibilidad de disentir, en consecuencia, tampoco. Para la presidente, el Frente para la Victoria, la militancia kirchnerista y gran parte de la opinión pública debía haber, en cambio, subordinación. Esta percepción fue consecuencia del verticalismo que caracterizó el ordenamiento del peronismo tras su líder, como sucediera alternativamente con Perón, Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; cada uno de ellos impuso su análisis del escenario político hacia “abajo” (autoridades partidarias, gobernadores, intendentes, legisladores y militancia) a partir de un “consenso tácito”.

En consecuencia, desde su perspectiva, Cobos supuso que se asoció a una relación horizontal, con capacidad de dirimir acuerdos. Esa madrugada del 17 de julio expresó en el recinto en tal sentido: “Quiero pedir que evalúen la posibilidad de un cuarto intermedio para encontrar una solución, que es la que está esperando la ciudadanía. El país está mirándonos”.⁴⁵⁸ Sin embargo, el análisis desde el FPV fue distinto, el verticalismo impidió disenso alguno. Así, Cobos evaluó nuevamente de manera errónea su decisión al concluir:

la presidente de los argentinos nos va entender. *Me va a entender*. Porque no creo que sirva una ley que no dé la solución a este conflicto... Le pido a la presidente de los argentinos que tiene la posibilidad de enviar un nuevo proyecto que contemple todo lo que se ha dicho. Que contemple todos los aportes que se han brindado.⁴⁵⁹

Por aquellos días interpele a funcionarios de su gestión: “¿sentirse marginado, ninguneado o maltratado, era una razón suficiente para enfrentarse con su compañera de fórmula pocos meses después de asumir?”. No obtuve respuesta, solo evasivas.

⁴⁵⁷ En <http://www.lanacion.com.ar/1030967-el-crucial-discurso-del-vicepresidente> [consultada el 6/04/2015].

⁴⁵⁸ *Ibíd.*

⁴⁵⁹ *Ibíd.* (cursiva propia).

6.7. Cuando los padrinos desaparecen

Cada agente analizó estos procesos políticos desde una perspectiva en la cual era difícil discriminar su “mirada personal” de aquella “impuesta” directa o indirectamente por el padrinazgo con el que contaba o con el que deseaba o creía contar. Atravesar esa delgada línea suponía de acuerdo con las circunstancias, el usufructo de ciertos privilegios, pero también el riesgo de quedar “a la intemperie”.

Si la lealtad, la confianza y la solidaridad en las redes personales de reciprocidad (en países tan diversos como Chile o la desaparecida Unión Soviética), son centrales para comprender los lógicas que subyacen al “funcionamiento informal” de ciertas burocracias o ámbitos formales en las sociedades modernas, una persona percibida como desleal o que genere sentimientos de desconfianza queda “desamparada” dentro de la red. Ello se debe a que

los individuos pueden engañar al sistema, pero hay reglas de honor y un estricto código de comportamiento responsable que domina las relaciones entre parientes, amigos y socios de actividades informales. Los violadores de estas leyes son castigados con el ostracismo (Lomnitz, 2001: 164-5).

Estas reglas no escritas son las que transgredieron tanto Pontaquarto como Cobos. Pontaquarto comprobó en carne propia sus consecuencias, el desamparo y la desprotección: “lo único que hacía... era peregrinar de un lado a otro... ya nadie me llamaba ni me atendía el teléfono” (Pontaquarto, 2005: 166-8). Percibió entonces que repentinamente era un “outsider” de la política, mientras Ricardo Branda, cumplido su mandato de senador e imputado como él en la causa de los sobornos, fue designado director del Banco Central de la República Argentina.

Del mismo modo que Pontaquarto, Cobos también sobrellevó una situación similar, pero su “ostracismo” lo padeció en la institución que él presidía. El quebrantamiento de estos códigos “informales” puede ser aún más difícil de sobrellevar que los sinuosos caminos de la justicia. El juez Carlos Liporaci dictó la falta de mérito de Pontaquarto y del resto de los senadores denunciados el 30 de diciembre de 2000. Sin embargo, durante el transcurso de 2001, Pontaquarto comenzó a perder apoyos, incluso de su “padrino” de ese período, José Genoud; buscó entonces la protección de algunos senadores peronistas, pero la interna de este partido en el Senado había cambiado, acompañando el viraje político. En octubre de 2001 se inició

un sumario a Pontaquarto por deudas que tenía con la Cámara en concepto de adelanto de dietas y dinero para compra de pasajes.

El senador Juan Carlos Maqueda asumió la Presidencia Provisional del Senado en 2002, luego de la crisis de diciembre de 2001 que desencadenó la renuncia del presidente Fernando De la Rúa. Los empleados recuerdan todavía en el presente su gestión administrativa para implementar un fuerte ajuste de personal debido a la situación socio-económico imperante en aquel momento en el país. Es en este contexto que desplaza a agentes de puestos clave y los reemplaza por “fieles jóvenes cordobeses”. En una gestión en la cual se investigaron irregularidades financieras y el personal fue suspendido, sancionado o dado de baja,⁴⁶⁰ el destino de Pontaquarto estaba echado. Recuerda que

me suspendieron sin goce de haberes en tiempo record... *cuando uno comienza a alejarse del poder empiezan a aparecer los enemigos...* Cuanto más sabíamos de los hechos de corrupción dentro de la casa, más lejos debíamos mantenernos. Intenté hablar con los distintos presidentes del Senado y ninguno me atendió (Pontaquarto, 2005: 169, cursiva propia).

El seguimiento de la trayectoria de Pontaquarto me permitió comprobar —tal como afirmara Pierre Bourdieu (2014)— que estas redes se constituían a través de un trabajo de instauración, producción y reproducción continua de lazos, que generaban y concentraban beneficios materiales y simbólicos de forma desigual entre sus miembros. Lazos que podían parecer muy sólidos y llevaba mucho tiempo consolidar pero que en realidad eran muy débiles y podían disolverse rápidamente.

Si irregularidades como las descritas pueden transformarse de acontecimientos intra parlamentarios en hechos políticos y como tales mediante la difusión de los propios legisladores y de los medios en eventos críticos, la misma mutación permitió limitar el caso y convertirlo en un hecho aislado, preservando así la imagen del Congreso, de un modo similar al que describiera Costa Teixeira (1998) al analizar el informe de la comisión que investigó una denuncia de corrupción en la Cámara de Diputados brasileña:

⁴⁶⁰ Algunos agentes mencionaron esta gestión de manera similar a la de Duhalde por la cantidad de compañeros que perdieron su trabajo, pero en este caso los empleados cesanteados eran personal de la planta transitoria porque a diferencia de la vez anterior, la sanción de la ley 24600 impedía el despido de empleados nombrados en planta permanente.

nenhum corpo legislativo, em nenhum tempo, albergará apenas incorruptíveis, mas todo corpo legislativo, em qualquer parte do mundo e em qualquer tempo, deverá manter sua integridade, conforme determinarem as leis e os costumes... a fim de contribuir para o desmantelamento dos esquemas de corrupção no Estado (Costa Teixeira⁴⁶¹, 1995: 2).

El caso de Mario Pontaquarto ejemplificó cómo en el Senado el sistema informal de “padrinazgo” y las relaciones instrumentales de reciprocidad eran basales no solo para los empleados, sino también para el personal superior e incluso para algunas autoridades (y me refiero no solo a los secretarios y prosecretarios sino incluso al propio presidente de la Cámara). “Todo cambia para no cambiar nada” sentenció Marcelo, un agente para quien

Pontaquarto cae en desgracia porque no tiene un padrino político, nadie que lo proteja en un momento como el de las coimas. Es un militante radical que entra en Personal⁴⁶² y después pasa por distintos despachos. En los 90, con muy buenas relaciones con el peronismo, habla con todos y negocia por ambos bandos [en referencia al peronismo y al radicalismo]. Fue prosecretario Parlamentario y un hombre de confianza de Ruckauf cuando este manejaba la ‘casa’ como vice de Carlos Menem y con la Alianza secretario Parlamentario, como ladero de Genoud, presidente Provisional durante la Presidencia de De la Rúa. *Llega haciendo la suya y haciendo la suya cae* (cursiva mía).

Recordé entonces el comentario de un funcionario que me aconsejó poco tiempo después que ingresé en la Cámara: “Acá tenés que llevarte bien con todos, entrás por un partido pero el salto, el reconocimiento y ascenso quizás te llega por otro. Hoy sos Gardel y ¡mañana no sos nadie!”. El recorrido institucional de Mario Pontaquarto es en ese sentido, un ejemplo extremo, si se compara con otras trayectorias de empleados con ascensos vertiginosos que luego “cayeron en desgracia”.

Lévi-Strauss (1981) sostuvo que para interpretar un sistema de casas⁴⁶³ era necesario apelar a hipótesis de conflictos latentes entre los habitantes de los diferentes grupos sociales que lo integraban. En sociedades basadas en “viejos lazos de sangre” y en el lenguaje del parentesco, esta tensión favorecía la dominación de intereses no solo políticos sino también económicos. Estos presupuestos iluminaron la comprensión de los eventos que analicé. Instituciones políticas sustentadas en lazos de parentesco o afinidad, consolidaron y reprodujeron una membresía (de los

⁴⁶¹ Extraído del informe de la comisión mixta parlamentaria que investigó las denuncias de corrupción en 1994.

⁴⁶² Pontaquarto (2005) refiere en su libro que por ser militante radical ingresa al Senado con una categoría 9 y asciende rápidamente a jefe de Departamento.

⁴⁶³ Ver capítulo “La ‘casa’”.

legisladores, autoridades, funcionarios y agentes) fundada en relaciones de poder donde la meritocracia se centró en la lealtad y la confianza, en vez de privilegiar las experticias profesionales. En consecuencia, las fidelidades personales cobraban un peso relevante. ¿A qué grupo pertenece quien cambia de “clan” o *coquetea* con otras “tribus”? ¿A quiénes recurrir, cuando se pierden los “viejos lazos” y los vínculos nuevos son aún lábiles? Pontaquarto describió cómo estos lazos desaparecían rápidamente cuando la denuncia de cohecho pasó a la justicia “cuando uno comienza a alejarse del poder, empiezan a aparecer los enemigos” (Pontaquarto, 2005: 169).

En el caso de Julio Cobos, gobernador radical saliente de la provincia de Mendoza y vicepresidente de la fórmula con Cristina Fernández de Kirchner del FPV, se había incorporado en 2007, pocos meses antes a la “coalición gobernante”. Néstor Kirchner desde 2003 convocó a constituir una forma alternativa de pensar la política, en contraste con las representaciones partidarias tradicionales (UCR/PJ), en ese momento, fuertemente criticadas luego de la crisis de 2001. Ante este panorama político incierto, Kirchner propuso la construcción de un nuevo espacio de poder y de consenso frente a la crisis de legitimidad que atravesaban los partidos y su dirigencia política. A esta estrategia la denominó la transversalidad, debido a que se proponía la cooptación de políticos provenientes del socialismo y del radicalismo principalmente. Luego de su voto “no positivo”, Cobos reanudó sus vínculos con la UCR y al año siguiente, el 2 de abril de 2009, encabezó el cortejo fúnebre de Raúl Alfonsín junto con la dirigencia nacional de la UCR.

Estos eventos críticos desnudaron formas de “hacer política” (en la cual la normativa se transformó en una carcasa que se adecuaba a las eventuales necesidades de cada gestión) y una fragilidad institucional que irrumpieron rápidamente, cuando los medios focalizaron su atención en acciones que involucraron a diversos actores de la Cámara. Las denuncias de sobornos en el invierno de 2000, el escaso análisis crítico respecto de los orígenes dudosos de los datos a partir de los cuales se *construyó* la noticia, así como la tendencia de ciertos periodistas a autorreferenciarse y transformar las notas que ellos mismos redactaban en fuentes fidedignas que validaban la información, afectaron la credibilidad y la imagen no solo de los senadores involucrados en el escándalo, sino también de la Cámara misma.

Ese año, los anuncios constantes a la prensa de su presidente —Chacho Álvarez— respecto de la existencia de ñoquis también afectaron la imagen del Senado

e instalaron en la sociedad una sospecha generalizada. Ambas circunstancias (las denuncias de sobornos y de ñoquis de Álvarez) condujeron a la desacreditación de la institución y de sus actores (a todos ellos por igual pues se homogenizaban y universalizaban las sospechas hacia los senadores y hacia el personal, en vez de señalar personas y datos concretos).

A pesar de que Álvarez reconocía que el Senado no era la manzana podrida del sistema, sino un ejemplo de cómo funciona, fue a esta institución que desenmascaró a través de los medios, quizás porque es allí donde comenzó su carrera política como empleado, y por lo tanto, la que mejor conocía para poner en evidencia sus puntos más débiles. Las consecuencias no fueron menores. Mashall Sahlins afirmó que “el orden cultural se reproduce a sí mismo en el cambio y como cambio. Su estabilidad es una historia fluctuante de las fortunas cambiantes de personas y grupos” (2008: 13). La denuncia de Álvarez desafió las costumbres y rutinas que se reproducían cotidianamente. A la escalada en el proceso de denuncias, algunos senadores la percibieron como una amenaza política al esquema de poder del Senado. Esta situación desencadenó una crisis estructural (Sahlins, 2008) debido a que las relaciones sociales institucionales modificaron sus signos; los acontecimientos futuros se volvieron imprevisibles. Las denuncias de Álvarez condujeron a una crisis de ciertos rituales senatoriales. Así, un suceso transformado en acontecimiento y la sucesión de uno tras otro en un lapso breve, condujo a que los actores —tanto Álvarez como los senadores— interpretaran y resignificaran todo el proceso a través de sus propias categorías culturales.

La crisis reafirmó que los congresos constituyen instituciones gubernamentales frágiles, al punto que es el único poder del Estado que llega inclusive a suprimirse (como en Argentina durante las dictaduras militares) o puede padecer una merma en sus atribuciones por el avasallamiento de sus funciones por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es el epicentro del debate político, pues sobre él descansa la legitimidad del sistema. El acceso a las bancas supone históricamente un largo entrenamiento por parte de los políticos,⁴⁶⁴ y solo unos pocos acceden.

Álvarez captó el alma del congreso; comprendió que en política, la corrupción cooptó y disciplinó a la dirigencia y a la militancia, degradó la democracia, la volvió

⁴⁶⁴ En Brasil, este aspecto es analizado por Barreiro de Sousa Lemos y Ranincheski (2003).

vulnerable y frágil frente a un Estado que perdía espacios de poder, disputándole el monopolio de la violencia y espacios territoriales que aquél abandonó. La irresponsabilidad de gran parte de la dirigencia política —debida a intereses personales o por omisión— fue el origen de los males que denuncia, como él mismo comprobó en diciembre de 2001, cuando al año siguiente de su renuncia, el gobierno del cual formó parte abandonó el poder debido a la virulencia de los disturbios sociales. Durante aquellos días (y los meses siguientes) algunos ciudadanos dirigieron su bronca hacia el Congreso e increparon a sus empleados.⁴⁶⁵ En aquellos primeros años de la crisis, grupos exaltados se congregaron frente al palacio y arremetieron contra el edificio ante la imposibilidad de agredir a quienes lo “habitaban”. Rejas policiales se interponían para resguardar su valor patrimonial y a los actores de la “casa”.

Chacho Álvarez, no obstante su profundo conocimiento de ambas Cámaras, olvidó que toda institución, incluso el Senado que llegó a presidir, para ser previsible necesita —como ya mencionara— del apoyo moral de sus miembros (Douglas, 1998). Cuando se vuelven impredecibles, fundamentalmente aquellos que, como él o Cobos, se constituyen en “jefes” de la “casa” hacia la sociedad, las consecuencias repercuten más allá de la institución y del sistema político, y afectan los cimientos de la democracia: el contrato entre el pueblo que los vota y éstos se “reformula”. Álvarez, luego de su renuncia, a pesar de una serie de elecciones exitosas hasta aquel momento, se retiró de la competencia de los cargos electivos y permaneció en “cargos políticos”, es decir, aquellos donde era designado por la autoridad competente; Cobos en cambio, concluido su mandato, fue elegido en 2013 diputado nacional y senador nacional en 2015, por la provincia de Mendoza.

Durante décadas los diversos actores aislaron en el Senado a sus potenciales miembros “imprevisibles”, fueran estos agentes, funcionarios o legisladores. Sin embargo, nadie se interpeló —ni siquiera el propio Álvarez— durante los agitados meses de 2000, respecto de qué ocurre cuando no hay apoyo moral por vergüenza; cuando, fuera de los protegidos límites institucionales, se oculta la pertenencia para evitar juicios de valor de personas externas a la entidad, cuando abundan las burlas o el sarcasmo.

⁴⁶⁵ Incluso una madrugada algunos ingresaron al Senado y quemaron parte de su mobiliario, en una situación muy confusa.

Todavía en el presente, permanecen estas percepciones en la ciudadanía. Un chiste referido a la Cámara de Diputados refleja esta imagen de los ciudadanos en general y del periodismo en particular:

- ¿Te enteraste que Julio G descansará para siempre?
- Qué ¿murió?
- No, lo contrataron en la Planta Permanente de la Cámara de Diputados.⁴⁶⁶

La mención bien podría estar referida al Senado. Su relevancia radica en que expresa la percepción que la sociedad tiene de las burocracias públicas y de las instituciones gubernamentales. Esta escasa imagen positiva permitió que ante situaciones de crisis económica se comprimieran drásticamente las estructuras administrativas del Estado y el hecho pase inadvertido, como si estas no formaran ni incluyeran a los ciudadanos que trabajan en ellas. Oscar Oszlak sintetizó sagazmente esta situación: “La burocracia estatal, viuda administrativa de sucesivos gobiernos y regímenes políticos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos”.⁴⁶⁷ Pero los miembros de la burocracia gubernamental a menudo eran “viudos” de dirigentes políticos que migraban hacia otros organismos, eran miembros de partidos políticos que ya no estaban en el gobierno, o como en el caso del Senado, de senadores que ya habían cumplido su mandato.

Ante situaciones críticas estos “viudos” y “viudas” dentro de las instituciones estatales podían quedar desamparados y en la calle. Estos eventos originados por factores externos, resquebrajaron lealtades y generaron nuevos lazos de reciprocidad por el impacto que tenían dentro de los organismos gubernamentales.

En sucesos como los mencionados, subyace la noción de don (Mauss, 2009) cuya tríada dar-recibir-retribuir, entrelazaron la moral, el honor, el prestigio (*mana*) y la obligación, y a su vez, establecieron la necesidad de devolución del don, para no transformarse en “limosna”. Este tipo de dádiva que renegaba de la libertad porque no se podía rechazar, tampoco era desinteresada; en la mayoría de los casos constituían alianzas y contraprestaciones “voluntarias” que se recibirían en un futuro mediato o inmediato, conformando así un sistema de prestaciones totales. El origen de la

⁴⁶⁶ El portal de noticias de la ciudad de Chacabuco, partido de la provincia de Buenos Aires donde nació el presidente de la Cámara de Diputados Julián Domínguez, publicó el 3 de agosto de 2014, en su columna “Pizarra de expresión” este chiste, autoría de Yayo. <http://www.vivechacabuco.com/pizarra.asp?S=&Pag=2> [consultada el 3/08/2014].

⁴⁶⁷ Frase extraída de <http://www.oscaroszlak.org.ar/> [consultada el 6/04/2015].

denuncia del supuesto pago de sobornos en el Senado es el cuestionamiento a la autoridad (en tanto presidente del Bloque del PJ) de Augusto Alasino como receptor y distribuidor de este “don”. Contrariamente a esta percepción, Alasino creyó confirmar su *mana*, en tanto atributo de su “poder” como jefe del bloque y “redistribuidor” de la dádiva recibida. El voto “no positivo” de Julio Cobos al proyecto de la Resolución 125, en cambio, objetó y rechazó el supuesto “mana” proveniente desde el Poder Ejecutivo, el cual sin embargo aceptara anteriormente, cuando recibió y aceptó el “don” (la invitación) de formar parte de la fórmula presidencial.

Sin embargo, otros acontecimientos más traumáticos para el personal y para la institución misma que estos dos casos analizados, tienen escasa o nula repercusión en la sociedad en su conjunto.⁴⁶⁸ A ellos me referiré a continuación.

⁴⁶⁸ La sociedad se hace eco del cierre de grandes fábricas pero desconoce en cambio los grandes cambios de los organismos estatales, salvo contadas excepciones, como sucedió años atrás con los redimensionamientos del INDEC, por ejemplo.

“Estados” alterados

La burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir.
Max Weber

7.1. Una “casa de papel”

El Senado se distingue por la impronta específica que cada administración presidencial trata de “imponer” a la institución” como un mecanismo de diferenciación de su predecesora, características atribuidas —con frecuencia— al contexto político-económico del cual forman parte.

Sin embargo, algunas “marcan” un quiebre en la lógica institucional de los actores, ya sea por el impacto de factores externos (administración de la Presidencia de Eduardo Duhalde) como por disparadores generados internamente desde la propia gestión (el caso de Carlos “Chacho” Álvarez) lo que las hace permanecer en la memoria de los agentes. En este capítulo analizaré estos dos procesos fuertemente traumáticos para los empleados, aun cuando no tuvieron la repercusión pública de los desarrollados en el capítulo precedente. Inversamente, exploraré por qué a partir de 2014, en un contexto de bonanza personal para la mayoría del personal, estas condiciones extraordinarias generaron incertidumbre en aquellos agentes que fueron protagonistas de estos acontecimientos en la década 1990.

La elección de la gestión de Duhalde se debe a que pocos meses después de asumir, en 1989, invocando dos leyes sancionadas poco tiempo antes (las Leyes 23696 de Reforma del Estado y 23697⁴⁶⁹ de Emergencia Económica), las convirtió en el fundamento para realizar despidos masivos en la Cámara. Carlos “Chacho” Álvarez, en cambio, como presidente del Senado, desarrolló una relación beligerante con los senadores, cuya tensión se incrementó durante 2000 por sus denuncias de empleados

⁴⁶⁹ Esta ley especifica la situación de los empleados públicos en el Capítulo 18 (del empleo en la administración pública, empresas y sociedades). Eduardo Duhalde como presidente del Senado —y vicepresidente de la Nación— la implementa en la Cámara.

*ñoquis*⁴⁷⁰ en la Cámara. Estas acusaciones involucraron y afectaron tanto a los agentes que trabajaban diariamente en el Senado como a la imagen de la misma institución. La mediatización del conflicto entre Chacho Álvarez y los senadores —por parte de aquél— durante su corto mandato de diez meses, reveló además la problemática relación de la dirigencia política con la prensa⁴⁷¹ y la complejidad de los vínculos con el periodismo.

Cada cuatro años, en las áreas administrativas del H. Senado de la Nación, se percibe en los agentes ansiedad y temor. La causa se debe a la renovación de las autoridades y funcionarios que acompañan a cada nueva gestión. Estos cambios generaron zozobra porque las nuevas designaciones suelen involucrar cambios dentro de la Cámara.

Como ya mencionara, los agentes —incluso aquellos que revisten en la planta permanente— no tienen la certeza de continuar en el mismo destino de trabajo, cuando asumen las nuevas autoridades y/o senadores. La situación suele ser mucho más delicada —debido a su precariedad laboral— para el personal contratado y de la planta transitoria⁴⁷² de las áreas administrativas, pues a un porcentaje importante se les da la baja⁴⁷³ en forma masiva.

Estos reacomodamientos cíclicos generan incertidumbre. Para los agentes transitorios, la necesidad de asegurar la continuidad en la dependencia en la que prestan servicios. Para los permanentes, evaluar qué estrategia es más conveniente: realizar gestiones que les asegure continuar en el mismo destino o cambiarlo, si consideran que eso les augura un futuro más promisorio.

A menudo, la asunción de las gestiones nuevas conlleva cambios en el organigrama que modifican las estructuras existentes y las reemplazan por otras, creadas en función de las necesidades de las autoridades entrantes. Los agentes vivían estas etapas de reacomodamiento institucional, desde 1989 hasta la fecha, como

⁴⁷⁰ La noción alude al personal que no va a trabajar pero se presenta a cobrar los haberes todos los 29. En Argentina existe la costumbre de colocar dinero debajo del plato de los ñoquis del 29, para atraer la prosperidad.

⁴⁷¹ Uno de los aspectos que asume esta relación se desarrolló en el capítulo anterior, “La ‘casa’ ante dos eventos críticos”.

⁴⁷² Agentes cuya designación puede revocarse sin aviso previo.

⁴⁷³ La Ley 24600 establece que los agentes designados por los senadores cesan en su cargo cuando éste concluye su mandato. En las áreas permanentes si bien no debería nombrarse personal en la planta transitoria, es práctica en la Cámara dichas designaciones, motivo por el cual estos agentes son dados de baja cada cuatro años cuando asume una nueva gestión. Ver el capítulo “La 24600”.

períodos críticos. Sin embargo, más allá de la incertidumbre que se percibe como una amenaza frente al cambio, cada gestión tuvo —como se mencionó— sus peculiaridades.

Victor Turner (2002) consideró que las instituciones, entre ellas las legales, dejaban de ser reglas muertas cuando se las observaba dentro del proceso social en el cual estaban inmersas, que era en sí mismo, dinámico. De este modo, estructuras formales, supuestamente estáticas, visibilizaban esta “fluidez” permanente intrínseca. La “casa de papel” *cruje* tanto ante reacomodamientos formales —cambios en el organigrama o modificaciones en la normativa institucional— como ante los informales: aquellos que afectaban las rutinas cotidianas de la Cámara; ello se debía a que unos y otros *adecúan* la “casa burocrática” a las *necesidades* de cada gestión administrativa. Así, como mencioné anteriormente, mediante DP se modificaron y/o crearon nuevas dependencias (denominadas “estructuras”) dentro del organigrama⁴⁷⁴ del Senado, en función de sus intereses. A esta segunda acepción se refirió José cuando me afirmó: “en esta ‘casa’, el papel resiste cualquier cosa”.

Esta fluidez señalada por Turner también la comprobé al analizar diversas estrategias de algunos presidentes de la Cámara, quienes concibieron la Presidencia del Senado como un ámbito desde donde continuar la política desplegada en sus propios territorios (como Chacho Álvarez) y una instancia en la carrera hacia otros cargos electivos más poderosos. Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf y Daniel Scioli, constituyen ejemplos de vicepresidentes que, concluidos sus mandatos, asumieron como gobernadores de la estratégica provincia de Buenos Aires. La Presidencia Provisional también era un cargo prestigioso y trampolín para las estrategias políticas de algunos senadores. Juan Carlos Maqueda dejó ese cargo para asumir como juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y José Luis Gioja como gobernador en la provincia de San Juan. Esa dinámica del proceso social que “permeaba” a las instituciones —siguiendo a Turner— se manifestó claramente durante el la gestión de Duhalde en la Cámara.

⁴⁷⁴ Ver entre otros, DP 471/11, DP 807/2011, DP 880/11, DP 997/11 y DP 127/12. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 13/07/2016].

7.2. “El pánico me paralizaba cada vez que veía al cartero”

La primera renovación de autoridades del Senado fue en 1989. El presidente Raúl Alfonsín traspasó el gobierno a Carlos Menem seis meses antes de concluir su mandato. Su compañero de fórmula, Eduardo Duhalde, asumió entonces como vicepresidente de la Nación y presidente del Senado.

En aquel año, la hiperinflación, las movilizaciones sociales y los saqueos en las principales ciudades, exteriorizaron la fragilidad política y económica del gobierno nacional. Un contexto internacional inmerso en profundos cambios profundizó la vulnerabilidad de la democracia argentina. En pocos meses asistimos —paradójicamente en el mismo año del Bicentenario de la Revolución Francesa— a la disolución de la URSS, al colapso de las repúblicas democráticas de Europa del Este, a la caída del muro de Berlín y a la reunificación de Alemania. Es en estas circunstancias que Duhalde asumió —anticipadamente— el 8 de julio de 1989 y Menem impactó con el anuncio de su gabinete. El nombramiento inesperado de Miguel Roig (quien fallece a pocos días de asumir el 14 de julio) y la sucesiva designación de Néstor Rapanelli —ambos vinculados con la multinacional Bunge & Born (B&B)— como ministros de Economía, preanunciaron la política económica neoliberal (Acuña, 1995) que se implementó durante sus dos mandatos. Las medidas de liberalización de la economía adoptadas por Erman González, quien asumirá en diciembre de 1989 en reemplazo de Rapanelli, llevó al presidente a anunciar que los argentinos se embarcaron en un vuelo en el que en el avión “no hay paracaídas” (Acuña, 1995: 64).

Cuando en 2003 ingresé a trabajar a la Cámara, todavía en conversaciones casuales perduraban los temores de aquellos días. Los puestos en las áreas administrativas que dependían de la Presidencia del Senado ejercida por el radical Víctor Martínez (compañero de fórmula de Raúl Alfonsín), desde 1983 hasta 1989, a partir de la asunción de las nuevas autoridades, pasaron a ocuparse por agentes designados por Duhalde, como era costumbre en la “casa”. La situación de los empleados que se desempeñaban en despachos de senadores con mandatos cumplidos o en áreas administrativas era incierta debido a la inestabilidad económica.

Las Leyes de Reforma del Estado (23696) y de Emergencia Económica (23697)⁴⁷⁵ otorgaron al Poder Ejecutivo Nacional facultades para privatizar las empresas estatales, suspender subsidios y contrataciones gubernamentales y poner en disponibilidad a los empleados públicos (Camou, 1995). En este contexto, la incertidumbre laboral impactó en un porcentaje importante del personal del Senado. El artículo 1° de la ley 23697 “pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado”. Su incumbencia afectó los subsidios del Estado, las inversiones extranjeras, la promoción industrial y minera, el mercado de capitales, el empleo público, la carta orgánica de bancos, el Banco Central, entre otros aspectos de la actividad estatal.

La ley además de establecer la reducción del gasto público, interrumpió por 180 días la designación y contratación de personal (artículo 42). El artículo 45 fue determinante para el futuro de los agentes del Congreso, ya que suspendió por 180 días los regímenes legales que determinaron las remuneraciones del personal legislativo y judicial de la Nación, y estableció:

la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la Nación... harán suya la política salarial del Poder Ejecutivo Nacional para sus empleados, dictando las resoluciones y actos que fueren pertinentes a efectos de fijar las remuneraciones del personal. En el plazo antes referido, los presidentes de las Cámaras Legislativas de la Nación redactarán y someterán a ambos cuerpos los proyectos de reglamentación de un nuevo escalafón y de los convenios colectivos de trabajo.⁴⁷⁶

La ley dispuso la baja del personal designado sin concurso que tuviera estabilidad y revistiera en las dos categorías superiores (artículo 46).

Los aspectos de la ley vinculados con el empleo estatal se reglamentaron mediante el Decreto 1226/1989,⁴⁷⁷ el cual establecía, entre otras medidas, la imposibilidad de reincorporar al personal dado de baja por el término de cinco años (artículo 18). Por entonces, el régimen jurídico de la función pública se regía por la ley 22140 de 1980. Esta ley tenía como ámbito de aplicación al personal que se desempeñaba en dependencias del Poder Ejecutivo de la Nación e incluía al Congreso

⁴⁷⁵ La Ley 23696 se sanciona el 17 de agosto de 1989 y se publica en el Boletín Oficial el 25 de septiembre. Ver en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/norma.htm> [consultada el 13/07/2016]. Ley 23697 se sanciona el 1° de septiembre de 1989 y se publica en el Boletín Oficial el 25 de septiembre. En <http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-23697-ley-emergencia-economica.htm?17> [consultada el 13/07/2015].

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

⁴⁷⁷ Sancionado el 9 de noviembre de 1989, publicado en el Boletín Oficial el 14 de noviembre de 1989.

Nacional. El personal legislativo se encuadraba todavía en 1989 dentro de los alcances de la citada ley, que en el artículo 47 determinaba:

El personal que goce de estabilidad podrá ser puesto en situación de disponibilidad con percepción de haberes por un plazo no mayor de DOCE (12) meses, cuando se produzcan reestructuraciones que comporten la supresión de los organismos o dependencias en que se desempeñen o la eliminación de cargos o funciones, con los efectos que determine la reglamentación. Al término de dicho lapso el personal deberá ser reintegrado al servicio o dado de baja.⁴⁷⁸

Los senadores tenían aún —y hasta la reforma de la Constitución Nacional en 1994— un mandato de nueve años. En 1989 se renovó un tercio de las bancas de Senadores⁴⁷⁹ y si bien se adelantó el traspaso del gobierno y Eduardo Duhalde comenzó a ejercer funciones como presidente del Senado en el mes de julio, los senadores electos asumieron sus bancas en diciembre.

Con un marco propicio para nuevas reestructuraciones, en diciembre de 1989 los agentes entrevistados refieren que muchos compañeros de trabajo recibieron el telegrama de despido. Solo durante los últimos días de ese año se enviaron más de quinientos telegramas.⁴⁸⁰ Pero las cesantías y pases a disponibilidad continuaron el año siguiente en toda la Administración Pública central (Acuña, 1995)⁴⁸¹. Norberto Di Próspero, evocaría posteriormente que “en 1990, el entonces presidente del Senado Eduardo Duhalde dispuso la disolución de la Dirección de Automotores, dejando además en disponibilidad a más de 850 compañeros que posteriormente fueron cesanteados” (Di Próspero, 2013: sin número).

El recuerdo de aquellos días para el personal que todavía hoy trabaja en el Senado es penoso; rememoran la pérdida de muchos puestos de trabajo y la angustia ante su propia incertidumbre laboral.

Turner (2002) enfatizó en su noción de “drama social”, el peso de la lealtad y la obligación, debido a que las personas se veían obligadas a adoptar posiciones aun

⁴⁷⁸ En

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=037CC4C4EEA94D26B1F03A16B43D177C?id=16169> [consultada el 13/07/2015].

⁴⁷⁹ La Constitución Nacional de 1853 establece la renovación de las bancas cada tres años por tercios (art. 48 de la Constitución). Luego de 1983 el primero fue 1986, el segundo en 1989 y el tercero en 1992. A partir de la reforma de 1994 se reduce el mandato de los senadores a seis años (artículo 56), la Cámara se renueva desde entonces por tercios cada dos años.

⁴⁸⁰ Esta cifra también aparece mencionada en el libro de Pontaquarto (2005).

⁴⁸¹ Acuña (1995) refiere que entre 1989 y 1991 se pierden 147.000 puestos de trabajo en la Administración Pública central.

en contra de sus preferencias personales. Todavía pervive la sensación de una “caza de brujas”,⁴⁸² fundamentalmente hacia los agentes radicales y hacia quienes ingresaron por personas que ya no trabajaban en la Cámara. Sin un marco jurídico específico que los *ampare*,⁴⁸³ muchos empleados designados por un contacto radical,⁴⁸⁴ así como el personal sin una militancia política o carente de padrino político, o aquellos que no contaban con un referente que solicitase a las autoridades su incorporación a una dependencia, fueron cesanteados.

Turner describió estas situaciones como aquellas en las cuales “el conflicto parece visibilizar los aspectos sociales, normalmente encubiertos por las costumbres, y hace atterradoramente prominentes los hábitos de la rutina diaria” (Turner, 2002: 47). Martín, un funcionario de la UCR de entonces, describió la situación de manera similar a la efectuada por este autor:

Acá siempre fue igual, a los que tenían padrino no se los tocó, a los que no tenían a quien “pedir” y se sabía, se les mandó el telegrama de despido y al resto que estaba en una situación dudosa se los pasó a disponibilidad y se les dio un plazo de seis meses para conseguirse un destino. Caso contrario, se indemnizaban y quedaban en la calle. Los peronistas no tuvieron problemas, pero para los compañeros radicales resultó muy difícil la designación en un nuevo destino en un contexto de reducción de legisladores.

Así, en tanto la legalidad se refiere a los significados asociados con la ley, las normas especifican si las acciones que deben observar las personas son correctas o incorrectas (Ewick and Silbey, 2002). Juan, un agente del área parlamentaria, me comentó que el nuevo régimen laboral permitió a Duhalde —mediante DP— realizar profundas transformaciones: pasar personal a disponibilidad, disolver estructuras existentes (entre ellas, Automotores como mencionara Di Próspero) y crear nuevos organigramas en los despachos de los senadores y en las comisiones. Estos cambios alteraron —considera— las “reglas de juego”; a partir de ese momento todo el personal (permanente o transitorio) pasó a ocupar módulos. Cada senador tiene asignados una cantidad de módulos (de la cual no puede excederse), que comprendía tanto al personal que trabaja en el Senado como en las provincias. El máximo de módulos corresponde a la categoría más alta a partir de la cual se reducen de acuerdo con lo estipulado por

⁴⁸² La denominación fue tan extendida que incluso la menciona el ex secretario Parlamentario Mario Pontaquarto (2005: 20).

⁴⁸³ La Ley 24600 —Estatuto del Personal Legislativo— se sanciona el 22 de noviembre de 1995.

⁴⁸⁴ Para el personal que se desempeña en despachos de senadores de la UCR cuyos mandatos concluyen en diciembre de 1989 la situación era aún más vulnerable.

la ley 23032 (en la cual se los denomina escala). En consecuencia, la cantidad de personal designado en el despacho de un senador dependía de sus categorías; los nombramientos en las categorías más altas disminuyen el número de empleados que pueden designar de manera proporcional.

El marco jurídico de la Ley 23697 de Emergencia Económica se aplicó en toda la Administración Pública, pero institucionalmente en el Senado supuso un proceso de cambios profundos, al punto que se cesanteó a parientes de senadores. Tal como afirmara Weber (2002), los usos en tanto regularizadores de las conductas y las costumbres, como expresión de usos de arraigo duradero, manifiestan las normas no garantizadas. En tal sentido, estos acontecimientos expresaron el límite de la costumbre: su estabilidad se basa en que quien no se orienta por ella obra inapropiadamente (Weber, 2002). Pero ¿cuál era la conducta “apropiada” frente a estas nuevas reglas de juego?

Los empleados permanentes —según me explicara Ana— con esta nueva normativa se transformaron en “una mercadería que nadie quería en ningún lado, ni en el área parlamentaria ni en la administrativa, porque le quitaba módulos a los empleados de los senadores en la primera y a los de Duhalde, en la segunda”. Desprotegidos política y sindicalmente, el personal —me afirmó— estuvo a la “deriva”:

Soy una sobreviviente —me aseguró Ana—. APL se lavó las manos e hizo muy poco, ATE se movió un poco más y algo pudo hacer por los compañeros. Cada empleado resolvió su situación de forma individual. La capacidad de negociación dependía de los vínculos de cada uno, la mayoría “negoció” permanecer en la Cámara designado en categorías inferiores, “bajás o nada” era la propuesta. Para muchos senadores la situación era complicada, recibían más pedidos de reubicación que aquellos que estaban en condiciones materiales de resolver: con despachos y dependencias “amigas” colapsadas, las reasignaciones de destino para los empleados radicales fueron muy difíciles. Con una administración peronista y perteneciendo al partido por la primera minoría, luego del período de disponibilidad fueron despedidos. Los empleados peronistas, tuvieron más suerte, no fueron “tocados”.

Susan Silbey (2005) denominó a las acciones diarias que se enmarcaban en negociaciones cotidianas, “construcción cultural de la legalidad”. El proceso descrito por Ana supuso para el radicalismo como actor senatorial (conformado por autoridades, senadores, funcionarios y agentes), nuevas formas institucionalizadas de constituir la legalidad. La UCR a partir de la asunción de Duhalde en 1989 perdió las estructuras más importantes en el Senado: La Presidencia, la Presidencia Provisional,

las Secretarías Parlamentaria y Administrativa. Los empleados de estas áreas, así como los que se desempeñaban en los despachos de los senadores salientes, fueron los más afectados durante los meses de estas “razias”.

La cercanía de las fiestas navideñas producía aún más desosiego. Los telegramas se enviaron en el período del año en el cual en el Senado no había actividad parlamentaria; los senadores y gran parte del personal volvía a sus provincias, por lo tanto, las posibilidades de la reincorporación fueron negociaciones muy complejas y pospuestas hasta la reanudación de las actividades el año siguiente. Para entonces, las perspectivas de obtener un destino eran poco probables. Los senadores habían asumido en diciembre y la presidencia había ocupado las escasas vacantes disponibles como consecuencia de esta reestructuración.

Turner (2002) señaló que las situaciones de conflicto conducen a *dramas sociales* como el analizado. Este caso, circunscripto al Senado, desencadenó efectos similares a los descritos por este autor. La zozobra y el desconcierto del personal era tal, que en una entrevista Berta (nombrada en septiembre de 1983) describió su desesperación:

Cuando caminaba por mi barrio y veía al cartero, me paralizaba, el cuerpo me temblaba, a veces tenía náuseas, no podía controlar mi angustia. Éramos cada vez menos los que no habíamos recibido el telegrama, sentíamos que era una cuestión de tiempo. Íbamos a pedirles a senadores y funcionarios peronistas, pero éramos tantos que no podían ayudarnos a todos.

En algunas familias, la situación fue particularmente violenta. Berta me detalló la situación de un compañero:

Cuando a Raúl le llegó el telegrama en 1989 era soltero y vivía con el padre. Para ellos fue una situación muy difícil de sobrellevar porque era sostén familiar, él finalmente consiguió reincorporarse. El año pasado⁴⁸⁵ —¡veintidós años después!— yo iba a acompañarlo a Raúl cuando su padre yacía en su lecho de muerte, y lo escuché murmurar día tras día: *Duhalde, Duhalde...* una y otra vez.

Así, la brecha que se producía en las relaciones regulares gobernadas por normas entre personas de un mismo “sistema”, conducía a una “escalada” de la crisis (Turner, 2002). Tita, quien debía su nombramiento a un funcionario radical, profesor en la facultad que en 1989 ya no trabajaba en el Senado, recordó:

⁴⁸⁵ La entrevista se realizó el 30 de marzo de 2011.

Lo que pasó cuando asumió Duhalde fue terrible... yo me salvé porque estaba con licencia por maternidad y cuando me reincorporé las aguas ya se habían calmado, pero dejaron en la calle a todos los que ya no teníamos padrinos. Algunos consiguieron la reincorporación a través del tiempo, pero la mayoría no.

El personal de origen radical denominó “caza de brujas” y “purga” a las cesantías de aquellos meses. Según ellos, estaban destinados a homogenizar el perfil de los empleados de la Cámara. El Senado —aducían— reflejaba en el origen partidario de sus empleados un desequilibrio respecto de la representación de los senadores. Estos agentes infirieron así un “origen político” en estos despidos que, enmascarados tras la crisis económica, pretendían que la institución pudiera dar cabida a personas allegadas al partido, no solo mayoritario en la Cámara (PJ) sino además en ejercicio del gobierno nacional. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define purga a la “expulsión o eliminación de funcionarios, empleados, miembros de una organización, etc., que se decreta por motivos políticos, y que puede ir seguida de sanciones más graves”.⁴⁸⁶ El 18 de mayo de 1990, el DP 389/90 declaró “en disponibilidad al personal de las Comisiones... eliminándose los cargos que los referidos agentes ocupan” (artículo 1º). De acuerdo con lo establecido por el Decreto del PEN 821/90 los agentes sin destino al concluir el período de 180 días eran dados de baja del organismo donde trabajaban. En el Senado, 119 personas se encontraban alcanzadas por este decreto y recibieron la carta documento donde se les notificó su nueva situación laboral.

Las nuevas normas horadaron así el atributo basal de la burocracia, su dependencia de los poderes estatales para mantener y fundamentar su jerarquía social (Lefort, 1984). Este prestigio, garantizado por estatutos especiales, les confería ciertos derechos, en este caso denegados. La situación de los agentes cesanteados, evocó el análisis que efectuó de la burocracia Alain Touraine. Este autor sostuvo que la línea jerárquica de este tipo de organizaciones además de la delegación de autoridad, suponía que las decisiones fundamentales no se efectuaran en su interior, debido a que ésta “no es más que un sistema de transmisión y ejecución” (Lefort, 1984: 29). Todo el proceso implementado por Duhalde de reducción de personal a partir de la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica ejemplificó esta idea

⁴⁸⁶ Ver <http://lema.rae.es/drae/?val=purga> [consultada el 30/07/2015].

de Touraine de describir la burocracia como el ámbito donde las directivas se transmitían y/o se ejecutaban.

Los agentes afectados interpusieron individualmente a Duhalde como presidente de la Cámara un recurso de reconsideración impugnando el acto administrativo. A través de este mecanismo formal e institucionalizado se buscó frenar la aplicación de estos decretos. El pedido se fundamentaba en la falta de antecedentes laborales institucionales para sancionarlos con la medida y la estabilidad brindada por la Constitución y por las leyes vigentes. Asimismo, en la nota se cuestionaba que el decreto se amparase en la ley 22922 dictada durante la dictadura militar, así como el artículo 47 de la ley 22140, porque no fueron suprimidas, ni las comisiones, ni las funciones, ni sus cargos. Además se rechazaba cubrir la vacante producida por las disponibilidades, amparándose en la reafirmación de las relaciones de reciprocidad entre la administración de la Cámara y su personal.

La petición se sustentaba en que el Senado, como administrador, tenía el poder de “dictar justicia interna” en virtud de las facultades de su presidente, a quien se consideraba no inhibido por el error cometido. Se produce así la última fase del drama social, la reintegración del grupo afectado (Turner, 2002). Sin embargo, las solicitudes que realmente se canalizaron satisfactoriamente correspondían a de quienes obtuvieron un “destino”; es decir, que el jefe a cargo de la dependencia solicitara al empleado, tarea nada sencilla teniendo en cuenta que unos meses antes, en diciembre de 1989, se pasó a disponibilidad a gran cantidad de empleados. Ana Creppy (2011) señaló que a fines de 1989 el total de empleados del Senado ascendía a 3450, pero en 1990, con la aplicación del Decreto 259/90, se redujo la planta del Senado a 2500 empleados, un 27,5% del personal fue cesanteado.

Veena Das y Deborah Pool (2008) señalaron respecto de las etnografías referidas al Estado, cómo tienden, en el presente, a centrarse menos en su legibilidad (en aquellas prácticas escritas acerca de las cuales se hace hincapié habitualmente) para focalizarse en aquellos espacios, formas y acciones a través de “las cuales el Estado está constantemente siendo experimentado y deconstruido mediante la ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras” (Das y Pool, 2008: 25). La posibilidad de visibilizar no solo a los papeles, sino los mecanismos empleados para implementar las reglas escritas que contienen esos papeles, me permitió comprender las prácticas presentes en el Senado. El sentido asignado a los decretos,

admitía iniciar las acciones refrendados en ellos. Así, Duhalde invocó la emergencia económica para diseñar el organigrama senatorial de acuerdo con sus necesidades. A partir de entonces, la asunción de una nueva administración cada cuatro años establecía reestructuraciones, las dependencias⁴⁸⁷ se redimensionaban, cambiaban la denominación y se reasignaban sus áreas a nuevas direcciones administrativas. Esta modalidad de adecuar el organigrama institucional, por parte de las gestiones presidenciales entrantes, implementada por primera vez invocando la Ley de Emergencia Económica, tuvo como fin reducir el gasto público. Cada una de éstas, sin embargo, modificó y gradualmente aumentó la estructura administrativa del Senado.

En 1991, dos años más tarde, Duhalde renunció como presidente del Senado y vicepresidente de la Nación para asumir como gobernador de la provincia de Buenos Aires. El artículo 58 de la Constitución Nacional establece que la Presidencia del Senado la ejerce el presidente Provisional cuando aquél se encontrara ausente. Desde 1989 ese cargo lo ejercía el senador Eduardo Menem, quien fue reelegido sucesivamente hasta 1999. Como no se llamaba a elecciones para cubrir el cargo de vicepresidente de la Nación, hasta 1995 que asumió Carlos Ruckauf la Vicepresidencia de la Nación, el senador Menem como presidente Provisional de la Cámara, cumplía las funciones de presidente.

El traspaso de Eduardo Menem a Carlos Ruckauf, en julio de 1995, el personal no lo señaló como una situación amenazante, por dos razones. La primera, Menem era presidente Provisional de la Cámara antes de que éste asumiera y durante toda la gestión presidencial de Ruckauf, por lo tanto, él permaneció en la Cámara no solo como senador, sino además como presidente Provisional. Éste era un cargo ejercido por un senador del mismo partido gobernante y con estrecha afinidad con el presidente, pues era el segundo en la línea sucesoria,⁴⁸⁸ detrás del vicepresidente de la Nación.⁴⁸⁹ El segundo motivo, el contexto era diferente del de 1989. A fines de 1994, ingresó en

⁴⁸⁷Las áreas administrativas y parlamentarias más importantes, en orden jerárquico en el Senado, las Direcciones, Subdirecciones y Departamentos, dependen en su mayoría en el presente de dependencias correspondientes a la planta política: las Direcciones y las Subdirecciones Generales. En 1989, las designaciones en la planta política no eran tan habituales como en el presente porque el organigrama de la Cámara tenía dimensiones más reducidas.

⁴⁸⁸ Ver capítulo “Los Actores”.

⁴⁸⁹ Ésta sería la causa por el cual Carlos Menem no llama a elecciones para cubrir el cargo cuando Duhalde renuncia. Durante esos años, cuando Menem toma licencia, la presidencia se la traspasa a su hermano Eduardo, elegido presidente Provisional del Senado durante los once períodos consecutivos, desde 1989 hasta 1999, correspondientes a los dos períodos en los cuales Carlos Menem fue presidente argentino.

la Mesa de Entradas del Senado el proyecto de ley acordado con los gremios, del cual el propio Menem fue su autor —la ya mencionada ley 24600— que establecía un estatuto para el personal legislativo, el cual con media sanción se giró a la Cámara de Diputados el mes anterior a que Ruckauf asumiera.

7.3. El retorno del “héroe”

En diciembre de 1999 Fernando De la Rúa asumió como presidente y quien lo acompañó en la fórmula, Carlos “Chacho” Álvarez, reemplazó a Ruckauf como presidente de la Cámara. Algunos agentes recordaron a Álvarez como un triunfador, un hijo pródigo, “un compañero que volvía triunfante ¡como presidente!”, me enfatizó Luz, orgullosa. Ella siempre se desempeñó en diversas dependencias de la Secretaría Administrativa, pero tenía fluidos vínculos con los agentes de las comisiones, donde cumplía funciones Álvarez, a quien conocía personalmente.

“Chacho” Álvarez ingresó al Senado en los albores de la democracia y si bien posteriormente fue diputado nacional por la Capital Federal (desde 1989 a 1999), no fueron claras las razones que lo llevaron a renunciar como agente de la Cámara. Algunos aseguraron que las autoridades “lo obligaron” a renunciar para que asumiera como presidente del Senado. Álvarez, por lo tanto, conocía no solo el funcionamiento del Congreso, debido a su desempeño durante 10 años como diputado, sino también las rutinas y las reglas formales e informales que regían su vida cotidiana. Luz enfatizó una mañana durante una conversación casual:

¿Te acordás de Chacho? ¿Qué alegría cuando volvió? ¡Uno de la ‘casa’ que llegaba a vicepresidente! Y el tipo un gauchazo, un señor siempre. Cuando asumió nos saludaba con afecto cuando lo encontrábamos por los pasillos. A mí, cuando me vio, se acercó, me abrazó y me preguntó “¿cómo estás Luz, después de tantos años?”. ¡Se acordaba todavía de nuestros nombres! Claro si cuando entramos éramos pocos y nos conocíamos todos. Él nunca dejó de pertenecer a la “casa”, hizo su carrera política, fue diputado pero con licencia por cargo de mayor jerarquía, recién renuncia para asumir como vice, porque si no, no podía.

Sin embargo, Álvarez aún figuraba como empleado de planta con licencia sin goce de haberes desde 1989, cuando entregó a la prensa en 2000 la lista del personal de la Cámara.⁴⁹⁰

Los empleados lo recuerdan porque durante su gestión se implementaron algunas reformas tendientes a reducir el personal que podían nombrar los senadores y

⁴⁹⁰ En <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-06/00-06-28/pag12.htm> [consultada el 15/07/2014].

a la vez, controlar y otorgarle transparencia administrativa al Senado. Esteban, un periodista con una dilatada trayectoria en el Congreso, me explicó que algunas de esas medidas pretendían frenar excesos. Entre ellas, la que determinaba que los gastos de los senadores en el Comedor del Senado, dejaran de ser gratuitos para pasar a descontárselos de la dieta.⁴⁹¹ Era una forma de controlar el presupuesto de la Cámara y evitar abusos.

La misma procedencia tuvo otra medida que involucró directamente a los agentes e indirectamente a los senadores. El Decreto Presidencial (DP) 1036/00 reglamentó la firma de una planilla diaria para controlar la asistencia.⁴⁹² Se buscaba “desenmascarar” al personal designado que no trabajaba diariamente en la institución,⁴⁹³ popularmente denominados “ñoquis”. Sin embargo, la medida afectó fundamentalmente a los empleados de los senadores con tareas asignadas en las provincias. Los agentes debían tener un domicilio en Capital Federal o el Conurbano para justificar las inasistencias médicas y presentarse a trabajar todos los días en el Senado. La sospecha de personal que figuraba en planilla pero no asistía diariamente al Senado llevó a que algunos dieran domicilios falsos en Capital Federal. El área de Recursos Humanos fue a constatar los domicilios y verificó casos en los que el agente no vivía en la dirección brindada. Comenzaron así sumarios administrativos que derivaron en despidos.

Este decreto no alcanzó al personal transitorio que trabajaba en los despachos, y estaban exceptuados de firmar la planilla de asistencia, pero sí a los permanentes. Incluso en la actualidad, en la planilla denominada “Presentismo” (cuya información se remite de manera electrónica y acompaña a la de asistencia) correspondiente a los despachos, solo figura el personal permanente.

¿Cuáles son los objetivos de estas medidas tan impopulares? Álvarez pretendía mediante estos nuevos instrumentos de control del personal impedir que los senadores nombraran personal que no trabajara en la Cámara y horadar las “capas geológicas”,⁴⁹⁴ expresión mediante la cual él describió una característica de la institución que iba en

⁴⁹¹ Ver referencias al respecto en http://elpais.com/diario/2000/07/18/ultima/963871201_850215.html [consultada el 15/07/2014].

⁴⁹² En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/d.decAnodec/DESC/decretosOrden?page=47> [consultada el 15/07/2014].

⁴⁹³ Esta también es el análisis de Pontaquarto (2005).

⁴⁹⁴ La noción empleada por Carlos Chacho Álvarez (10 de diciembre de 1999-6 de octubre de 2000) es una forma despectiva de referirse al personal con estabilidad laboral.

detrimento de la calidad y eficiencia del personal de la Cámara: comisiones innecesarias, solo justificables —a su entender— porque aseguraba a los senadores nombramientos, partidas presupuestarias y prebendas (Álvarez y Morales Solá, 2002); agentes que ingresaban de forma transitoria pero gestión tras gestión, mandato tras mandato de los senadores, permanecían en la planta de personal, con funciones similares o totalmente diferentes de aquellas para las que fueron designados; recambios de autoridades y legisladores, acompañados de nuevas designaciones de empleados, que superponía los nuevos a los antiguos a través del tiempo.⁴⁹⁵

Álvarez conocía estas “capas geológicas” porque él mismo formó parte de ellas. Ingresó a la Cámara a solicitud del senador Deolindo Bittel y permaneció trabajando en la “casa” en 1987, cuando éste gana las elecciones como candidato del PJ como intendente de la ciudad de Resistencia (Chaco). Bittel volvió a asumir como senador en 1989, el mismo día que Chacho ocupaba su banca como diputado nacional por la Capital Federal.

Puertas adentro del Senado, se percibieron algunas medidas que se tomaron amparadas en este discurso de transparencia institucional con desconcierto. Los agentes enfatizaron que al provenir de un presidente que había trabajado en el Senado como agente y cumplió dos mandatos como diputado, las nuevas normas se percibían como un ensañamiento de la nueva gestión hacia ellos, en especial porque Álvarez conocía profundamente las lógicas de funcionamiento de ambas Cámaras. Claudia me explicó al respecto:

¿Quién puede ser ñoqui? No cualquiera tiene alguien que “pida” semejante favor por un empleado. Hubo un manto de sospecha sobre todos, que pesó fundamentalmente sobre los *perejiles* que venimos a trabajar todos los días y eso se percibió, en el trato de la sociedad hacia nosotros, los vecinos, los conocidos (énfasis de Claudia).

Álvarez, por el contrario, estaba persuadido de que los empleados “honestos” se iban a sumar al espíritu de cambio que encarnaba en la institución.

El conocimiento del Senado llevó a este presidente a diferenciarse de las gestiones anteriores y se manifestó en acciones que denotaban cercanía hacia los agentes. Así, cuando asumió la presidencia recorrió las oficinas para saludar al

⁴⁹⁵ Ver capítulo “Los Actores”, apartado 3.1. Organigrama Institucional.

personal.⁴⁹⁶ Esta actitud y el trato brindado le conferían una imagen muy positiva. En tal sentido, como evocara Luz, “Chacho, cuando volvió, a quienes conocía nos saludaba por el nombre, que se acordara de mí fue una alegría enorme”.

Si bien el alejamiento del gobierno fue gradual, y la relación en el Senado con los legisladores nunca fue cordial, el recorte presupuestario (más allá de los anuncios) fue más un conjunto de buenas intenciones que acciones en la práctica efectivizadas; incluso se incrementó la cantidad de secretarios y prosecretarios de la Cámara. Con una mayoría opositora en el Senado, Álvarez negoció con los senadores peronistas contratos de personal y favores personales y la ley que ratificó el Acuerdo de "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal", suscripto entre las provincias, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, con la promesa de que los senadores de las provincias beneficiadas apoyaran el proyecto de Reforma laboral.

Poco después de asumir se conoció la intención de derogar el decreto mediante el cual Ruckauf había designado en la planta permanente agentes de la planta transitoria antes de concluir su mandato. La nómina del personal que integraba este listado se elaboraba —como ya se explicó—⁴⁹⁷ a través de pedidos que efectuaban principalmente los senadores, pero también tenían injerencia en su constitución los gremios y algunas autoridades y funcionarios.

Estas medidas de control de personal y presupuestarias no afectaban al personal de la planta permanente porque gozaba de estabilidad laboral desde 1995, cuando se sancionó la ley 24600, pero suponía un quiebre de códigos vigentes en la institución. Los agentes no comprendieron por qué Chacho tomó ciertas medidas, entre ellas, obligar a todo el personal designado a firmar, cuando era público en la Cámara que los

⁴⁹⁶ Álvarez recorrió las oficinas para saludar al personal cuando asumió como presidente de la Cámara (Pontaquarto, 2005). Julio Cobos, hasta el presente, fue el único presidente que saludó a los empleados, tanto cuando tomó posesión del cargo como cuando concluye su mandato. Incluso Cobos les amasa pastas a los mozos de la Cámara como una forma de agradecimiento: "Ustedes me atendieron cuatro años, por un día los voy a atender yo" refiere el diario *La Nación*. Ver <http://www.lanacion.com.ar/1421838-cobos-amasa-tallarines-para-los-mozos-del-senado> [consultada el 18/07/2014].

Poco después de asumir, tanto Daniel Scioli como Julio Cobos realizaron un brindis con todo el personal en vísperas de las fiestas de fin de año.

⁴⁹⁷ Ver el capítulo “La ‘casa’ sindical”.

senadores tenían empleados que trabajaban en las provincias. Ello además iba a contramano de otras disposiciones anteriores –como el DP 242/86.⁴⁹⁸

Este decreto autorizaba a los senadores a asignar funciones, transitoriamente, a agentes designados por ellos, para que brindaran apoyo en las provincias a las que representaban (artículo 1°). Ello no suponía un aumento de los empleados, sino el reconocimiento del que se desempeñaba en las provincias de origen de los senadores (artículo 2°), nómina que se comunicaba a la Presidencia, con la información pertinente del lugar en el que prestaría funciones (artículo 3°). La cantidad de personal que los senadores podían designar en el despacho, en las comisiones y en el bloque político que integraban ya se encontraba normatizado cuando Álvarez asumió la presidencia. El DP 520/95 adecuó lo estipulado al respecto con el incremento de senadores en la Cámara en 1995 y determinó que cada legislador podía tener un máximo de siete agentes transitorios o contratados en su despacho, dos en el bloque político y dos en las comisiones que integre.⁴⁹⁹

A pesar de la difusión de un relato de austeridad, del recorte presupuestario, del congelamiento de las vacantes y la no renovación de los contratos, como en toda gestión, cuando asumió modificó e incrementó el organigrama de la institución para adecuarlo a sus necesidades.⁵⁰⁰

Normativas como las citadas, que se promulgaban para otorgarle transparencia a la administración, tuvieron un efecto contrario al buscado. Estas estrategias otorgaron una mayor opacidad al funcionamiento del Senado; para los legisladores era fundamental el contacto con el territorio⁵⁰¹ y el papel que cumplían estos empleados para mantener vínculos con el electorado.⁵⁰² En consecuencia, “el personal en las provincias se mantiene, pero precavidamente oculto”, me confesó Ariel, un vocero de prensa, y aseguró “el sistema se vuelve en ese sentido más perverso y socava aún más la imagen de la Cámara ante la opinión pública”. Los ciudadanos percibieron al Senado

⁴⁹⁸ Ver <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretosCant/250?page=53> [consultada el 19/07/2014].

⁴⁹⁹ *Ibíd.*

⁵⁰⁰ Ver entre otros, DP 412/00, 560/00, 667/00, 737/00, 759/00, 777/00 y 795/00. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 20/07/2014].

⁵⁰¹ Abélès (2001) destaca que los diputados franceses mantienen fluidos contactos con sus provincias, no solo viajan asiduamente sino además en algunos casos, continúan ejerciendo sus profesiones en sus ciudades de origen. Bezerra (1999) realiza una descripción similar respecto a los diputados brasileños.

⁵⁰² Bezerra (1999) desarrolla el trabajo de los colaboradores de los diputados en sus estados de origen, al organizar la agenda y los eventos locales en los cuales participan los políticos.

como una institución “poblada de ñoquis”. No era ajena a esta valoración la habilidad de Álvarez para comunicar a la prensa las estrategias de su gestión administrativa en el Senado, aun antes que a los propios senadores. No solamente los legisladores describieron las actitudes del “Chacho” como maliciosas; Fernando, un antiguo compañero de trabajo de Álvarez, me explicó el desconcierto y enojo de los empleados:

—A éste lo bancó el senador Bittel cuando era su operador político y lo bancamos nosotros en la comisión, esas son las reglas de juego y nunca dijimos nada y ahora nos persigue denunciando “ñoquis”.

—¿Cuál fue la percepción de tus compañeros? —pregunté—.

—Para ellos fue una traición. Una puesta en escena que involucraba al personal, nadie entendía la deslealtad hacia quienes lo “bancaron”. Los presidentes son extraños que no conocen la *casa*, vienen cuatro años y se van, pero ese no era su caso, nadie comprendía por qué nos cubrió con un manto de sospechas a todos, muchos compañeros se sintieron usados ante la prensa. A nosotros tampoco nos resultan simpáticos los ñoquis, ganan más que nosotros, no vienen nunca y están protegidos. ¿Por qué meternos a todos en la misma bolsa?

—¿Por qué?

—Nunca supimos, él sabía perfectamente cómo funciona el Senado, denuncia el mismo tipo de trabajo que él hacía y las prácticas que usufructuó, tampoco le importó el tema mientras fue diputado y en su pelea con los senadores nos involucró a todos, no nos pareció justo. Fijate que un año después cuando la gente pedía “que se vayan todos”, contra los únicos empleados públicos que descargó su furia fue contra nosotros.

—¿Esta situación fue similar a aquella que se vivió cuando asumió Duhalde?

—No. *Lo de Duhalde fue una guerra*, los compañeros despedidos, todos en disponibilidad, cada uno buscando un destino [denominación del área donde figura que trabaja el agente]. Las decisiones de Chacho fueron focalizadas: primero no había emergencia económica, segundo en su pelea con los senadores nos involucró a nosotros.

Aquellos agentes que “obsequiaron un don” (Mauss, 2009) a Chacho durante años (como se infiere de la cita) no comprendían cómo no discriminó entre los empleados “leales”, que además de trabajar todos los días lo “bancaron siempre como agente de la Cámara”, de aquellos *otros* denominados ñoquis. Esperaban reciprocidad, un contradon, al cual se creían merecedores en tanto miembros de un supuesto “nosotros” no reflejado por la contraparte “chachista”; en cambio, recibieron denuncias indiscriminadas en los medios que afectaron al personal en su conjunto y a la institución. Georg Simmel (1927) consideró la confianza como un valor que se otorga; un *regalo* que “para defraudarla hay que ser positivamente malo” (Simmel, 1927: 141), es decir, tener la intención de hacer daño, por tal motivo, aquello que se traiciona es la confianza.

Ward Goodenough (1975) sostuvo que un sistema de normas de comportamiento —una cultura, para el autor— ayuda a predecirlos, pues su incumplimiento es una violación de las “reglas”. Fue en este proceso que Chacho pasó de héroe a traidor, debido a que las “reglas” expresaban un conjunto de valores públicos cuyo cumplimiento era un requisito tanto para acceder como para permanecer en un grupo de pertenencia (Goodenough, 1975). Este fue el error de apreciación de sus antiguos compañeros en la Cámara, creyeron que Chacho aún era un “insider”.

Fernando me señaló algunos aspectos interesantes de la relación que Chacho, como presidente, estableció con el personal: la necesidad de publicitar ante los medios las irregularidades que encontró en el Senado lo llevó a denunciar algunas de las modalidades propias del funcionamiento de los poderes legislativos. Por ejemplo, el mecanismo para otorgar transparencia a los nombramientos de los empleados que trabajaban en las provincias es su normatización. En el Senado de Brasil está reglamentado la cantidad de agentes que un legislador puede designar en su Estado, del mismo modo que en Argentina hasta 1999. ¿Por qué entonces denunciarlos como ñoquis? El mismo Fernando me interpeló.

Álvarez ya no era un “insider” senatorial ni se presentaba como tal. Solo usufructuaba el conocimiento de los códigos de la “casa”. A través de la prensa, “etiquetó” (Becker, 2010) al personal, reveló “secretos” de la institución y llevó adelante acciones mediante las cuales buscó distanciarse de todo aquello que representaba tanto a la institución como a sus miembros. Chacho escogió una respuesta equivocada a la pregunta de Latour (2004) respecto de cómo investigar los secretos del Estado sin traicionarlos; algunos de sus antiguos compañeros percibieron sus denuncias como una delación hacia ellos mismos, pero traicionó al Senado — no solo al personal, aunque eran quienes padecían las consecuencias— al plantear una reorganización de la Cámara a través de la discusión en los medios, en vez de la implementación de medidas consensuadas con los diversos actores de la institución.

En tal sentido, implementó el mismo mecanismo de denuncia mediática que le había resultado exitoso para acceder a su banca de diputado y para transformarse en un legislador renombrado, pero las instituciones estatales no se administran ni gestionan a través de la prensa. En el análisis de este aspecto fueron más lúcidos sus compañeros senatoriales de la década de 1980, que creyeron erróneamente que ellos iban a transformarse en los cimientos de su gestión, debido a que su conocimiento de

las reglas los colocaba estratégicamente para la transformación anunciada, que el propio Álvarez como presidente. Las acusaciones hacia el personal en su conjunto, sin discriminar capacidades individuales, me llevaron a interrogarme acerca de cuál era el objetivo subyacente en estas acciones.

Fue en este clima de hostilidad, generado por el propio Álvarez al acusar a los senadores del PJ de “querer apropiarse de la caja del Senado” y a los legisladores en su conjunto de nombrar empleados ñoquis para sostener la militancia partidaria, que comenzó a circular por los pasillos de la Cámara un anónimo que denunciaba el cobro de sobornos de algunos senadores para aprobar la Ley de Flexibilización Laboral. Por esos días, también, colaboradores de Álvarez entregaron la nómina del personal del Senado a la prensa.⁵⁰³

El 5 de julio de 2000, algunos senadores solicitaron una cuestión de privilegio por sentirse agraviados ante las actitudes y los dichos del presidente Álvarez. La cuestión de privilegio es una propuesta efectuada por un senador, cuando considera que un acontecimiento debía tratarse inmediatamente; la presidencia determina si la solicitud es procedente. Estos pedidos se vinculan con los privilegios de los que gozan las Cámaras y los legisladores para su normal funcionamiento. Su finalidad es asegurar la independencia del Congreso, así como su jerarquía e imparcialidad (privilegios colectivos).

Los privilegios personales referidos a la función legislativa —que por mandato constitucional tienen los senadores y diputados nacionales— comprenden, entre otros, la inmunidad por opiniones o expresiones públicas relacionadas con su actividad y la inmunidad de arresto. Se trata de una instancia parlamentaria prevista para el caso de quebrantamiento de las prerrogativas necesarias para el libre ejercicio del mandato que les fue conferido y de protección de su decoro. Esta noción alude a la preservación de la imagen pública de Senado que pudiera —según el entender de los senadores— verse afectada, así como la honra y la dignidad de los legisladores. Carla Costa Teixeira (1995, 1998 y 1999) señaló que el “decoro” es una representación y un discurso de la esfera privada que le confiere legitimidad a la esfera política, reforzando el funcionamiento de los poderes legislativos en el presente. La palabra del político profesional transforma a éste en potencial sujeto de “honra”; el decoro garantiza, así,

⁵⁰³ Ver <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-06/00-06-28/pag12.htm> [consultada el 20/07/2014].

la honra. En consecuencia, un acto deshonoroso afectará no solo a quien lo lleva a cabo sino al colectivo de los senadores y a la institución misma.

La moción fue aceptada. El primer senador en hacer uso de la palabra fue Eduardo Menem (PJ), quien solicitó la cuestión de privilegio, para “defender a la institución Senado de la Nación”. Menem se manifestó agraviado por los dichos de Álvarez y aseguró no ser cómplice de una corporación política que degrada los organismos públicos con prebendas y empleados privilegiados; citó los dichos de Álvarez que consideraba agraviantes: “no se puede echar a nadie que esté en la planta permanente... Esto es pelea de los privilegios de la clase política... Voy a seguir en la política de limpieza del Senado” (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, 5 de julio de 2000: 3427). Menem percibió las acusaciones de Álvarez como un verdadero estado de sospecha: “Si se habla de la corruptela desde 1983, seguramente les cabe a todos o nos cabe a todos” (Ibídem: 3428). Menem destacó además las propias contradicciones de Álvarez al recordar senadores como Deolindo Bittel, “un hombre cuyos méritos políticos no voy a señalar porque todos los conocen, sobre todo *el señor presidente porque entró en el Senado en el despacho del senador Bittel*” (Ibídem: 3428, cursiva propia) y solicita, en consecuencia, que “todos colaboremos en la jerarquización de la política”.

No fue el único senador en solicitar la cuestión de privilegio. El senador Héctor Maya (PJ) solicitó que todos tuvieran acceso a la información de la Cámara para que la transparencia sea una consecuencia de la publicidad oficial, pues como senador a pesar de su solicitud escrita, accedió a la lista del personal a través de la información que la presidencia le brindó a la prensa.

Seguidamente el senador Juan Ignacio Melgarejo (UCR) expuso

estoy en la lista de los sospechados, de los cuestionados, de los corruptos... Volveré a mi provincia el viernes para defender mi honor, mi honra,⁵⁰⁴ que es mi único patrimonio, lo único que me quedará y lo único que dejaré a mis hijos... le solicito mayor prudencia... le pido que nos juntemos y tratemos de cumplir lo que le prometimos a la sociedad” (Ibídem: 3431).

⁵⁰⁴ La noción de honra refiere a una imagen asociada con la dignidad (con la cual no debe confundirse, la honra expresa la singularidad del individuo y la dignidad una cualidad humana, sin embargo, ambas no son excluyentes) y el prestigio social de las personas (Teixeira, 1995, 1998, 1999).

Melgarejo renunció poco tiempo después, para defender su honor ante la justicia, cuando se lo involucró con los sobornos para la sanción de la ley de hidrocarburos. La actitud del senador Melgarejo le permitió a “Chacho” Álvarez “exigir nuevamente que los senadores ‘más importantes’ imiten la conducta de Melgarejo y renuncien a sus bancas porque... ‘este Senado ha estallado desde el punto de vista de la credibilidad pública’”.⁵⁰⁵

El senador Juan Carlos Altuna (UCR) lamentó que las listas publicadas en los diarios le adjudiquen “no sé cuántos empleados en mi despacho. Y esto ha traído el comentario jocosos y descalificador de lo que es ser senador de la Nación, lo cual descalifica a todos los miembros de este cuerpo. Pero *nosotros somos transitorios señor presidente. Lo que debemos preservar es la institución*: el Honorable Senado de la Nación... también tuve que defender el honor de mi familia después de cuarenta y tres años en la actividad política... tenemos que decirnos estas cosas aquí y no en la prensa” (Ibídem: 3431).

El senador Pedro Del Piero (FREPASO) luego de aclarar que “quiero a esta casa como la mía propia” (Ibídem: 3432), consideró que debido a una mala interpretación se ridiculizaba el trabajo de los legisladores, de los agentes y se descalificaba la institución, solicitó por tal motivo que se trate un proyecto de su autoría para publicar en internet el movimiento administrativo de la Cámara.

El senador justicialista Eduardo Arnold expresó que el senador radical Melgarejo era un ejemplo por su honradez y como político en su provincia, “quedate tranquilo Melgarejo... vas a poder seguir cruzando —como nosotros— todas las calles... con el mismo honor como hasta ahora” (Ibídem: 3434).

El senador Carlos de la Rosa (UCR) también manifestó su preocupación por el trato de la prensa hacia el senador José Genoud, presidente Provisional del Senado.

Armando Vidal, periodista parlamentario, sintetizó la verdadera dimensión del problema: “*La mayoría de los llamados ñoquis no son gente que no trabaja, sino que trabaja en otro lado*. Como la secretaria de Alfonsín, Margarita Ronco, que trabaja las 24 horas para el ex presidente y a la que paga el Senado”⁵⁰⁶ para concluir que “pegarle duramente al Senado, a ciegas, como hace Chacho Álvarez, es patear un hormiguero,

⁵⁰⁵ En <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20000922/elpais4.html> [consultada el 17/07/2014].

⁵⁰⁶ Citado en http://elpais.com/diario/2000/07/18/ultima/963871201_850215.html resaltado propio, [consultada el 17/07/2014].

es traicionar códigos de la política, porque la política tiene este tipo de financiación".⁵⁰⁷

El debate y esta reflexión de Vidal revelaron la contradicción subyacente en las acciones emprendidas por Álvarez como presidente de la Cámara, no solo "pateó" el hormiguero en el cual "vivía" sino el mismo en el cual había crecido como político.

La creciente hostilidad generada por el propio Álvarez llevó a que dejase de presidir las sesiones para pasar a ocupar el despacho del vicepresidente en la Casa Rosada. El todavía agente del Senado categoría 4,⁵⁰⁸ resultó como presidente de la "casa" la más *extraña* autoridad que administró la Cámara. Esa "casa" a la cual senadores y agentes defienden como propia pero que Álvarez se empeñó en desconocer a pesar de haber transitado sus pasillos como operador político designado por un senador.

¡Qué capacidad de daño a la institución y a la democracia, gracias a él se sospechó de todo y de todos! ¡Cuánto agravio y desprecio hacia nosotros! ¡Qué irresponsabilidad política! la pertenencia a la "casa" se pagó cara porque sabía dónde lastimar.

Amalia, la empleada, junto con su comentario, me recordaba que al año siguiente de la denuncia de ñoquis y sobornos en el Senado, la ciudadanía gritaba enardecida por las calles "¡que se vayan todos!".

Probablemente el espíritu corporativo de los agentes estuvo presente tanto como la propia lógica senatorial durante las entrevistas, pero también pude comprobar que la honorabilidad de los empleados de la Cámara se esfumó entre el invierno de 2000 y diciembre de 2001, y junto con ella, la admiración de los empleados por los legisladores. El personal dejó de *ostentar* la pertenencia, se transmutó el traje en los hombres y los trajecitos en las mujeres por ropa informal. Los cambios estéticos fueron acompañados de otros más profundos y aun en el presente el relato del orgullo de la

⁵⁰⁷ *Ibíd.*, (resaltado propio).

⁵⁰⁸ En "la lista completa del personal de la Cámara alta que ayer a la noche dio a conocer Carlos 'Chacho' Alvarez, como un nuevo paso de su ofensiva contra los senadores justicialistas que buscan limitar sus atribuciones administrativas. se deslizó su propio nombre... Presurosos, la gente de Álvarez explicó que figura como empleado de planta permanente, categoría 4... pero que está con licencia sin goce de haberes desde 1989. Entonces, cuando fue elegido diputado nacional, hizo uso de esa posibilidad mediante la opción jurídica de 'cargo con mayor jerarquía'. El vicepresidente, quien había ingresado en el Senado en 1985 de la mano de Deolindo Felipe Bittel, se desempeñó como asesor de la Comisión de Economías Regionales". En <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-06/00-06-28/pag12.htm> [consultada el 20/07/2014].

pertenencia⁵⁰⁹ no se recuperó hacia afuera, permaneció y se endureció institucionalmente como un mecanismo de jerarquizar un trabajo objetado incluso desde algunos agentes: “acá quedan los mediocres y aquellos que no tienen iniciativa” o “tenemos un Plan Trabajar de lujo”, son frases que expresan, según éstos, el acceso a las bancas de senadores con trayectorias tanto personales como políticas de escasa relevancia; sus colaboradores, en consecuencia, carecen de “méritos” para desempeñarse en la institución, depreciándose así la labor de los empleados de la Cámara.⁵¹⁰

El período en ejercicio de Álvarez fue muy corto; pocos meses después de asumir, el 6 de octubre de 2000, renunció. Esta decisión conmovió a la opinión pública y debilitó al gobierno de la Alianza; finalmente el 21 de diciembre de 2001, cercado por la crisis económica y ante los disturbios que condujeron a la muerte de más de veinte personas, el presidente Fernando de la Rúa renunció.

La fragilidad de la democracia en esos días se hizo evidente al contabilizarse la sucesión de un presidente tras otro en pocos días, hasta que finalmente asumió Eduardo Duhalde, el 2 de enero de 2002. Es en ese contexto inédito para el país que el Senado eligió presidente Provisional a Juan Carlos Maqueda.

Chacho Álvarez no se volvería a presentar a elecciones pero —sin embargo— siguió involucrado con la política. En 2005, el presidente Néstor Kirchner lo propuso como presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur en reemplazo de Eduardo Duhalde, que concluía su mandato. El 9 de diciembre, los países miembros aceptaron su designación, y ocupó el cargo hasta diciembre de 2008. En 2011, Álvarez fue elegido secretario General de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), cargo que ejerce hasta el presente.

Durante su corta gestión presidencial, arremetió contra la naturaleza de un vínculo que entrelazaba los sentidos de pertenencia dentro de la Cámara, tanto del personal como los senadores. Embistió contra una forma de vida de los “moradores” de la “casa”, adquirida a través de un extenso proceso de socialización que permitió a quienes lo transitaron, aprehender un complejo y amplio mundo de símbolos que tenía

⁵⁰⁹ Esta percepción también pude corroborarla en conversaciones con empleados de la Cámara de Diputados.

⁵¹⁰ Agentes entrevistados mencionan con indignación que se presentan proyectos con faltas de ortografía, así como con datos y fundamentos “googleados de internet”.

“una doble finalidad: deben ser simultáneamente *particularistas*, para unir al grupo y mantener su identidad singular y *universalista*, para legitimarlo como órgano de poder de cara a la gran mayoría de terceros” (Lewellen, 1994: 143).

No tuvo éxito en esta cruzada, el Senado mantiene, hasta la actualidad, intactas esas características. Tampoco pudo “destruir” los viejos mecanismos de “hacer política”, como pude comprobar al analizar el giro que tomó su carrera política después de estos hechos y los caminos de acceso a la pertenencia institucional todavía vigentes.

7.4. Contradicciones del presente

El 10 de diciembre de 2011 asumió como presidente del Senado Amado Boudou. La Cámara atravesó en estos últimos años una serie transformaciones que socavaron las lógicas institucionales y el relato “construido” y reproducido por el personal. Algunas de estas metamorfosis formaban parte de un proceso que se inició durante gestiones anteriores, entre ellas, el peso adquirido por las entidades sindicales, fundamentalmente la APL.⁵¹¹ Estos cambios —todavía en curso— el personal los percibió con preocupación y dejó vislumbrar consecuencias profundas desde el punto de vista del discurso parlamentario hegemónico imperante.

El Poder Legislativo basó sus relatos en tanto aparato del Estado, en manifestar y hacer pública su singularidad y su autonomía del resto de los poderes nacionales; pretendía de este modo diferenciarse del Poder Judicial, caracterizado por el *cursus honorum* de sus agentes y del Poder Ejecutivo, cuya burocracia se consolidó históricamente con perfiles específicos para cada ministerio. El Legislativo, en cambio, se presentaba como un poder atravesado por el recambio cíclico de sus legisladores (que, a diferencia de las autoridades ministeriales, acceden a través del voto de los ciudadanos, por ello cuentan con “mandato”) y de una parte de la planta de los empleados, fundamento para sancionar una norma específica para su personal (la ley 24600). Sin embargo, los agentes comprobaron durante esa gestión administrativa que prácticas habituales del empleo público en dependencias del Poder Ejecutivo

⁵¹¹ Ver el capítulo “La ‘casa’ sindical”.

Nacional (pero también provincial y municipal) se introdujeron en el Senado, ocasionando incertidumbre y malestar en el personal estable.⁵¹²

El personal tuvo un posicionamiento ambivalente respecto de la gestión de Amado Boudou durante los primeros veinticuatro meses. Específicamente, percibieron cambios abruptos en relación con las formas de ejercicio del poder reproducidas en el Senado desde 1983. Entre ellas, las referidas al incremento de personal que ingresó a la Cámara, así como a los pases a planta permanente y recategorizaciones masivas.⁵¹³ Los agentes también manifestaron preocupación respecto de la confusión de roles: empleados nombrados por la gestión cumplían funciones propias del personal administrativo de planta permanente y a éstos, se les asignaban trabajos relacionados con funciones políticas de la gestión presidencial: ejecución de labores fuera del ámbito del Senado, ligadas con la demandas propias de la administración, que no correspondían a las funciones asignadas (mesas de información en la vía pública, participación en eventos especiales organizados por el Senado y/o el gobierno nacional fuera del ámbito y de la incumbencia de la Cámara). El personal cuestionaba, por lo tanto, que se le requiriese la realización de tareas de forma compulsiva relacionadas con perfiles de la gestión política, cuando se estaba incrementando la nómina de agentes para —supuestamente— desarrollar esas tareas. En palabras de Olga, una agente administrativa que ingresó a la Cámara antes del Golpe de Estado de 1976, a un funcionario de la planta política:

Ustedes siguen sin querer entender nada, para las tareas políticas está la gente que designan durante la gestión ¡que se supone la designan para eso! Y para las tareas administrativas estamos nosotros, la ley⁵¹⁴ es clara al respecto ¿por qué insisten entonces en querer destinar al personal de planta para hacer el trabajo de un *militante*?

Para corroborar si era sólo una percepción o, por el contrario, podía acceder a datos verificables, realicé —como ya comentara— un seguimiento de la información disponible del área de Recursos Humanos en la página oficial del Senado en internet (www.senado.gov.ar). Cuando Amado Boudou asumió la Presidencia del Senado, en la Cámara trabajaban 3767⁵¹⁵ empleados (2026 agentes designados en la planta

⁵¹² Para contener posibles protestas gremiales desde la gestión administrativa que depende de la presidencia de la Cámara establecieron un diálogo fluido y concesivo con los sindicatos.

⁵¹³ Un militante sindical manifestó que solo en enero de 2014 se llevaron a cabo más de 800 recategorizaciones de personal de la Cámara.

⁵¹⁴ Alude a la Ley 24600 que establece el Estatuto y Escalafón del Personal Legislativo.

⁵¹⁵ Información relevada el 10.12.2011 en www.senado.gov.ar

permanente, 1496 en la planta temporaria y 245 empleados con contratos de locación de servicios). Esta cantidad implicaba 641⁵¹⁶ agentes más que en 2009 (Creppy, 2011) y 611 más que en 2000 (cuando Chacho Álvarez entrega la nómina de personal a la prensa, la Cámara tiene 3156 empleados).

Veinticuatro meses después de que asumiera Boudou y no obstante que durante 2013 se notificó⁵¹⁷ el inicio de los trámites jubilatorios a los agentes que cumplían con los requisitos dispuestos por la ley (edad y años de aportes),⁵¹⁸ el Senado contaba con una dotación de 5101⁵¹⁹ empleados (2243 agentes designados en la planta permanente⁵²⁰, 2092 en la planta temporaria⁵²¹ y 766 empleados con contratos de locación de servicios⁵²²). Este incremento de la dotación del 35,5%⁵²³ se percibió fundamentalmente en el aumento de las designaciones en la planta transitoria y de los contratos de locación de servicios. El mes de diciembre de 2013 implicó —como sucede cíclicamente cada dos años— cambios en la planta de personal por la baja de los agentes nombrados por los senadores que concluían su mandato y los nuevos nombramientos de aquellos que lo iniciaban. La planta, en consecuencia, se incrementó y el 17 de mayo de 2014 el Senado contaba con 5694 empleados: 2757 agentes permanentes, 2155 temporarios y 782 con contratos de locación de servicios. Desde el inicio de la gestión de Boudou ingresaron 1927 agentes, un incremento del 51%. Cuando concluye su mandato en diciembre de 2015, solo en la planta permanente habían ingresado 2846 agentes.⁵²⁴

⁵¹⁶ Ana Creppy (2011) releva 3126 agentes designados en la planta del Senado en 2009.

⁵¹⁷ Durante los años anteriores cuando el personal inicia los trámites jubilatorios presenta una nota solicitando continuar en servicio y el pedido se concede. El motivo de la renuencia de los empleados a retirarse se origina en que los haberes jubilatorios no alcanzan al 50% de los correspondientes al agente cuando presta servicios. Para paliar esta situación el director General de Recursos Humanos Marcelo Plomer detalló en una entrevista que “para el personal que se está por jubilar le damos 5 salarios brutos y deducciones funcionales [ítem del salario] equivalentes a la categoría A 4, siendo el mismo reconocimiento independientemente de la categoría que tengan” (Revista *Pulso Parlamentario* N° 3, 2012: 12).

⁵¹⁸ Durante el mismo lapso de tiempo el personal dado de baja por estos motivos asciende a 255 agentes.

⁵¹⁹ Información relevada el 3.12.2013 en www.senado.gov.ar antes que se procediera a la disolución del plantel de agentes temporarios afectados a los despachos de los senadores salientes.

⁵²⁰ En <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> [consultada el 3/12/2013].

⁵²¹ En <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/temporales> [consultada el 3/12/2013].

⁵²² Ver <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/contratados> [consultada el 3/12/2013].

⁵²³ Esta cifra no tiene en cuenta para su cálculo las 255 bajas correspondientes al personal jubilado, si se tuviera en cuenta este dato el porcentaje superaría el 40%.

⁵²⁴ Ver DP 1872/2015 en <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 18 de enero de 2016].

El proceso me recordó la reflexión de Pierre Bourdieu: “La lucha por construir el Estado se convierte así cada vez más en indisoluble de una lucha por apropiarse de los beneficios asociados al Estado” (Bourdieu, 2005: 56). Esta verificación le permitió al autor concluir que a partir del Estado dinástico, las autoridades intermedias gubernamentales, mediante “irregularidades regulares”, financiaron gastos profesionales y personales considerados en algunos casos una “corrupción institucionalizada” o una “financiación informal de los gastos”. De este modo, desde el Estado se instituyó

la apropiación privada de los recursos públicos por parte de ciertas personas... el vínculo personal... da lugar a remuneraciones... en forma de dinero o poder... [pues] los servidores del Estado tienden siempre a servirse directamente (en lugar de esperar la redistribución), a través de las sustracciones y desviaciones de recursos materiales y simbólicos. De ahí que exista una verdadera corrupción estructural (Bourdieu, 2005: 57, cursiva del autor).

Esta descripción de Bourdieu coincide con la incertidumbre manifestada por algunos agentes. El personal permanente expresó cautela y preocupación por las consecuencias que a mediano plazo podía tener el aumento de los empleados de la “casa” así como la masividad indiscriminada de las últimas recategorizaciones: temían que finalizada la gestión de Boudou, quien le sucediera revisara el aumento presupuestario derivado de los ingresos y ascensos efectuados durante esta administración: lo que ocurrió, apenas se hizo cargo la actual presidente, Gabriela Michetti.

La incógnita que sobrevuela este presente signado por cambios profundos es cómo afectará a futuro el aumento del personal de planta. El argumento que subyace para fundamentar este incremento de los empleados designados es que reemplazan al personal recientemente jubilado o en condiciones de acceder a ese beneficio. En su mayoría, estos agentes tienen muchos años de antigüedad en la institución y revisten en las categorías más altas, se conjetura entonces, que este aumento no modificará las partidas presupuestarias destinadas a tal fin, porque estos empleados son nombrados en categorías más bajas y como en su mayoría son personas jóvenes⁵²⁵ no revisten antigüedad ni títulos que incrementen notoriamente los haberes.

⁵²⁵ Según Fabián Zaccardi, Secretario de Organización y Movilización de APL: “Hoy hay muchos afiliados jóvenes. El trabajador que ingresa en general se acerca inmediatamente a afiliarse a APL, que tiene un porcentaje de jóvenes cercano al 60%” (*Mística*, junio de 2015, Año 3 / N° 5: 6).

Sin embargo, estos ingresantes —en sintonía con las aspiraciones de todos los empleados transitorios— consideran el usufructo de su cargo como una profesión y aspiran a acceder a la estabilidad laboral. Asimismo, muchos de ellos son designados en las categorías superiores.

Como ya señalara Weber (1991), la trayectoria laboral en los organismos estatales, es decir los ascensos escalafonarios, deviene la pretensión de las personas que acceden a un empleo público. Los empleados del Senado que me manifestaron en reiteradas oportunidades “yo tengo una carrera acá y deben respetarla”, razonan de manera similar y esperan, al concluir su ciclo laboral activo, acceder al beneficio de la jubilación. En tal sentido, estos comentarios representan una noción de salario que no se referencia en el trabajo realizado, sino en un estatus⁵²⁶ determinado por la función que los agentes cumplen y la categoría que ostentan.

La percepción del personal respecto del tema, sin embargo, difería. Aquellos que ingresaron a la institución en la década de 1980 observan (a partir de la experiencia de las gestiones que administraron la Cámara de 1983 desde entonces) que un porcentaje importante de estos empleados designados en los últimos años en áreas administrativas, continuarán trabajando en el Senado con posterioridad a la conclusión de la gestión de Boudou, repercutiendo a medida que transcurra el tiempo en su presupuesto. Las mayores preocupaciones se refieren a la superposición de tareas y a la sostenibilidad en el tiempo de un incremento tan notorio de la planta. Los temores son diversos, algunos entrevistados sostuvieron que no podrá sostenerse un número tan elevado de empleados y temen que se implementen cesantías compulsivas o retiros voluntarios, como sucedió en el pasado cuando hubo problemas financieros en el Estado Nacional (estos agentes mencionan particularmente las gestiones de Eduardo Duhalde y de Juan Carlos Maqueda).

La incertidumbre no se refería exclusivamente a las fluctuaciones económicas, también expresaban dudas vinculadas a los sentidos de pertenencia institucional. Los agentes exteriorizaban la amenaza latente al interpelarse con respecto de cómo afectarían las lógicas senatoriales la incorporación de este grupo importante de empleados —jóvenes, en su mayoría—. Aparece en consecuencia, cierto temor a la probabilidad de potenciar la pérdida de un aurea elitista que envolvía a la Cámara,

⁵²⁶ Weber (1991) se expresa en términos similares en su obra *¿Qué es la burocracia?*

reproducida desde las propias comunicaciones oficiales al referirse al Senado como “Cámara alta”,⁵²⁷ denominación que no aparece en la Constitución Nacional y es extraña a la tradición normativa argentina, pero que sí en cambio, es una designación que suele utilizarse en otros países —e internamente en la propia institución— para referirse al Senado como una Cámara con más prerrogativas⁵²⁸ que la “Cámara baja”, en alusión a las más “populares” Asamblea o Cámara de Diputados, nombre que varía en los distintos países.

Ramón Columba ya en 1907 remarcó las jerarquías visibles entre ambas Cámaras cuando ingresó a trabajar al Senado como taquígrafo, al subrayar que un orador “novicio” se equivocaba si suponía que “se puede hacer en el Senado lo que acostumbra hacer en Diputados, donde menudean tanto los aplausos de la barra... De la Cámara popular ha pasado al Senado” (Columba, 1988, Tomo I: 21), en su recinto más pequeño, nadie vivará su oratoria porque los palcos siempre están vacíos, no aparecerá entonces en el Diario de Sesiones, los vítores y aplausos de la barra aun cuando los senadores lo solicitaran.

Estas diferencias entre las dos Cámaras que integran el Congreso perduraron hasta el presente. En el trabajo de campo pude percibir frases que expresaban el temor ante un nuevo “paradigma institucional”, asentado en la “masividad” de los ingresantes foráneos, referidos en comentarios como “¡los pasillos ahora están llenos de gente, todos desconocidos recién ingresados!”. Estas observaciones expresaban los temores y la “sensación” de amenaza ante el desplazamiento del personal permanente de los ámbitos administrativos; exteriorizaron además, cierto malestar en algunas áreas, en las que las referencias a un destrato se reiteraron: “somos relegados, no se respeta nuestro conocimiento de la Cámara por no formar parte de la línea política” o “nos

⁵²⁷ Para postularse como senador al candidato se pide más edad que para el cargo de diputado y una renta anual mínima. Los senadores poseen mandatos más largos y sus legisladores tienen generalmente una mayor expertise o una trayectoria política más dilatada a nivel nacional que los diputados, por tal motivo es una Cámara más “envejecida”. Asimismo, las renovaciones de mandatos es más alta que en la Cámara de Diputados. Estas circunstancias transforman al Senado en una Cámara más valorada que Diputados, de ahí la frase “depósito de liderazgo” (Barreiro de Sousa Lemos y Ranincheski, 2003).

⁵²⁸ Durante el debate por el traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma-Carmen de Patagones en la Cámara de Diputados (1987) los legisladores se quejaron del protagonismo reconocido al Senado que recibió a ministros y funcionarios del gobierno nacional para exponer las ventajas del proyecto ante los senadores; así como a su vez del relegamiento de la Cámara de Diputados por el escaso interés por parte de las autoridades del gobierno nacional de informar sobre el proyecto.

ningunean pero cuando los pedidos se ‘planchan’⁵²⁹ nos llaman para apagar el incendio porque no conocen la ‘casa’ ni los procedimientos”.

La descalificación se extendía también a los nombramientos recientes en las áreas parlamentarias y en tal sentido, nuevamente aparecía un sentimiento de depreciación hacia los antecedentes profesionales y las funciones que los agentes debían cumplir. A menudo escucho comentarios críticos referidos a “la escasa formación actual de los colaboradores y de los propios senadores,⁵³⁰ los asesores siempre reflejaron el perfil que el senador pretendía mostrar”. Estas mismas apreciaciones fueron señaladas en algunos trabajos recientes del Congreso argentino, entre ellos el de Andrea Gaston (2004).⁵³¹ Este no es un fenómeno nuevo, Weber (2008) destacó las aspiraciones de los políticos como una de las causas de la debilidad del Parlamento alemán: si proyectaban su carrera centrada en las funciones legislativas, el acceso a las esferas reales de poder se diluía.

Roberto Bavastro (2003) —sin embargo— remarcó la existencia de un número cuantitativamente escaso pero cualitativamente esencial de legisladores que desarrolló su carrera política vinculada al Congreso. Los caracterizó como:

una “elite que siempre está”, que controla el funcionamiento del legislativo y que potencialmente siempre se reelige, junto a un grupo de políticos —de segunda línea— que se mueven en derredor de esa “elite” y que rotan de cargo en cargo... los que pertenecen a esta reducida fracción de legisladores son los que realmente cuentan, porque son ellos los que controlan las comisiones importantes, son las autoridades de los principales bloques y las autoridades de las propias Cámaras (Bavastro, 2003: 16).

Miguel Ángel Pichetto, Juan Carlos Romero, Adolfo Rodríguez Saá, Carlos Reutemann, Marcelo Guinle, Rubén Giustiniani, Roxana Latorre, Luis Petcoff Naidenoff, Liliana Fellner, Gerardo Morales, Juan Carlos Marino, Ernesto Sanz, Marcelo Fuentes y Roberto Basualdo constituyen ejemplos de políticos que poseen una extensa trayectoria en el Congreso. Junto a los senadores que renovaron sus bancas, trabaja o trabajó (en el caso de aquellos que ya cumplieron su mandato)

⁵²⁹ La noción refiere a las solicitudes encauzadas correctamente pero que sin mediar impedimento reglamentario permanecen sin una resolución favorable por tiempo indefinido.

⁵³⁰ La falta de preparación se percibe tanto como un problema de formación profesional como de falta de interés en las actividades propias del Congreso por parte de los senadores. Los entrevistados mencionan que en la década de 1980, los legisladores llegaban al recinto con informes muy minuciosos referidos a los temas a tratar en las sesiones y su preparación y asesoramiento se exhibían cuando pronunciaban sus discursos, los cuales no podían leerse, a diferencia del presente.

⁵³¹ Ver asimismo, Meliné Panosyan, Mónica y Goretti, Mateo (1986a) y Meliné Panosyan, Mónica y Goretti, Mateo (1986b).

personal estable de la institución (quienes accedieron a la planta permanente a través de “pedidos” de estos senadores u otros, con mandatos concluidos del mismo partido). Tanto sus colaboradores como los propios legisladores conocen las lógicas que rigen la vida senatorial.

Estas situaciones no invalidan, no obstante, las rápidas transformaciones registradas durante este último período en la Cámara. Los cambios descritos forman parte de un proceso cuyo desenlace es incierto. Estas transformaciones no afectan el área parlamentaria de los despachos senatoriales; por el contrario, las fortalece. María, una funcionaria que ingresó con la gestión de Boudou, me comentó que las diferencias para los agentes que trabajan en uno y otro sector se han profundizado en este período, aun cuando en ambos casos pertenezcan a la planta permanente del personal. Irène Bellier (2000) describió cómo los “eurocrátas” (personal técnico de la Comisión Europea) se constituyen como una élite política y administrativa en el propio Parlamento, a través de la construcción de una cultura, una identidad y un lenguaje institucional específico, que influyen en los modos que emplean para comunicarse con el “mundo exterior” (Bellier, 2000: 137).

Cuando un grupo percibe el exterior amenazante, la referencia a la alteridad supone posicionar al otro —para preservar su seguridad— como “hostil” o peligroso y en función de su grado de amenaza construir alianzas y exaltar su cohesión y aquellos rasgos que lo distinguen. La construcción de símbolos permite diferenciarse del afuera y reforzar los aspectos más representativos, entre ellos, los lazos de pertenencia y una narrativa creada y reproducida a partir de las “singularidades” de la “casa”. Amado Boudou debió recordar a medida que transcurría su gestión administrativa en el Senado, la respuesta de Julio Cobos ante sus quejas por las designaciones de personal de planta permanente cuando asumió la Presidencia de la Cámara: “todas las decisiones se tomaron en acuerdo con los bloques legislativos o con los gremios de trabajadores”,⁵³² de lo que dejó constancia en los decretos que firmara. La misma advertencia provino de un jefe del oficialismo: “él deberá aprender que esto es un cuerpo colegiado”.⁵³³

⁵³² Ver en el capítulo “La ‘casa’ sindical” los apartados 5.3. De padrinos y entenados, 5.4. Discrecionalidades en el cumplimiento de la ley y 5.5. Los caminos de pertenencia.

⁵³³ *Ibíd.*

La hibridez del cargo le recordó a Boudou que el Senado es una institución de negociaciones permanentes y de búsqueda de consensos, entre los senadores —“verdaderos dueños” de la “casa”—, los sindicatos y el presidente de la Cámara que es quien “maneja la caja” y la administración de la institución. Sin embargo, a diferencia de Cobos, Boudou no dejó evidencia de estos pedidos ni acuerdos verbales en los decretos que firmara de designaciones en las plantas temporaria y permanente, ni en las recategorizaciones.

El tiempo dilucidará estas incertidumbres del personal. ¿Se continuarán reproduciendo a mediano plazo los sentidos identitarios identificados en el presente, o por el contrario, estos se reformularán? Solo en la medida que estos cambios pueden “controlarse”, la incertidumbre desaparecerá. En tal caso, los nuevos comportamientos se transformarán en matriz institucional (Douglas, 1998). Tanto el derrotero del Senado en las últimas décadas como las aspiraciones de la burocracia que le dan vida, manifiestan la centralidad de la institución en las trayectorias laborales —y personales— de sus agentes, al punto que constituyen el punto de partida y de llegada *profesional* de la mayoría. “Este es mi sueño y el de muchos más / *ésta es mi casa donde quiero estar*” expresa la letra de una conocida canción,⁵³⁴ que bien podría referirse a cualquier agente del Senado.

Las acciones y las lógicas hegemónicas en algunas gestiones presidenciales muestran un resquebrajamiento en la narrativa institucional de uno de sus actores, fundamentalmente de aquel sobre el cual se focaliza este trabajo: los agentes.

“Estados alterados” tanto del presente como de aquellos que se describieron en el pasado, reflejan los cambios implementados en la normativa para adecuar el organigrama burocrático a las necesidades administrativas, no siempre exitosamente. Así, paradójicamente, las medidas que adoptó Chacho Álvarez durante su gestión presidencial para otorgar transparencia, como la suspensión de nombramientos en las provincias de los senadores (práctica usual en algunos parlamentos y normatizada en el Senado), tuvieron un efecto contrario al buscado: La opacidad que gradualmente se apoderó de la Cámara, fue proporcional a las medidas que se tomaron en sentido contrario, al obligar a los legisladores, por vías ya no regladas, a costear empleados.

⁵³⁴ Extracto de “Mundo agradable”, letra de David Lebón, cursiva propia.

Se evidenciaba una premisa básica: los decretos y los marcos jurídicos revelaban la preeminencia de los acuerdos previos verbales (conformidades políticas de pases a planta, ingresos, etc.) antes que las normas escritas, a pesar de constituir una institución que fundamentaba su quehacer en tanto Cámara del Poder Legislativo en una cultura escrita.

Por lo tanto, diferenciar lo que se dice (políticamente correcto) de lo que se hace y los circuitos formales de los informales es insuficiente, porque la “formalidad normativa” tiende a adecuarse a la “informalidad de la praxis”, permitiendo así a la institución controlar ambas instancias. La costumbre rige los tiempos y las formas de interpretar normas vigentes, sancionadas para regular la vida cotidiana y administrativa de la Cámara. La rúbrica de la firma del presidente en un decreto, es la materialización del último paso de estos acuerdos previos, desde la presentación, dictámenes y sanción de los proyectos, nombramientos, pases a planta transitoria, etc. El derrotero expuesto demostró que es necesario no solo controlar la materialidad de los actos, sino también su substancia.

El senador radical Ernesto Sanz refirió en una presentación una anécdota⁵³⁵ que ejemplifica las formas mediante las cuales las instituciones y sus actores se perciben. Horas antes de la votación del proyecto de la Resolución 125 en 2008, en la Cámara se había efectuado el recuento informal de votos y resultó un empate. Un colaborador pretendía revisar el Reglamento del Senado para proceder en consecuencia, pero él, expeditivo, ordenó “llamen a Eduardo Menem” (senador peronista mandato cumplido) para que les explique cuáles son las opciones posibles, porque él no solo conoce el reglamento, sino sus interpretaciones, el Derecho Parlamentario y las costumbres que rigieron en ocasiones anteriores ante situaciones similares. Menem conocía no solo la substancia del reglamento y de los procedimientos, sino también aquello más inasible de la institución, su esencia.

En las relaciones políticas los dones y contradones son inherentes al vínculo mismo; aparecen por lo tanto no solo entre las autoridades y los senadores (y a su vez, entre éstos), sino también entre los senadores y sus colaboradores; pude incluso visibilizarlos, entre el personal superior o los funcionarios de la planta política y los empleados. Un ejemplo en tal sentido, fue el hostigamiento y la persecución (descrita

⁵³⁵ Durante la presentación del libro de la tesis doctoral de Eduardo Menem en el Salón de Lectura del Senado, el 30 de agosto de 2012.

como una *traición* por los interlocutores) que adujeron sentir los antiguos “compañeros” de trabajo de Chacho Álvarez en el Senado, ante sus acciones y dichos durante su gestión como presidente.

Distinto es, en cambio, el análisis respecto del incremento del personal durante la gestión de Amado Boudou. La incertidumbre resurgió como un fantasma del pasado que se apoderaba del presente y, en tal sentido, nadie se atrevió a pronosticar las consecuencias a mediano plazo. Los que se aventuraron en terrenos tan movedizos no auguraban buenos presagios.

Estas designaciones generaron incertidumbre entre los empleados. El incremento de la planta de personal promovió una narrativa que desvalorizó a los agentes ingresantes; se adujo que estos nombramientos no correspondían a las expertises requeridas para desempeñarse en las funciones que fueron asignadas. Sin embargo, estos comentarios en muchos casos eran una consecuencia del propio perfil profesional de los agentes permanentes, quienes tampoco cumplían con estos requisitos.

Si como plantea Merton, los burócratas conciben un destino común con quienes comparten su vida laboral debido a que los ascensos se hacen por antigüedad (Merton, 1965), este espíritu de cuerpo lleva a que la defensa de sus intereses se presente por encima de los del propio partido, canalizadas a través de los gremios que representan así sus intereses.

Norberto Di Próspero reconoció que el apoyo político a su gestión sindical, expresada en las movilizaciones de los empleados, “nos da respaldo y nos facilita poder luchar por las conquistas para... conseguir categorías, plantas permanentes, negociar en las paritarias y los aumentos salariales” (*Mística*, junio de 2015, Año 3 / N° 5: 24). Por tal motivo, las relaciones instrumentales y las adscripciones personales son centrales para el personal en la Cámara, *los horizontes discursivos que reproducen para validar su pertenencia institucional también*.

Entre decretos y “pasillos”

...the state's margins may be imagined... through
the *illegibility* of its own practices, documents, and
words.
Talal Asad

“Y ahora ¿qué pasará?” se preguntaban los empleados en sus oficinas, en los pasillos, pocos meses antes de la asunción de una nueva gestión presidencial el 10 de diciembre de 2015; los posibles cambios administrativos generaban incertidumbre. ¿El nuevo presidente revisará los nombramientos y ascensos de estos últimos años? Si fuera así ¿qué criterios utilizará en una institución descrita por los actores como una “casa política”? En ese momento era una incógnita.

Algunos agentes, en cambio, estaban abocados a conseguir la designación de un familiar, la “planta” quienes todavía no habían accedido o un ascenso.

La percepción de “casa tomada”, presente durante los dos primeros años de la administración de Amado Boudou, gradualmente se desvaneció debido a una política de ascensos generalizados e ingresos de personal, que tuvieron en cuenta no solo las “necesidades” de esta administración sino también los “pedidos” de los senadores y los sindicatos.

La bonanza aquietó temores pero reaparecieron en los empleados más antiguos de la Cámara, que recordaban anteriores bajas y despidos compulsivos, la última durante la gestión de Juan Carlos Maqueda.

¿Quién es de la “casa” ante estos nuevos cambios que se avecinan? Aquellos que podían exhibir credenciales de pertenencia si los vientos cambiaban como sucedió en el pasado. ¿Los padrinos podrán amparar a todos sus “ahijados”? Este es un enigma central para aquellos agentes que dependen de los sindicatos para sostener las conquistas conseguidas durante los últimos años, que por el momento me es imposible responder. La incertidumbre me interpela “¿soy de la ‘casa’?”. Sé que la respuesta es afirmativa. Por este motivo, la pregunta sintetiza la tensión permanente que me acompañó durante todas las instancias de este trabajo. La imposibilidad de establecer

una frontera “real” entre la observadora y la empleada aportó una aproximación al mundo senatorial desde mi punto de vista, parcial y situado.

2015 fue un año signado por campañas políticas que impactaron en la institución no solo por la renovación de autoridades en los gobiernos provinciales y un tercio de las bancas del Senado, sino además, por la alternancia del Poder Ejecutivo Nacional. La posibilidad que la política expansiva de ingreso de personal se frene e incluso sufra recortes, preocupaba a los actores, fundamentalmente a algunos agentes y a los sindicalistas. Este es un proceso que comenzó mucho antes del recambio de gestión y que continúa.

Los últimos meses de las gestiones es un período de negociaciones, solicitudes de nuevas designaciones transitorias y nombramientos en planta permanente; el personal esperaba también los últimos ascensos. Sin embargo, durante la administración de Boudou ya se habían efectuado una cantidad importante de promociones y designaciones permanentes; la incertidumbre a través de los días por lo tanto se acrecentaba.

El Poder Legislativo es el más pequeño de los poderes, comparado con los otros dos (Ejecutivo y Judicial). En consecuencia, aun cuando el incremento de la nómina del personal puede constituirse en una noticia en los medios, rápidamente desaparecen al vincularse su impacto con los otros organismos estatales. El Senado, como toda institución legislativa, visibiliza o invisibiliza reglas y normas. Las sucesivas modificaciones de su Reglamento evidencian estas adecuaciones al clima hegemónico epocal.

Las ceremonias (vinculadas al poder formal como las sesiones ordinarias o en la Asamblea Legislativa) y los rituales (rutinas cotidianas, comportamientos y actividades de la Cámara) no solo reproducen sino que visibilizan y “reinventan” poder. Un ejemplo de ello son los acontecimientos que tomaron estado público durante la gestión presidencial de Chacho Álvarez. La Presidencia del Senado tiene poco impacto en la sociedad. ¿Qué conocimiento y/o información tuvo la ciudadanía sobre las gestiones en la Cámara durante los gobiernos de Alfonsín y Menem? Muy poca. El propio Boudou es noticia debido a sus causas judiciales, rara vez por su desempeño como presidente de la institución. Solo a partir de la denuncia de Gabriela Michetti del ingreso de 2035 agentes durante 2015, su gestión presidencial se transforma en

noticia.⁵³⁶ Recursos informales “invisibles” a los foráneos (incluso a la propia prensa) sustentan gran parte del poder de las Cámaras. Por tal motivo, algunos ritos son de suma importancia por su valor simbólico; entre ellos, aquellos que transforman a un agente “outsider” en “insider”.

Este proceso de mutación en “insiders”, descrito por Emma Crewe (2010) como de “construcción de los nativos”, lo abordé a través de los “horizontes discursivos” del personal, al confrontarlos con sus propias clasificaciones y rutinas.

¿Quiénes son “nativos”? La pertenencia asociada con la membresía en el Poder Legislativo se referencia en la noción de “casa”, que adquirió diversos significados a través del tiempo. Los años de la dictadura, cuando el Congreso se cerró y la mayoría del personal fue cesanteado, fue una etapa disruptiva en el proceso de construcción identitaria para todos los actores en general, pero fundamentalmente para el personal. Por lo tanto, a partir de la reapertura de 1983 con la incorporación de nuevo personal comenzó un período de identificación potente de los agentes con la institución. La narrativa referida a estas cuestiones la investigué a partir de aquel año. La década de 1980 significó para el Congreso la necesidad de reconstruir sus lazos con un pasado institucional trunco. En este contexto se inicia la restauración patrimonial del Palacio (paredes, puertas y ventanas recuperan sus colores originales) y promueve paralelamente una ligazón simbólica hacia el pasado, al emprender un lento proceso de elaboración de una narrativa propia, que identificase a los agentes con la Cámara.

Ana Creppy (2011) mencionó un proceso de construcción/deconstrucción en las primeras tres décadas de estos sentidos de pertenencia. Según la autora, una gran mayoría de los empleados que ingresaron durante ese período, eran militantes políticos orgullosos de trabajar en el Senado; hoy en cambio, la mayoría de los agentes recientemente designados, carecen de todo interés tanto por la política, como por la propia institución. Creppy contrapuso aquellos antiguos empleados, quienes creían que a través de su trabajo diario fortalecían la democracia, con el personal de la actualidad, que “vapuleados” —según la percepción de esta autora particularmente certera para los primeros años de la gestión de Boudou— acompañan la “despolitización política”.

⁵³⁶ Ver, entre otras, <http://www.lapoliticaonline.com/nota/95127-exclusivo-como-funcionaba-el-sistema-de-nombramientos-masivos-de-boudou/> <http://www.lanacion.com.ar/1859461-michetti-dio-de-baja-en-el-senado-a-2035-empleados-que-nombro-boudou> [ambas consultadas el 8 de enero de 2016].

Se infiere de sus comentarios —y constato en la realidad— que a diferencia de los años 80, en el presente, la mayoría de los ingresantes perciben al Senado como un trabajo de escasa relevancia, sin proyección profesional ni lazos afectivos, al que accedieron por relaciones de reciprocidad. Estos agentes cumplen funciones en la Cámara, del mismo modo que podrían hacerlo en otras dependencias estatales, gubernamentales o privadas. El curso brindado desde el área de Recursos Humanos al personal, para que conozca la historia del Congreso, “sienta orgullo de pertenecer” al Senado y “reafirme nuestra identidad”, corrobora el análisis de Creppy y manifiesta la carencia de estos sentimientos en el horizonte discursivo de los agentes ingresantes.

La identidad se “sustancia” desde la gestión presidencial en vez de construirse desde los propios agentes como en el pasado. El aura elitista sustentada en el reducido y selecto número de agentes que integró la planta del personal del Senado en particular y del Congreso en general durante décadas, se desvaneció.

Este fue un proceso gradual que se acentuó en los últimos diez años. A partir de los 80, las redes de amistad y familiares conformadas a partir de criterios de seguridad cobraron vigor. Estas relaciones de parentesco o instrumentales responden a una lógica de dones y contradones que sobrevivieron hasta el presente, más allá de los mandatos de los legisladores, autoridades o funcionarios que les dieron origen.

Laura Ebenau advierte en el Poder Legislativo de la provincia de Misiones, acciones que subyacen en diversas prestaciones de los agentes (“su trabajo”) que la autora las clasifica como de clientelismo político (Ebenau, 2012). En el Senado nacional, sin embargo, no constaté actividades clientelares, debido a que no hay entre quienes realizan “intercambios” de dones, en la mayoría de los casos, ni una obligación moral ni una diferencia de valor muy desigual, respecto de la posesión de recursos materiales y simbólicos. Por el contrario, advierto fuertes vínculos de padrinazgo, donde un “padrino” (autoridad, legislador, funcionarios de la planta política, dirigentes sindicales o incluso agentes) que puede cambiar a través del tiempo, solicita la designación en la Cámara de un “conocido”, su estabilidad laboral o ascensos en el escalafón administrativo.

Desde esta perspectiva de padrinazgo analizo la confianza de aquellos afiliados que obtuvieron alguno de estos beneficios y le obsequiaron a aquel dirigente gremial a quien le efectuaron el “pedido”, un “presente” en “agradecimiento”. Estas dádivas son objetos pequeños valorados para tales fines, una botella de buen vino, “de

los caros”, una billetera “fina, de marca”, que simbolizan el “contradon” como reconocimiento del “don” recibido. El “presente” es un objeto nuevo en el mundo del personal legislativo y hasta la actualidad no pude comprobar cuándo comenzó ni su grado de generalización.

El padrinazgo resultó central desde la reapertura del Congreso debido a que los ascensos fueron muy escasos hasta la gestión de Daniel Scioli inclusive. Por ese motivo, Norberto Di Próspero cuando asumió Julio Cobos le solicita que se cumpla la ley 24600 respecto del progreso en la carrera administrativa (artículo 14) que nunca se había implementado. En su calidad de secretario General de APL le reclama el pase a planta permanente del personal transitorio que cumplía tareas administrativas y la recategorización de los agentes de dicha área, relegados por las gestiones anteriores. Había un número importante de empleados que no habían tenido ningún ascenso desde su ingreso en los años 80.

Cobos hace lugar a este pedido. Al personal del área administrativa que revistara hasta la categoría 5 y hubiera superado una cantidad de años predeterminada desde su último ascenso, se lo promocionó a la categoría siguiente; los empleados de dichas áreas de la planta transitoria se nombraron como permanentes tomando como criterio la antigüedad de los agentes. Durante la gestión de Boudou también se continúa la carrera administrativa del personal, pero tanto los pases a planta como las recategorizaciones dependieron de “alguien” que viabilizara el “pedido”, sea a través de un senador, autoridad, funcionario o entidad gremial.

Distintas gestiones, distintas lógicas para resolver las demandas sectoriales; en un caso, se basa en criterios impersonales asociados a la burocracia moderna; en el otro, en cambio, profundiza el sistema de padrinazgo, y en algunos agentes la necesidad de “agradecer” el don recibido.

La celeridad para reconocer estos cambios de una gestión a otra, constituye algunos de los “haceres” cotidianos de la Cámara. Su dominio para los agentes es un valor agregado, tanto de aquellas actividades vinculadas con intereses personales —a quienes “solicitar” estas peticiones— como de los saberes informales de las rutinas de la Cámara. Ambos revelan la importancia asignada a estas expertises que no se adquieren a través de ningún título académico. Estos conocimientos validan reciprocidades que también pude percibir las en el “valor” otorgado a la “palabra”.

Estas expertises, basadas en “usos y costumbres”, perviven en las prácticas diarias de los empleados y en determinaciones centrales, como la elección de las autoridades. Asimismo, revelan la esencia del poder legislativo por el lugar asignado a las normas. Instituciones como el Senado se caracterizan por depender para su normal desenvolvimiento de las negociaciones de los bloques políticos, como bien pudo constatar Gabriela Michetti luego de firmar el decreto con la baja de 2035 agentes. Estas costumbres son aquellas que captan su espíritu así como la solidaridad y la fidelidad identitaria. Discusiones que parecen irreconciliables en el recinto o frente a las cámaras de la televisión, se desvanecen cuando éstas se apagan. Diálogos cordiales entre senadores y viajes conjuntos de representación, dan cuenta de un mundo senatorial basado en la capacidad conciliadora de sus miembros y no en el disenso, como las sesiones pueden dar lugar a suponer.

Confianza, fidelidad y lealtad constituyen la base de las relaciones tanto entre los senadores como entre los agentes. “Me aseguró que mi pibe el mes que viene entra”, le escuché a Adrián en una charla de oficina días antes de la apertura de sesiones el 1° de marzo de este año; ambos sabíamos que esa afirmación era de probable cumplimiento por parte de quien le hiciera la promesa. La formalidad y la informalidad constituyen así caras de una misma moneda. Esta característica no es exclusiva de Argentina, la solidaridad de clase también se constató en otros países (Lomnitz, 2001). La reciprocidad de favores entre estos miembros de los sectores medios, no solo perpetúa y reproduce las desigualdades sociales y la ineficiencia de la burocracia, como plantea Lomnitz, sino que además la aleja de la noción de clientelismo político mencionada por Ebenau. Estas relaciones responden a vínculos entre pares o cuasi pares, las diferencias entre sus miembros no son por lo tanto muy desiguales. La noción de padrinzgo —que Lomnitz adopta por la similitud con las redes de las barriadas pobres— describe certeramente estas tramas interpersonales presentes en la Cámara.

Ciertos acontecimientos aceleran y profundizan estos vínculos. Durante los períodos de crisis o inestabilidad político-económica, la presión por incorporar a familiares y/o conocidos al plantel del Estado aumenta y visibiliza estos lazos mencionados por los propios agentes. Esteban dijo en una ocasión, “para mí este nombramiento fue un Plan Trabajar que me consiguió mi viejo, luego de años de inestabilidad laboral”.

El Senado se aleja así cada vez más de un sistema organizacional impersonal basado en las expertises de sus miembros, para terminar sustentado por redes de parentesco o amistad (presentes en las designaciones de los legisladores, autoridades, funcionarios y sindicalistas) o en relaciones instrumentales (como aquellas que establecen los dirigentes gremiales con los afiliados), ¿cuáles son las competencias requeridas para el nombramiento del personal en la Cámara? Fundamentalmente, contar con estos vínculos. El agente se volverá “experto” en aquello que “enuncia y hace” y para ello requerirá de un único adiestramiento: la experiencia. Su trayectoria institucional se centrará en el conocimiento de los usos, las costumbres y las reglas de la “casa”.

Como ya mencionara, estas características del Senado argentino se asemejan a las instituciones legislativas brasileñas estaduais y municipales (Kuschnir, 2000a; 2000b) o al Congreso brasileño descrito por Maria Cecília Solheid da Costa (1980), con anterioridad a la reforma constitucional de 1988.

Sin embargo, no obstante que en el Senado en Brasilia los agentes destaquen la diferencia entre el personal con estabilidad que ingresa por concurso y tiene una carrera, de aquellos de “confianza” que son transitorios, pude comprobar que esta afirmación debe relativizarse. Así, a través de las entrevistas, corroboré la existencia de dos reglas distintas que conviven paralelamente. El personal concursado usufructúa las reglamentaciones formales establecidas en la ley; en cambio, los agentes de “confianza” quedan inmersos en reglas informales. En la Lideranza del Partido de los Trabajadores (PT), Claudia me describió su trayectoria: los asesores ingresan luego de “aprobar” una evaluación interna, acorde al puesto de trabajo vacante y suele haber más postulantes que puestos. A pesar de su precariedad laboral, ella goza de cierta estabilidad, pues contaba con más de 15 años de trabajo ininterrumpido en la lideranza en el momento de la entrevista en junio de 2013. Estos empleados si bien no tienen posibilidad de desarrollar una carrera administrativa, tienen aumentos de sueldo que “respetan” la antigüedad y una “jerarquía” dentro de la lideranza, inexistente para el área de Recursos Humanos pero “formal” en la propia dependencia.

Lo visible/invisible y lo formal/informal, sustentan las lógicas presentes tanto en el Senado de Brasil como de Argentina. Los usos y costumbres funcionan a la vez como un paraguas que permiten validar aquellas acciones que desde las reglas y normas vigentes no siempre los actores pueden justificar. Descripciones acríicas de

estas prácticas institucionales por parte de agentes de ambas Cámaras, expresan una idea de “normalidad” solo comprensible a través del sentido común de los actores, a través de las cuales organizan sus rutinas senatoriales, se adecúan a los cambios institucionales y legitiman, de este modo, su mundo cotidiano.

Talal Asad (2004) se pregunta dónde se encuentran los límites del Estado. Asad, como Veena Das (2004), considera que se “producen” más allá de las reglas escritas. Autoridades “extrañas” (*aliens authorities*) “instituyen” las leyes de los Estados en la praxis cotidiana, afirma el autor. En el Senado también las lógicas que explican su funcionamiento se sostienen a través de las decisiones de las autoridades y funcionarios de la planta política que cíclicamente se renuevan (*aliens authorities*). A menudo —como se describió en este trabajo— para fundamentar sus actos se rigen por usos y costumbres, relegando las normas escritas. Así el Reglamento de la Cámara —respecto del funcionamiento de la institución— o la ley 24600 —en las relaciones con el personal— por citar algunos casos, pueden adquirir un papel secundario. ¿Cuáles son entonces los “límites reales” de la institución, los roles asignados a la “legalidad”, a ley y a los reglamentos? Cada gestión se sustancia de los usos y costumbres que rigen la vida cotidiana y consiente una “interpretación” de la ley 24600 desde la cual justificar las negociaciones con los sindicatos.

¿Esta flexibilidad de la “racionalidad” que presentan las administraciones presidenciales condiciona esta nueva frontera y *extiende* los márgenes del Estado? Hay prácticas cuya legitimidad no depende únicamente de quién o quiénes las realizan, sino de los mecanismos mediante los cuales se implementan y las lógicas que las rigen. Este “margen” no es espacial ni simbólico sino estructural, porque se vincula con la mayor o menor lejanía de aquel “límite” deseable o esperable. Sin embargo, esta cuestión no aparece en los horizontes discursivos de los actores que reproducen las rutinas institucionales y la acumulación de poder dentro de ésta.

En tal sentido, la propia noción de “casa” constituye una frontera, manifiesta en la “casa de las leyes” el límite que separa el mundo externo de uno más acogedor regido por sus propios usos y costumbres. En esa lucha desigual entre el reglamento y el *alien* que lo imparte, en el Senado argentino se impone el *alien*. Una prueba de ello, la encuentro en las diversas interpretaciones de la ley 24600 desde su sanción veinte años atrás, que permitió adaptarla al clima político imperante en la Cámara. “Casa” en

consecuencia, expresa además de las acepciones descriptas en este trabajo, la preponderancia de las propias reglas informales sobre las escritas.

Este uso doméstico del término se inscribe en el ámbito reservado del Senado, donde prima y se resguarda la “privacidad” institucional. Algunos de estos secretos que la invisibilidad de los agentes protegen de la esfera pública del Congreso, son *visibles* a quienes transitan sus pasillos aunque no sean de la “casa”, entre ellos, los periodistas acreditados en el Senado.

Estos usos y costumbres justifican la existencia de discursos y acciones, pero trastocados pueden conducir a que rápidamente la “casa” compruebe cómo se resquebrajan aquellas lógicas que validaron sus acciones durante décadas, sin encontrar otras que *apuntalen* en su reemplazo la institución. Así, a pesar de una supuesta irracionalidad de la cual fueron tildadas algunas gestiones presidenciales no hacen más que exacerbar la *racionalidad* de la “casa”. Por el contrario, aquellas gestiones que intentaron incrementar la eficiencia del personal y racionar el gasto mediante la publicidad de “actos racionales”, condujeron a eventos que podríamos denominar críticos por los efectos institucionales que desencadenaron.

Chacho Álvarez captó el alma del Congreso; sin embargo, omitió que toda institución, incluso el Senado, para ser previsible necesita del apoyo moral de sus miembros (Douglas, 1998). Nadie se interpeló —ni siquiera el propio Álvarez— durante los agitados meses de 2000 acerca de qué sucede cuando los agentes retacean su apoyo moral por vergüenza, cuando fuera de los protegidos límites institucionales se oculta la pertenencia para evitar juicios de valor de personas externas a la entidad, las burlas o las bromas. Este es un proceso que se inicia durante su gestión, pero se acelera en estos últimos años. Todavía en el presente, permanecen estas percepciones en el humor popular. Un chiste mordaz referido a la Cámara de Diputados refleja esta imagen de los ciudadanos en general y del periodismo en particular, la idea de asociar estabilidad laboral en el Congreso con visión negativa tanto de la Cámara como de sus miembros, así quien ingresa en la planta permanente “descansará para siempre”.⁵³⁷

Algunas gestiones presidenciales, en consecuencia, marcaron un resquebrajamiento en la lógica institucional de uno de sus actores, fundamentalmente

⁵³⁷ El portal de noticias de la ciudad de Chacabuco, partido de la Provincia de Buenos Aires donde nace el Presidente de la Cámara de Diputados Julián Domínguez (m.c.), publica el 3 de agosto de 2014 <http://www.vivechacabuco.com/pizarra.asp?S=&Pag=2> [consultada el 3/08/2014].

de aquel sobre el cual se focalizó este trabajo: los agentes. La “casa de papel”, refleja las reglas escritas y los cambios implementados en la normativa para adecuar el organigrama burocrático a las necesidades administrativas, aunque no siempre exitosamente. Paradójicamente, las medidas que implementó Chacho Álvarez durante su gestión para otorgar transparencia (como la suspensión de nombramientos en las provincias de los senadores, práctica usual en los parlamentos y normatizada en el Senado o la planilla diaria de asistencia) tuvieron un efecto contrario al buscado: la opacidad que gradualmente se apoderó de la Cámara fue proporcional a estas medidas, al obligar a los legisladores por vías ya no regladas a costear a estos empleados.

Álvarez contribuyó a hacer más clara la diferencia entre lo que se dice (políticamente correcto) de lo que se hace y los circuitos formales de los informales como pasajes insuficientes, porque la “formalidad normativa” tiende a adecuarse a la “informalidad de la praxis”, permitiendo así a la institución controlar ambas instancias. La rúbrica del presidente en un decreto, es la materialización del último paso de estos acuerdos previos, en nombramientos o recategorizaciones del personal, por citar los casos estudiados. El derrotero expuesto demuestra que es necesario controlar la materialidad de los actos, pero también su “substancia”.

El senador radical Ernesto Sanz refirió la anécdota⁵³⁸ ya comentada: “llamen a Eduardo” (en referencia a Eduardo Menem) durante las horas previas a la votación de *la 125*, ya que dominaba la substancia del Reglamento y de los procedimientos, y aquello más inasible de la institución, los usos y costumbres que podían fundamentar o denegar cada una de las opciones posibles.

La “casa” es una “casa política” que pilotea los vientos políticos imperantes, al compás de los cuales se mueven autoridades, legisladores, sindicalistas y empleados. La previsibilidad de la institución fue hasta la actualidad su capacidad para “capear la imprevisibilidad” subyacente a cada recambio de senadores, autoridades y presidente; se caracterizó entonces por sus estrategias para “surfear” las *imprevisibilidades previsibles* a partir de la experiencia y el sentido común desarrollado por sus agentes, a través del conocimiento de los propios “códigos”.

⁵³⁸ Durante la presentación del libro de la tesis doctoral de Eduardo Menem en el Salón de Lectura del Senado, el 30 de agosto de 2012.

Los temores del presente y la difusión del aumento del personal en estos últimos meses en los medios⁵³⁹ constituyen un eslabón más en un largo proceso que comienza cuando Chacho Álvarez discute con los senadores a través de la prensa, en vez de utilizar los espacios de la propia Cámara. Sin embargo, la disrupción más notoria se produce años más tarde, cuando la senadora Cristina Fernández de Kirchner instala el destrato y los agravios como forma de relacionarse en la institución con algunos de sus miembros. Su blanco predilecto fue el senador Eduardo Menem que representaba todo aquello de lo cual el gobierno del presidente Néstor Kirchner (su esposo) buscó diferenciarse. Los agravios hacia éste en el Senado, adelantaban un *modus operandi* que gradualmente se instalaría en el mundo político en el transcurso de los años siguientes fuera de la Cámara, no solo hacia el arco político opositor sino hacia todos aquellos que no se encontraran en sintonía con el gobierno. El recinto fue testigo de una escalada en la violencia verbal hacia aquellos a quienes hostigaba (otro blanco habitual también fue Daniel Scioli, presidente de la Cámara). Esa forma de vincularse reaparece en el Senado a comienzos de la gestión de Boudou ya no entre legisladores y/o autoridades, sino desde algunos funcionarios de la planta política hacia el personal.

Los cambios que se vienen produciendo en los últimos años no han concluido y subsisten interrogantes, aún sin respuesta ¿Se efectuarán retiros compulsivos como en la década de 1990 o se jubilará el personal que ya cumplió los años de aportes y cuenta con la edad para retirarse? ¿Finalmente serán asimilados los agentes y el personal superior ingresado durante esta última gestión? ¿Esta elite perderá su aura aristocrática y adoptará una lógica más cercana a de las burocracias estatales? Por el momento no es posible predecir respuestas.

La contestación a esta última pregunta esconde los oropeles perdidos. Los nativos senatoriales no se perciben como burócratas ni pertenecientes a una burocracia

⁵³⁹ El diario *La Nación* publicó una serie de notas referidas al aumento del personal y al parentesco existente entre el personal designado y los senadores. Ver por ejemplo, entre otras, <http://www.lanacion.com.ar/1698515-la-cifra-de-empleados-crecio-55-desde-que-esta-en-el-senado> [5/06/2014].
<http://www.lanacion.com.ar/1698419-la-caja-politica-del-senado-nombran-hasta-50-asesores-por-legislador> [5/06/2014].
<http://www.lanacion.com.ar/1711697-el-senado-de-boudou-sin-fondos-por-exceso-de-empleados> [21/07/2014].
<http://www.lanacion.com.ar/1715694-llamativa-tendencia-en-el-congreso-mas-de-la-mitad-de-los-senadores-contrato-a-parientes> [8/08/2014].

parlamentaria. Esta noción nunca aparece mencionada entre el personal de la “casa” porque desprestigia a sus poseedores, los burócratas son los otros, los caricaturizados empleados públicos. Como los cortesanos del Estado dinástico francés previo a la Revolución Francesa (Bourdieu, 2005), la utilización de ciertas formas discursivas les permite (tanto a los nobles cortesanos franceses como a los empleados del Senado argentino) reforzar la potencia simbólica de una *distinción* que “portan”, basada en la pertenencia institucional y no en la meritocracia, de la cual se reniega porque —como ya mencionara— se carece de ella.

Esta autopercepción elitista se observa en relación con la burocracia estatal e, inclusive, con sus pares de la Cámara de Diputados. Estas clasificaciones jerarquizantes establecen estatus simbólicos cristalizados en el sentido común de los agentes como una verdad incuestionable. Las relaciones de poder que establecen o de las cuales dicen formar parte, son una teatralización autorreferencial que plasman cotidianamente en sus discursos, para refrendar esta supuesta desigualdad, tanto hacia dentro de la Cámara respecto del resto de los agentes, como hacia afuera con los colegas de Diputados.

La adquisición de la permanencia laboral, como todo *don*, no es gratuita, más aún en una *casa temerosa* ante una “multitud” de nuevos empleados. En todo grupo —pero en particular en este, que se concibe como una elite aunque no lo explicita— la posibilidad de perder ciertas prerrogativas simbólicas y materiales, hará primar, como hasta el presente, el sentido de supervivencia. Los agentes percibidos a sí mismos como políticos en potencia y analistas consumados de la realidad, aprendieron a observar las acciones de la dirigencia y a mirar hacia delante sin poder sopesar pérdidas y ganancias.⁵⁴⁰

Una lógica institucional quebrada durante la última década deterioró la imagen del Senado, no solo ante lo sociedad: también entre sus propios miembros. La “casa” primero se “descubrió” *tomada* y se transformó —según la percepción de muchos agentes— en un ámbito multitudinario para el “aguante” de la militancia con aceitados vínculos con el gobierno. Estas críticas, sin embargo, fueron rápidamente acalladas por la generosidad de los nombramientos y ascensos obtenidos.

⁵⁴⁰ Este accionar recuerda la letra de la canción “El precio de vencer de Eladia Blázquez”: “Qué caro hay que pagar, el precio de vencer/ mentir para ganar, ganar para perder/ tranzar con lo pequeño, dócilmente, / y continuar sin más... porque el que viene atrás, te va empujando a vos”.

Se rompe así un pacto no escrito desde la reapertura democrática respetado por las sucesivas presidencias. El desconcierto y la incertidumbre de los agentes se entrecruzan con el rol que pueden desempeñar a futuro los sindicatos, que en el pasado avalaron el “desenganche” de las dietas de los legisladores, posteriormente promovieron el estatuto del personal (ley 24600) y en el presente sostienen estas transformaciones a cambio de prebendas. El “sentido común” de los empleados, sin embargo, desconfía, ellos dependen de la invisibilidad, su reproducción excluye la publicidad, pero en el presente, por el contrario, los medios se han focalizado en la institución debido, entre otras cuestiones, al incremento del personal.

La política expansiva del área de Recursos Humanos es acorde con la tendencia implementada durante la última década en dependencias de la administración central (ministerios y secretarías de Estado, entre otros) y organismos del sector público descentralizados. También el fenómeno se percibe en los gobiernos provinciales (incluso en el interior del país el empleo público tiene mayor peso que en la administración central) y municipales. En consecuencia, el aumento paulatino de los empleados estatales durante los primeros años de la década kirchnerista y la aceleración del fenómeno durante estos últimos cuatro años, coincide con la política que implementa el gobierno nacional (en sus rasgos fundamentales). La expansión del empleo público enmascara el desempleo latente y se transforma, como me expresaran en algunas oportunidades, en un “Plan Trabajar de lujo”.

La noción de “casa política” es una noción impuesta por políticos y sindicalistas, y naturalizada por los empleados: “Bajo este eslogan... se justifica todo, se acepta todo, se resigna todo, transformándose culturalmente en la mejor excusa para que nadie intente modificar nada” describe Ana Creppy (2011: 168).

El desosiego actual recuerda la descripción de Ramón Columba, agente de la “casa”, que transitara durante décadas los pasillos del Senado:

El Congreso Nacional no sólo es la institución básica de nuestro sistema democrático, sino el espectáculo más atrayente que nos es dado presenciar. Y el más completo, porque es a la vez academia, universidad, cátedra de controversias, seminario de investigaciones, tribunal de justicia y vehículo de información... La historia de nuestro Congreso es la historia de nuestra Nación y en sus bancas... encontramos los altibajos de nuestro destino.

La publicidad que concede la escena parlamentaria es relampagueante y fugaz, y el recuerdo de los legisladores que se renuevan y pasan se esfuma en breve lapso (Columba, 1988: 5).

Esta fugacidad del escenario político es el pilar sobre el que se asientan los empleados y permite que los senadores (o su mayoría), las autoridades y las gestiones pasen y ellos permanezcan. Es entonces cuando una simple pregunta, “¿sos de la ‘casa’?”, recupera nuevamente vigencia.

Referencias

9.1. Bibliografía

- ABELES, Marc (2005). *Anthropologie de l'État*. Paris: Petit Bibliotheque Payot.
- _____ (2012). *Antropología de la globalización*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- _____ (comp.) 2011. *Des anthropologues à l'OMC*. Paris: Éditions du CNRS.
- _____ (2011). "Filiation et politique dans les démocraties modernes", en BONTE, Pierre; PORQUERES GENE, Enric et WILGAUX, Jérôme. *L'argument de la filiation: Aux fondements des sociétés européennes et méditerranées*. Mayenne: Editions de la Maison des sciences l'Homme.
- _____ (1989). *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- _____ (1997a). "La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 153, S/SS 1997. Disponible en la página web [www.unesco.org/issj/rics153/abelespa.html]
- _____ (1997b). "La mise en représentation du politique". En ABELES, Marc – JEUDY, Henri-Pierre. *Anthropologie du politique*. Paris: Armand Colin.
- _____ (1992). *La vie quotidienne au Parlement Européen*. Paris: Hachette.
- _____ (2008). *Política de la supervivencia*. Buenos Aires: Eudeba.
- _____ (2001). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- _____ (1995). "Pour une anthropologie des institutions", *L'Homme*, tome 35, N° 135. Disponible en la página web [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/hom_0439-4216_1995_num_35_135_369951]
- _____ (1999). « Pour une exploration des sémantiques institutionnelles », *Revue Ethnologie Française*, Société d'ethnologie française, Numéro 1999/4. Disponible en la página web [http://www.culture.gouv.fr/sef/revue/99_4/99_4_01r.htm#anchor536100]
- ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda (1999). "Os laberintos do Minotauro. Política, troca e linguagem". Teses de Doutorado no publicada. Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Antropologia Social). UnB.

ABU-LUGHOD, Lila (2006). "Interpretando la(s) cultura(s) después de la televisión: sobre el método", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 24, Flacso-Sede Ecuador, Quito.

ACUÑA, Carlos (1995). "Política y economía en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]

ALONSO, Laura y otros (2005). *¿Cómo monitorear instituciones legislativas? Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires.

ALONSO, Laura (2005). *El Congreso bajo la lupa 2004. Monitoreo cívico de Poder Ciudadano*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

ÁLVAREZ, Chacho y MORALES SOLÁ, Joaquín (2002). *Sin excusas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana-La Nación.

APUNTES PARA PENSAR LA MODERNIZACIÓN DEL PARLAMENTO ARGENTINO (1991). Publicado en Documentos y Conclusiones del Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria, Edición del H. Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires.

ARMITAGE, Faith (2010). "The Speaker, Parliamentary Ceremonies and Power". *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 325-337.

Asad, Talal (2004). Where Are the Margins of the State? In DAS, Veena and POOL, Deborah (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: SAR Press.

ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC). "La tasa de reelección en las últimas elecciones legislativas", mimeo.

BADARO, Máximo (2011). "Le régime d'invisibilité des experts", en ABELES, Marc (comp.), *Des anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance globale*, CNRS-Editions. Paris: 2011.

BAEZA, Carlos (2004). "El Poder Legislativo en la Constitución Nacional". Disponible en la página web [<http://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/PrimerPremio.pdf>]

BALANDIER, Georges (2005). *Antropología política*. Buenos Aires: Antropolis, Ediciones del Sol.

- BALBI, Fernando (2007). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Buenos Aires: Antropofagia, GIAPER (Grupo de Investigación en Antropología Política y Económica Regional), Serie Antropología Política y Económica.
- BARREIRO DE SOUSA LEMOS, Leany y RANINCHESKI, Sonia (2003). “Carreras políticas en el Senado brasileño: Un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de la Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década de 1990”. *Lateinamerika Analysen 4*, Hamburg, IIK, Februar.
- BARRERA, Leticia (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI editores. Colección Derecho y Política.
- BARTH, Frederik (1976). “Introducción”. En BARTH, Frederik (comp.). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAVASTRO, Roberto (2003). “Diseño institucional y proceso de toma de decisiones: Los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno”, Meeting of the Latin American Studies Association (LASA). Dallas. Disponible en la página web [<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/BavastroRoberto.pdf>]
- BLAU, Peter M. (1974). *La burocracia en la sociedad moderna*, Buenos Aires, Editorial Paidós, biblioteca del Hombre contemporáneo.
- BECKER, Howard (2010). *Outsiders*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BELLIER, Irène (2000). “A Europeanized elite? An Anthropology of European Commission Officials”, *Yearbook of European Studies 14*.
- _____ (1997). “Une approche anthropologique de la culture des institutions”.
- ABELES, Marc – JEUDY, Henri-Pierre. *Anthropologie du politique*. Paris: Armand Colin.
- BEZERRA, Marcos (1999). *Em nome das « bases »: Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- _____ (2001). “Políticos, representação política e recursos públicos”. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 7 N° 15.
- BOIVIN, Mauricio (2001). “Clientelismo y Patronazgo. Desarrollo histórico de ambos conceptos en la teoría antropológica y su discusión actual”. Ficha de cátedra.
- BORDA, Guillermo A. (1996). *Manual de Derecho Civil. Parte General*. Buenos Aires: Editorial Perrot.
- BOURDIEU, Pierre (2003). *El oficio del científico*. Barcelona: Anagrama.

- _____ (2005). “De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático”. En WACQUANT, Loïc (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa editorial.
- _____ (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (2014). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (1989). *La Noblesse d'État : Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit.
- _____ (2014). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (1981). “La représentation politique”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 36-37, février/mars 1981, pp. 3-24.
- _____ (1989). *O poder simbólico*. Lisboa/Rio de Janeiro: DIFEL/Editora Bertrand Brasil.
- _____ (1985). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Akal.
- _____ (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- BOURGOIS, Philippe. 2002. “El poder de la violencia en la guerra y la paz”. *Apuntes de investigación*, año VI, n° 8. Pp. 73-98.
- BRUBAKER, Roger y COOPER, Frederic (2002). “Más allá de identidad”. *Apuntes de investigación del CECYP* N° 7, Buenos Aires.
- BURKE, Peter (2000). “Unidad y variedad en la historia cultural”. BURKE, Peter. *Formas de Historia Cultural*. Madrid: Alianza.
- CALVO, Ernesto y TOW, Andrés (2009). “Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, N° 195, Vol. 49, octubre-diciembre.
- CAMOU, Antonio (1995). “Democracia y reforma económica en Argentina (1983-1995): ¿doce años no es nada?”. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]
- CANELO, Paula (2011). “Acerca de la construcción de la carrera política en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989”. *PolHis* N° 7. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política.

- CARSTEN, Janet and Hugh-Jones, Stephen. (1995). *About the house. Lévi-Strauss and beyond*. New York: Cambridge University Press.
- CELIS, Karen and WAUTERS, Bram (2010). “Pinning the Butterfly: Women, Blue-Collar and Ethnic Minority MPs vis-à-vis Parliamentary Norms and the Parliamentary Role of the Group Representative”. *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 380-393.
- CREPPY, Ana María (2011). “Clima organizacional en el área administrativa del Senado de la Nación”. Tesis de Licenciatura no publicada. Escuela de Sociología, Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales.
- COLABELLA, Laura (2012). *Los negros del Congreso. Nombre, filiación y honor en el reclutamiento a la burocracia del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, Serie etnográfica.
- COLUMBA, Ramón (1988). *El Congreso que yo he visto*. Buenos Aires: Editorial Columba.
- COMERFORD, John Cunha. (2003). *Como uma família. Sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- COSTA, Maria Cecília Solheid da. (1980). “Os caminhos da Casa”. Rio de Janeiro. Tesis de Maestría no publicada. PPGAS/Museu Nacional/UFRJ (Dissertação de mestrado).
- CREWE, Emma (2010). “An Anthropology of the House of Lords: Socialisation, Relationships and Rituals”. *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 313-324.
- _____ (2007). “La loyauté dans une paire de collants. Règles, rites et symboles à la Chambre des lords ». *Ethnologie française* 2007/2 (Vol. 37), pp. 243-254.
- CHAKRABARTY, Dipesh. (2008). *Al margen de Europa*. Barcelona: Tusquets.
- DAMATTA, Roberto (1997). *A Casa & A Rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco.
- DAMATTA, Roberto (2002). *Carnavales, malandros y héroes. Hacia una sociología del dilema brasileño*. México: FCE.
- DAS, Veena (1996). *Critical Events. An Anthropological Perspective on Contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press.
- _____ (2004). “The Signature of the State”. In DAS, Veena and POOL, Deborah (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: SAR Press.

- DAS, Veena y POOLE, Deborah (2008). “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, Buenos Aires: FFyL-UBA, pp. 19-52.
- DAVIS, Natalie (1984). *El regreso de Martin Guerre*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- _____ (1991). “Las formas de historia social”. *Historia Social*, Valencia, Instituto de Historia Social, UNED, 1991.
- DELAMATA, Gabriela (1995). “Las elecciones presidenciales en Argentina: ¿menemismo o victoria de Menem?”. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]
- DERY, David (1998). “‘Papereality’ and Learning in Bureaucratic Organizations”. *Administration & Society*, Vol. 29 N° 6, January, pps. 677-689.
- DI PRÓSPERO, Norberto (2013). “Mi visión gremial en estos treinta años de democracia”. NANNI, Esteban (comp.), *30 años de democracia: la visión de los profesionales que se desempeñan en el Congreso de la Nación*, Comisión de Profesionales / Asociación del Personal Legislativo. Disponible en la página web [http://www.apldigital.org.ar/new/images/comisiones/profesionales/dossier/dossier_a_pl.pdf]
- DOMINGUEZ, Carlos María (2007). *La casa de papel*. Buenos Aires: Punto de Lectura.
- DOUGLAS, Mary (1998). *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- EBENAU, Laura A. (2011). “La Asociación del Personal Legislativo: disputas y conflictos en la Cámara de Representantes de Misiones”. X Congreso de Antropología Social –CAAS-, Buenos Aires.
- _____ (2012). “Transacciones redistributivas y relaciones clientelares en la burocracia parlamentaria misionera”. *Runa*, volumen 33, número 1, Buenos Aires, julio.
- ELIAS, Norbert (1996). *La sociedad cortesana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000). *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- EVANS PRITCHARD, Edward E. (1992). *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama.

- EWICK, Patricia and SILBEY, Susan (2002). "The Structure of Legality: The Cultural Contradictions of Social Institutions". KAGAN, Robert, KRYGIER, Martin and WINSTON, Kenneth (editors). *Legality and Community. On the Intellectual Legacy of Philip Selznick*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- FERREÑO, Laura (2011a). "Yo soy de la casa". Identidad, prácticas y discurso en una "casa política". IX Reunião de Antropologia do Mercosul –RAM-, Curitiba.
- _____ (2011b). "Yo soy de la casa". El H. Senado de la Nación: Prácticas y discursos en una "casa política". X Congreso de Antropología Social –CAAS-, Buenos Aires.
- _____ (2012). "Yo soy de la casa". El H. Senado de la Nación: Prácticas y discursos en una "casa política". *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp*, v. 1, n. 6. Disponible en la página web [<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/issue/view/73/showToc>]
- FERRER, Aldo (1995). "Los ciclos económicos en la Argentina: del modelo primario exportador al sistema de hegemonía financiera", *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]
- FOUCAULT, Michel (1988). *Un diálogo sobre el poder*. Madrid: Alianza.
- _____ (1989). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- FRANCESCHET, Susan (2010). "The Gendered Dimensions of Rituals, Rules and Norms in the Chilean Congress". *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 394-407.
- FREYRE, Gilberto (1977). *Sobrados e mucambos. Decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro/Ministerio da Educação e Cultura (Brasília).
- GAMBAROTTA, Héctor (1995). "El nuevo horizonte económico argentino". *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]
- GASTRON, Andrea. "De leyes, sospechas y pizarrones: El perfil educativo de los senadores de la Nación", mimeo.

- _____ (2004). “El perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina”, *Revista electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas*, Maestría en Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas, Año I - Número I, Noviembre.
- GEERTZ, Clifford (1994a). “Centros, reyes y carisma: una reflexión sobre el simbolismo del poder”, en *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: ediciones Paidós.
- _____ (1994b). “El sentido común como sistema cultural”, en *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*, Barcelona, ediciones Paidós.
- _____ (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa editorial.
- _____ (2000). Negara. *El Estado-teatro en el Bali del siglo XIX*. Barcelona: ediciones Paidós.
- GENTILE, Jorge H. (comp.) (2008). *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*. Montevideo: Asociación Argentina de Derecho Constitucional / Konrad Adenauer Stiftung - Programa de Derecho para América Latina, Montevideo.
- GLUCKMAN, Max (2003). “Análisis de una situación social en Zululandia moderna”, *Bricollage*, N° 1 enero/marzo, Universidad Autónoma de México.
- GOFFMAN, Erving (1997). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOODENOUGH, Ward (1975). “Cultura, lenguaje y sociedad”. Kahn, J. S. *El concepto de cultura: Textos fundamentales*. Barcelona: Anagrama.
- GRILL, Igor Gastal. (2003). *Parentesco, redes e partidos as bases das heranças políticas no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Tesis de Doctorado no publicada. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
- GRIMSON, Alejandro (2011). *Los límites de la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- HARAWAY, Donna (1995). Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinversión de la naturaleza. Madrid: Cátedra.
- HASSON, Victoria (2010). “Rules and Rituals: The Case of South Africa’s New Committee System”. *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 366-379.

- HERZFELD, Michael (1993). *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: The University Of Chicago.
- HEYMAN, Josiah (2004). "The Anthropology of Power-Wielding Bureaucracies", *Human Organization*, Vol. 63, N° 4, Winter 2004, pp. 487-500.
- HOAG, Colin (2011). "Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy". *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, Vol. 34, Number 1, pps. 81–94.
- HOBSBWAN, Eric (2002). "Inventando tradiciones". HOBSBAWM, Eric y RANGER, Terence (2002). *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.
- HOLLOWAY, J. 1987. "The Red Rose of Nissan". *Capital and Class*, N°. 32, London.
- HORTIGUERA, Hugo (2003). "El folletín delictuoso argentino: Discurso periodístico y géneros populares en los umbrales del nuevo milenio". *Delaware Review of Latin American Studies*, Vol. 4, N° 2, December 15, 2003. Disponible en la página web [<http://www.udel.edu/LASP/Vol4-2Hortiguera.html>]
- HUNTINGTON, Samuel (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*. Buenos Aires: Paidós.
- IANNI, Francis with REUSS-IANNI, Elizabeth. (1972). *A family business. Kinship and Social Control in Organized Crime*. New York: Russell Sage Foundation.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastián; SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. (2000). "Políticos profesionales – legisladores "amateurs": el congreso argentino en el siglo XX, Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, Alemania.
- KERTZER, David (1988). *Ritual, Politics & Power*, New Haven, Yale University Press.
- KUSCHNIR, Karina (2005). "Antropologia da política: uma perspectiva brasileira". Centre for Brazilian Studies, Univesity of Oxford, Working Paper 64, January-March.
- _____ (2007). "Antropologia e Política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais, São Paulo, junho, vol. 22, número 64.
- _____ (2000a). *Eleições e representação no Rio de Janeiro* Rio de Janeiro: Relume Dumará, Coleção Antropologia da Política.

- _____ (2000b). *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, (Coleção Antropologia Social).
- LATOURE, Bruno (1992). *Ciencia en acción*. Barcelona: Editorial Labor.
- _____ (1983). “Dadme un laboratorio y levantaré el mundo”. Disponible en la página web [www.oei.es/salactsi/latour.htm]
- _____ (2004). *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*. Paris: La Découverte/Poche.
- _____ (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- _____ (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- LEACH, Edmund (1976). *Sistemas políticos de la Alta Birmania*. Barcelona: Anagrama.
- LEFORT, Claude (1984). “Qué es la burocracia”. En OSZLAK, Oscar: *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*, Buenos Aires: Paidós.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1981). *A via das máscaras*. Lisboa: Editorial Presença.
- _____ (1987). “La notion de maison”, *Terrain revue d'ethnologie de l'Europe n° 9, Habiter la Maison*.
- LEWELLEN, Ted (1994). *Introducción a la Antropología política*. Barcelona, Edicions Bellaterra.
- LOMNITZ, Larissa (2001). “Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico”. *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Social –FLACSO- sede México, segunda reimpresión, capítulo IV.
- LLANOS, Mariana (2003). “Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta”. Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, Februar. Disponible en la página web [<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=113420>]
- LLAMBÍAS, Jorge J. (1995). *Tratado de Derecho Civil. Parte General. Tomo I*. Buenos Aires: Editorial Perrot.
- MARENCO DOS SANTOS, André (1997). “Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*,

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais, São Paulo, fevereiro, vol. 12, número 33.

MAIR, Peter (2015). “El patronazgo partidario como recurso organizativo”. En CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (comp.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair*. Buenos Aires: Eudeba.

MAUSS, Marcel (2009). *Ensayo sobre el don. Razón y forma del cambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz Editores.

MARCUS, George (2001). “Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal”. *Alteridades*. Vol. 11, N° 22, UAM-Iztapalapa, México D.F.

MELINÉ PANOSYAN, Mónica y GORETTI, Mateo. (1986a). “El personal parlamentario frente a un contexto político cambiante. El caso argentino (1932-1984)”. En MELINÉ PANOSYAN, Mónica; GORETTI, Mateo; ROSATTI, Horacio D. *Dos ensayos de Ciencia Política*. Buenos Aires: Luis O. Tedesco.

_____ (1986b). “La eficacia del ‘ausentismo activo’ en las comisiones parlamentarias”. En DE RIZ, Liliana; MUSTAPIC, Ana M.; GORETTI, Mateo y MELINÉ PANOSYAN, Mónica. *El Parlamento hoy*. Buenos Aires: CEDES.

_____ (1986c). “Las comisiones por dentro”. En DE RIZ, Liliana; MUSTAPIC, Ana M.; GORETTI, Mateo y MELINÉ PANOSYAN, Mónica. *El Parlamento hoy*. Buenos Aires: CEDES.

MENEM, Eduardo (2012). *Derecho Procesal Parlamentario*. Buenos Aires: La Ley.

MERTON, Robert (1965). *Teoría y Estructura Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

MUJICA, Jaris (2010). “Hacia una etnografía del Parlamento peruano”. Lima, Documento de Trabajo. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP. Doctorado en Ciencia Política y Gobierno. Disponible en la página web [<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/jarismujica.pdf>]

MUSTAPIC, Ana María (1986). “Parlamento: ¿acuerdo o regla de la mayoría?”. En DE RIZ, Liliana; MUSTAPIC, Ana M.; GORETTI, Mateo y MELINÉ PANOSYAN, Mónica. *El Parlamento hoy*. Buenos Aires: CEDES.

O’DONNELL, Guillermo (1984). *¿Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

NAJUL, Silvia. “Inmunidades y privilegios parlamentarios”. Disponible en la página web

[http://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/privilegios_parlamentarios.pdf]

NANNI, Esteban (2013). “La modernización en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación”. NANNI, Esteban (comp.), *30 años de democracia: la visión de los profesionales que se desempeñan en el Congreso de la Nación*, Comisión de Profesionales Asociación del Personal Legislativo. Disponible en la página web [<file:///C:/Users/LauraF/Desktop/TESIS/Bibliograf%C3%ADa/Di%20Prospero%20-%20texto.pdf>]

NOLTE, Detlef. 1995. “De ‘a larga agonía de la Argentina peronista’ a la ‘reconversión menemista’. Transformaciones del sistema político argentino durante la primera presidencia de Carlos Menem”. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]

NUN, José (2015). *El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos*. Buenos Aires: FCE.

OFFERLÉ, Michel. (2011). *Perímetros de los político: contribuciones a una socio-historia de la política*. Buenos Aires: Antropofagia, Colección Sociedades Contemporáneas.

OLAVARRÍA, María E. (2002). “De la casa al laboratorio. La teoría del parentesco hoy día”. *Alteridades*. Vol. 12, N° 24, UAM-Iztapalapa, México D.F.

OSZLAK, Oscar (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, Vol. XI, 2006, Abr.

PALERMO, Vicente (1995). “Reformas estructurales y régimen político. Argentina, 1989-1994”. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]

PALMEIRA, Moacir (1977). “Casa e Trabalho: nota sobre as relações sociais na plantation tradicional”. *Contraponto*. Revista de Ciências Sociais do Centro de Estudos Noel Nutels, vol. 2. N° 2.

- PANTALEÓN, Jorge (2004). *Entre la Carta y el Formulario: política y técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires: Serie Etnográfica IDES/Antropofagia.
- PEIRANO, Mariza (1998a). *Uma Antropologia da Política: Rituais, representações e violência projeto de pesquisa*. Rio de Janeiro: GRYPHO, Cadernos do NuAP 1.
- _____ (1998b). “Apresentação”. Costa Teixeira, Carla. *A honra da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Coleção Antropologia da Política.
- _____ (1991). *Uma antropologia no plural. Três experiências contemporâneas*. Brasília: UNB.
- _____ (1998). “When anthropology is at Home: the different contexts of a single discipline”. *Annual Review of Anthropology*, 27: 105-128.
- PELLET LASTRA, Arturo (1992). *El Congreso por dentro*. Buenos Aires: Ed. Sainte Claire Editora.
- PITT VILLEGAS, Julio (2008). Aportes para una mejora en la calidad Institucional. Buenos Aires: Senado de la Nación.
- _____ (2006). Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina: su articulado concordado con antecedentes históricos nacionales y ancestrales (años 1822-2006). Disponible en la página web [<http://www.senado.gov.ar/web/cecap/reglamento/index.htm>]
- PONTAQUARTO, Mario (2005). *El arrepentido. Cómo se hace política en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- POOLE, Deborah (2006). “Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal”. *Alteridades*, vol. 16, núm. 31 (enero-junio), pp. 9-21. Disponible en la página web [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74703102>]
- PUWAR, Nirmal (2010). “The Archi-texture of Parliament: Flaneur as Method in Westminster”. *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, N° 3, pp. 298-312.
- RAI, Shirin (2010a). “Analysing Ceremony and Ritual in Parliament”. *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, N° 3, pp. 284-297.
- _____ (2010b). “Analysing Ceremony and Ritual in Parliament: Preface”. *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, N° 3, pp. 281-283.
- REPPETO, Fabián (1995). “Argentina y la fragmentación excluyente: notas sobre el nuevo vínculo Estado-sociedad”. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web

[http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc]

RIZO, Hugo Ismael (2008). "Evolución histórica del Poder Legislativo". En GENTILE, Jorge Horacio (comp.). *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*. Montevideo: Asociación Argentina de Derecho Constitucional - Fundación Konrad Adenauer.

RODRIGUES BARBOSA, Lyvia (2012). "Entre a normatividade e a prática política: O Conselho de Ética do Senado Brasileiro". *Pós – Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, Brasília, UNB, volumen 11.

ROSATO, Ana (2009). Introducción: "El hacer política: cotidianeidad y delimitación del dominio político". En BOIVIN, Mauricio; HEREDIA, Beatriz; ROSATO, Ana (comp.). *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, GIAPER (Grupo de Investigación en Antropología Política y Económica Regional), Serie Antropología Política y Económica.

SAHLINS, Marshall (2008). *Islas de historia. La muerte del capitán Cook. Metáfora, antropología e historia*. Barcelona: Gedisa.

SCHUTZ, Alfred (1974). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu.

Semán, Pablo (2002). "Ni demonios ni desiertos". *Apuntes de Investigación del CECYP*, Año VI, N° 8.

SILBEY, Susan (2005). "Everyday Life and the Constitution of Legality". En JACOBS, Mark and HANRAHAN, Nancy. *The Blackwell Companion to the Sociology of Culture* (editors). Malden, MA: Blackwell Publishing.

SIMMEL, Jorge (1927). "El secreto y la sociedad secreta". *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de Occidente, Tomo III.

SPARY, Carole (2010). "Disrupting Rituals of Debate in the Indian Parliament". *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 338-351.

TEIXEIRA, Carla Costa (1998). *A honra da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Coleção Antropologia da Política.

_____ (1995). *Decoro parlamentar a legitimidade da esfera privada no mundo público*, Série Antropologia 176, Brasília.

_____ (1999). "Honra moderna e política em Max Weber". *Mana*, v. 5 n° 1, Rio de Janeiro. Disponible en la página web

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131999000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt]

THWAITES REY, Mabel (1991). "Apuntes para pensar la modernización del parlamento argentino". *Documentos y conclusiones del Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria*, Buenos Aires, Congreso de la Nación Argentina.

TODOROV, Tzvetan (2009). *La conquista de América*. Buenos Aires: Siglo XXI.

TURNER, Victor (2002). "Dramas sociales y metáforas rituales". Geist, Ingrid (comp.) *Antropología del ritual*. México: ENAH, pp. 35-70.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. (2002). "Limites da Menoridade: tutela, família e autoridade em julgamento". Rio de Janeiro. Tesis de Doctorado no publicada. PPGAS/Museu Nacional/UFRJ (Dissertação de Doutorado em Antropologia Social).

VILLAGRÁN, Jimena (2009). "Lazos de familia. Política, aproximación etnográfica y perspectiva histórica". En BOIVIN, Mauricio; HEREDIA, Beatriz; ROSATO, Ana (compiladores). *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, GIAPER (Grupo de Investigación en Antropología Política y Económica Regional), Serie Antropología Política y Económica.

VIÑAS, Verónica (1995). "Gasto público en un contexto de transición democrática". *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11-12. Disponible en la página web [\[http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc\]](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/issue/view/230/showToc)

WACQUANT, Loïc (2005). "Tras las huellas del poder simbólico. La disección de la 'nobleza de Estado'". En WACQUANT, Loïc (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa editorial.

WAYLEN, Georgina (2010). "Researching Ritual and the Symbolic in Parliaments: An Institutional Perspective". *The Journal of Legislative Studies*, London: Routledge, Volume 16, Issue 3, pp. 352-365.

WEBER, Max (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión.

_____ (2008). *El político y el científico*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.

_____ (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Editorial Leviatán.

WHITE, Hayden (1992). “La cuestión de la narrativa en la teoría historiográfica actual”, en *El contenido de la forma. Narrativa, discurso y representación histórica*. Buenos Aires: Paidós.

WIEVIORKA, Michel (2011). “¿Fin del multiculturalismo?”. Conferencia dictada en la sede del IDAES-UNSAM el 18 de octubre de 2011.

WOLF, Eric R. (1980). “Relaciones de parentesco, de amistad y patronazgo en las sociedades complejas”. En Banton, Michel (comp.), *Antropología social de las sociedades complejas*. Madrid: Alianza Editorial.

ZAPATA, Laura (2005). *La Mano que Acaricia la Pobreza*. Buenos Aires: Serie Etnográfica IDES/Antropofagia.

9.2. Fuentes

ANÓNIMO (2000). “Soborno: La trama secreta”.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2012). Senado Federal, Brasília, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas.

CONSTITUIÇÃO DOS PAÍSES DO MERCOSUL. 1996-2000. Textos Constitucionais. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (2001). Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul Representação Brasileira – Parlamento Cultural do Mercosul (PARCUM), Brasília, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (1948). *El Parlamento Argentino. 1854-1947*. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

_____ (1987). *Diarios de Sesiones*, Traslado de la Capital Federal.

_____ (1995). *Diarios de Sesiones*, 15 de noviembre de 1995.

CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN (1986 y 1987). DIARIOS DE SESIONES, Traslado de la Capital Federal.

_____ (1995a). *Diario de Sesiones*, 21 de junio de 1995.

_____ (1995b). *Diario de Sesiones*, 22 de noviembre de 1995.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Disponible en la página web [<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/senado.php>]

CAUSA N° 857/07 “CANTARERO, EMILIO MARCELO Y OTROS S/ COHECHO”, Juzgado Federal N° 3, Sección N° 6, Registro N° 45/13 (sentencia).

DECRETOS 895/95, 929/95 DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL. Disponible en la página web [<http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle>]

DECRETOS PRESIDENCIALES 816-11, 905-01, 756-12. Disponible en la página web

[http://www.senado.gov.ar/web/acts/administrativa/decretos.php?Page=11&iPageSize=100&cOrden=0&cSentido=DESC&filtro_dp=-1]

DECRETOS PRESIDENCIALES DEL H. SENADO DE LA NACIÓN. DP 2/91, 520/95, 735/96, 43/97, 711/97, 1047/98, 727/99, 1002/02, 353/05, 723/05, 849/06, 815/07, 111/08, 10/10, 467/10, 974/10, 975/10, 977/10, 978/10, 979/10, 69/11, 171/11, 253/11, 259/11, 280/11, 317/11, 318/11, 379/11, 448/11, 454/11, 471/11, 587/11, 617/11, 654/11, 707/11, 743/11, 744/11, 745/11, 745/11, 746/11, 747/11, 748/11, 749/11, 750/11, 751/11, 752/11, 755/11, 763/11, 777/11, 780/11, 781/11, 782/11, 783/11, 784/11, 785/11, 786/11, 787/11, 788/11, 789/11, 790/11, 791/11, 792/11, 793/11, 794/11, 795/11, 796/11, 797/11, 798/11, 799/11, 802/11, 803/11, 804/11, 805/11, 806/11, 807/11, 808/11, 809/11, 810/11, 880/11, 885/11, 902/11, 910/11, 937/11, 952/11, 954/11, 968/11, 997/11, 998/11, 999/11, 1000/11, 1003/11, 1005/11, 1006/11, 127/12, 210/12, 277/12, 526/12, 783/12, 823/12, 80/13, 235/13, 259/13, 300/13, 304/13. Disponible en la página web [www.senado.gov.ar]

DIARIO ÁMBITO FINANCIERO. Disponible en la página web [www.ambito.com]

DIARIO CLARÍN. Disponible en la página web [www.clarin.com]

DIARIO LA NACIÓN. Disponible en la página web [www.lanacion.com.ar]

DIARIO PÁGINA/12. Disponible en la página web [www.pagina12.com.ar]

H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Comisión Especial Investigadora sobre Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero. Sobornos en el Senado. Disponible en la página web

[<http://www1.hcdn.gov.ar/curriculums/pdf/IV%208%20Sobornos.pdf>]

LA POLÍTICA ONLINE. Disponible en la página web [www.lapoliticaonline.com]

LEGISLAÇÃO CONSOLIDADA DO SERVIDOR PÚBLICO (2004). Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília.

LEY 24.600. Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación. Boletín Oficial 18/12/1995. Reglamentación Ley 24.600. Disponible en la página web [<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24600.15.08.08.pdf>]

MEMORIA Y BALANCE GENERAL. Ejercicio 2009-2010 (2011). Asociación del Personal Legislativo. Buenos Aires.

MEMORIA Y BALANCE GENERAL. Ejercicio 2007 (2008). Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, Buenos Aires.

MÍSTICA, EL ORGULLO RECUPERADO. Año 3 / N° 5, junio de 2015.

RESOLUCIONES CONJUNTAS CONGRESO DE LA NACIÓN. RC 7/11, 13/11, 8/11, 13/11, 1/12. Disponible en la página web [www.senado.gov.ar]

REGIMIENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Volume I. Disponible en la página web [<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>]

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN (2014). DR 1388/2002 y modificatorios, Secretaria Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones, H. Senado de la Nación, Buenos Aires. Disponible en la página web [www.senado.gov.ar]

REVISTA PULSO PARLAMENTARIO. Publicación periódica de circulación interna, producida por la Dirección General de Imagen Institucional y Tecnología de la Comunicación, Secretaría Administrativa. Algunas ediciones se encuentran disponibles en [<http://issuu.com/senadodelanacion/docs>]

SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Disponible en la página web [www.senado.gov.ar]

UK PARLIAMENT. Disponible en la página web [<http://www.parliament.uk/>]

VIVE CHACABUCO. El portal de la ciudad de Chacabuco, siempre junto a vos! Disponible en la página web [<http://www.vivechacabuco.com/>]