



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



Tesis para acceder al título de Magíster en Antropología Social

“Esta no es una fábrica de hacer chorizos.”

Etnografía del trabajo político en el Senado Nacional.

Alumna: Laura V. Fassi

Directora: Dra. Julieta Gaztañaga

INTRODUCCIÓN	3
El acceso al “recinto”: lo público y su accesibilidad.	3
Objetivos de la investigación	5
Delimitación y construcción del problema de investigación	7
Mi recorrido por el Senado Nacional: acceso al campo y preguntas de investigación	13
Estado de la cuestión	18
Metodología	21
Plan de obra	23
CAPITULO 1: EL PROCESO FORMAL	26
El “proceso” y el “trámite legislativo” en el proceso de producción de normas	26
La “foto en movimiento”: el “proceso” y el “trámite” legislativo	34
El “corazón” del trabajo legislativo: las Comisiones del Senado Nacional	41
Hacer una ley es un “camino”	47
CAPÍTULO 2: ASESORES	52
La “chica de la UNSAM”: estrategias para ingresar al Senado Nacional	52
La comisión de “don Elías”: Minería, Energía y Combustibles	58
Descripción etnográfica de una reunión de asesores	64
La “doble dimensión” de la Comisión	71
“Se te escapa la liebre”: el trabajo “técnico” y sus “competencias”	78
El “mandato de los Senadores”	84
CAPITULO 3: SENADORES	94
Del Anexo Legislativo al Palacio del Congreso	94
La recurrente espera	97
El trabajo visible y el ‘invisible’	100
La “suerte de ser ley”: el “proceso- procedimiento” y la creación de la ley	104
El interés largo y el corto	110
El Reglamento y la “realidad”	114
El quórum físico y el político	117
La soledad del Presidente	118
La tercera es la vencida	121
La “papa caliente”: el incidente en la Mina Veladero en Jáchal	124
La “óptica del enemigo”	128
El estilo “histriónico” de Solanas	132
Conclusiones	140
Bibliografía	150

INTRODUCCIÓN

El acceso al “recinto”: lo público y su accesibilidad.

En la recepción del Palacio Legislativo, frente a empleada de seguridad con la debía registrarme para ingresar al edificio y que me negaba el acceso a una “sesión plenaria” en el “recinto”, quise ‘jugar la carta’ de ciudadana indignada:

- *“¿Pero, ¿cómo que no puedo ingresar? ¿Acaso las sesiones no son públicas?”*
- *“Lo son. Las puede ver por Senado TV”.*

Touché. Me lo imaginé al Juan Manuel Abal Medina, Senador Nacional por la provincia de Buenos Aires y docente de la carrera de ciencia política de la Universidad de Buenos Aires, justificando tal decisión en base a la importancia de los medios de comunicación en una democracia representativa; importancia que aprendí durante mi formación en dicha disciplina en la Facultad de Ciencias Sociales. En 2015 la palabra “medios” fue dicha 208 veces y “democracia” 143 veces en el Senado Nacional, según los estudios cuantitativos sobre el Congreso Nacional¹.

En mi búsqueda por asistir a las instancias de reunión de los Senadores y Senadoras² para observar su forma de trabajo, mi sentido común me había dirigido a las “sesiones plenarias”³. Estas convocan a todos los Senadores en el “recinto” de la Cámara Alta, una vez a la semana, para debatir y decidir sobre la aprobación los proyectos de ley, luego de que hayan sido debatidos y aprobados en las diferentes comisiones. Quería presenciar esas sesiones televisadas, en las que tantas veces muestran a legisladores durmiendo en su banca o grandes discusiones partidarias que terminan en gritos e insultos

¹ Informe realizado por Semanario Parlamentario. Disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-90538.html>. Consultado el 15.09.2016.

² Me referiré a los Senadores y las Senadoras como "Senadores" en general, porque es la forma nativa usual para referirse informalmente a este grupo de legisladores formado tanto por hombres como por mujeres.

³ Utilizaré el entrecomillado para referirme a términos y expresiones nativas y para citas bibliográficas textuales. Las categorías analíticas serán explícitamente enunciadas como tales y en algunos pasajes enfatizadas con itálicas. Las comillas simples señalan mis énfasis o expresiones claves.

mutuos. Esperaba poder observar aunque sea una parte del trabajo legislativo de los Senadores.

Pero, si bien las sesiones son públicas, no podía ingresar. No fue la única vez que me sucedió y sin embargo, lo intenté repetidamente con la esperanza de que mi constancia me sirviera como una suerte de 'credencial', ya que mi DNI no era suficiente. De la repetición de este evento fallido, un día obtuve una explicación más concreta por parte de una empleada de seguridad: dada la cantidad de personas que acude a las sesiones plenarias entre Senadores, asesores y medios de prensa, el espacio resulta reducido. En otra ocasión, parada frente a la puerta inaccesible, intenté entrar junto a unos señores que esperaban en la vereda, cuya cámara y credencial visiblemente colgada del cuello delataba su condición de periodistas. Ellos sí pueden entrar, dado que representan a los medios de comunicación, fundamentales en una democracia representativa. Pero tampoco funcionó, porque sin credencial debidamente registrada, no se accede.

Los trámites burocráticos propios de una democracia representativa y un "Estado de derecho" tomaron así una dimensión fundamental en mi investigación, a nivel del rapport, en sentido analítico y también en lo metodológico. Esto marcó mi posibilidad de acceso al campo, modificó mis preguntas de investigación y mi objeto de estudio.

El acceso al "trabajo en el Senado" pude realizarlo a través de asistir a las "reuniones de asesores", las cuales son de carácter público. Esta modalidad de ingreso configuró mi acceso al Senado no sólo como *locus*, sino también como pregunta de investigación, que pasó de centrarse desde el trabajo *de* los Senadores hacia el trabajo *en* el Senado; perspectiva que me permitió descubrir a otros actores y otros tipos de trabajo que suele ser invisibilizados cuando se analiza la función legislativa del Senado desde una perspectiva productivista. Gracias a mi interacción con los Asesores, directamente vinculados con la elaboración de normas, pude acceder al trabajo político *en* el Senado. Los Senadores y su trabajo político, prácticas, representaciones, quedaron como cuestiones distantes en un escenario casi "teatral" del cual

yo sólo era espectadora. Estos pasaban como actores rodeados de un aura y un séquito, cuya interacción sólo podía ver por breves momentos. Las “bambalinas” se convirtieron en mi campo, cuyos protagonistas eran los Asesores de despacho y de comisión.

Objetivos de la investigación

La presente investigación analiza desde la antropología social y con un enfoque etnográfico las prácticas y actividades diarias de Senadores y Asesores de comisión y de despacho respecto del proceso de elaboración de normas en el contexto del Senado Nacional, atendiendo a las representaciones y prácticas de los actores que lo llevan adelante. Para ello me valgo de la noción analítica “trabajo político” llevándola a examinar el proceso de producción legislativa, entendido como el “ejercicio profesional de la política” en la que “trabajar” consiste en “producir políticas materiales e inmateriales, e implica articular el mundo de las relaciones personales con el tejido institucional” (Gaztañaga, 2008: 141). Esta categoría analítica me fue de utilidad para pensar al quehacer político no sólo como actividad “militante”, sino también como un conjunto de actividades que se desarrollan en marcos institucionales (Gaztañaga, 2010).

La investigación se inscribe en el objetivo general de contribuir al conocimiento antropológico del Estado moderno y de la producción social de la política. Me he inspirado en análisis antropológicos que han planteado una perspectiva que supone a la política como parte de un proceso social de producción y redefinición permanente, cuyos significados se producen en una arena de luchas que es también la del establecimiento de los límites y definiciones legítimas de aquello que suele aparecer como un “campo” o “esfera” con actores, reglas y repertorios propios. Partiendo de ese objetivo general, a fin de hacer asequible la descripción y el análisis etnográficos establezco un recorte operativo, concentrándome en la descripción etnográfica y análisis de las labores de dos Comisiones del Senado: la de Minería, Energía y Combustibles, y la de Ambiente y Desarrollo Sustentable

del Senado Nacional. Este recorte es oportuno debido al propio funcionamiento del universo social analizado.

En Argentina, el procedimiento para la formación y sanción de leyes está establecido en la Constitución Nacional y es entendido por la teoría constitucional como un “proceso” que involucra la voluntad de las dos Cámaras que componen al Congreso. Al interior de cada Cámara existe un “trámite legislativo” o “parlamentario”, que consiste en un procedimiento interno para el tratamiento de proyectos de ley. Uno de los pasos obligatorios de dicho trámite es el debate, estudio y dictamen de los proyectos en “comisiones”, cuya competencia se basa en la especificidad temática de los proyectos a tratar. Las comisiones están integradas por Senadores con sus “despachos”, pero además poseen una oficina propia compuesta por “asesores de comisión”. Todos estos actores (los Senadores, sus asesores de despacho u oficina y los asesores de comisión) realizan diversos tipos de trabajo en relación a la producción legislativa en diferentes instancias de interacción producidas dentro del Senado.

Para analizar el trabajo de los actores vinculados a la elaboración de normas en el Senado, me propuse comprender las representaciones y prácticas de los actores que llevan adelante el “trabajo político” relativo a la producción legislativa. Para ello relevé y analicé esa labor atendiendo a una serie de objetivos específicos: i) identificar, y sistematizar la diversidad de actores que llevan adelante dicha labor, ii) relevar las formas de relacionamiento entre los diferentes actores que participan, y iii) analizar cómo esos actores practican y significan sus funciones y modos de acción cotidianos. Estos objetivos me permitieron dar cuenta de las tramas simbólicas, ámbitos de interacción y situaciones sociales relevantes a los procesos de producción legislativa así como analizar las modalidades de acción y relaciones personales e institucionales puestas en juego en el “trabajo en comisiones”, incluyendo los mecanismos a través de los cuales se producen los “trámites legislativos” y cómo estos se expresan en el trabajo en las comisiones.

Los objetivos mencionados surgen de una pregunta de investigación que gira en torno de comprender la institución del Senado, atendiendo a quiénes

trabajan allí y cómo lo hacen, centrada en la especificidad del trabajo político en este locus específico de producción de la política estatal. En este sentido, la Cámara de Senadores del Congreso Nacional es la que ejerce el Poder Legislativo - encargado de la sanción de leyes – y que representa a los Estados provinciales en virtud de la forma federal de gobierno.

La pregunta de investigación sobre cómo se trabaja *en* el Senado Nacional no asume definiciones teórico-normativas sobre el trabajo de los Senadores ni del trabajo del Senado como institución. En primer lugar, corre el foco de atención del trabajo *de* los Senadores hacia el trabajo *en* el Senado como espacio donde la vinculación entre actores produce una trama de trabajo específica a partir de una articulación de relaciones personales e institucionales. De esta manera, el análisis del trabajo *en* el Senado a partir de la división y agrupación política (bloques partidarios) y territorial (estados provinciales) como las principales y más conocidas formas de organización de los Senadores, pasa a segundo lugar para privilegiar la forma de trabajo de todos los actores involucrados con la elaboración de normas en un espacio y contexto particular.

Delimitación y construcción del problema de investigación

Si bien desde mi formación de grado en Ciencia Política me sentí atraída por los secretos de la labor de representación política, mi acercamiento al Senado Nacional no fue directo. Mi interés inicial se enfocaba en comprender el proceso político por el cual se había modificado el marco legal que rige la actividad minera a nivel nacional, sancionado por el Congreso Nacional en la década de 1990 y que está aún vigente. Las modificaciones jurídicas a tono con las políticas neoliberales implementadas en la Argentina se orientaron a su apertura comercial, privatización de los emprendimientos, desregulación y atracción de inversión extranjera directa a partir de beneficios fiscales, impositivos, estabilidad jurídica de 30 años y un marco de protección ambiental laxo. Me interesaba cómo estas modificaciones posibilitaron el inicio de proyectos de mega-minería

metalífera a cielo abierto en la Argentina por parte de empresas transnacionales.

En mis días de estudiante había visto con indignación en los medios de comunicación a los movimientos sociales de protesta y los programas de investigación periodística sobre Esquel en 2003, donde la población se manifestó en contra de la actividad minera y donde un plebiscito prohibió la minería con sustancias tóxicas en la provincia. Este caso motivaría a numerosos movimientos socio-ambientales en contra de proyectos de megaminería metalífera a cielo abierto en la Argentina.

Desde la teoría de la dependencia impulsada por Raúl Prebisch (1981) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años ´70, así como de y autores que retomaban la discusión por la división internacional del trabajo y la inserción de América Latina como productor y exportador de materias primas, entendía dicho marco legal como producto de políticas neoliberales a nivel global. Los organismos internacionales de crédito erigidos como actores políticos, impusieron políticas a los estados nacionales, modificando el modelo de aparato estatal y su capacidad de regulación (Sassen, 2010), a favor de la apropiación y explotación intensiva de recursos naturales a través de un proceso de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2007) en manos de empresas transnacionales, que genera la transferencia desigual de recursos naturales del centro a la periferia (Coronil, 2002). Así enmarcados, mis intereses iniciales se orientaban hacia el lugar de la Argentina en el sistema internacional, como país productor de materias primas y la influencia de la globalización económica sobre la reconfiguración de la soberanía estatal. ¿En qué medida la visión y las decisiones por parte de los políticos argentinos – a nivel nacional y provincial - estaban influido por las lógicas económicas y de poder global?

Una de las dificultades que me significaban esas lecturas y miradas era la manera que abordan la relación global /local en términos de influencia de lo global sobre lo local, en las cuales lo global constituía la variable explicativa

de las transformaciones en los Estados nacionales. En este sentido, poco podía saberse de los procesos políticos locales o los conflictos de poder al interior del Estado, así como entre sus diferentes agencias y escalas a cada nivel político administrativo, la división de poderes, las relaciones entre organismos públicos y privados (Comaroff, 2012). Saskia Sassen (2010) plantea que es necesario hacer un análisis más detallado de las transformaciones al interior de los mismos Estados, ya que ha desempeñado un rol activo en el proceso de globalización económica y formación de un nuevo orden institucional (desregulado y privatizado) y se constituye como un locus estratégico para la dinámica de desnacionalización. Retomando esta perspectiva, comencé a interesarme por el papel de los Estados nacionales, los políticos profesionales y las burocracias locales, específicamente en las prácticas, cosmovisiones y representaciones sociales de aquellos sobre la actividad y recursos mineros.

El análisis del marco legal del sector minero sancionado en Argentina los años '90 es entendido por varios autores como consecuencia de la adopción de un modelo de tipo extractivista - exportador que implica una re-primarización de la economía (Basualdo, 2006), que no deja beneficios sociales o económicos a nivel provincial y local, pero sí daños ambientales. Por otro lado, estudios desde la sociología y la antropología en la Argentina abordan a la explotación de los recursos mineros como una disputa por el "modelo de desarrollo" (Svampa, 2008), en sus dimensiones discursivas (Antonelli 2007; Mastrangelo, 2003) y el surgimiento de movimientos socio-ambientales (Weinstock, 2007; Merlinsky y Lanzetta, 2006) y su participación en la prohibición de la minería en diferentes provincias (Delamata, 2012). Estos trabajos iluminaron las diversas dimensiones involucradas en los cambios en el sector y alertaron sobre las consecuencias sociales y ambientales de los mismos. Sin embargo, el enfoque adoptado no respondía mi inquietud sobre un elemento también fundamental de estos procesos, el cual remite a la manera en que se producen, orquestan y negocian esas condiciones, sus continuidades y transformaciones. A esto denominé el proceso de producción legislativa dentro de instituciones que tienen

injerencia en todo el país y las prácticas y representaciones sociales de los legisladores en tanto políticos profesionales vinculados a los recursos mineros.

Mi profesión de base, la ciencia política, me hacía interesar por el proceso de producción de normas y la función legislativa del Congreso Nacional en relación con el Poder Ejecutivo en un sistema político presidencialista, así como la relación con los gobernadores provinciales y los bloques políticos. Este interés se complejizó con mi formación en antropología social y mi intención de hacer una investigación etnográfica a partir de los análisis que se han dedicado a examinar el Estado en sociedades occidentales, me permitieron cuestionar la conceptualización monolítica y reificada que naturaliza la división entre Estado, sociedad y economía. Entre los principales trabajos que aportan herramientas para desnaturalizar estos conceptos abstractos, se encuentran los de Radcliffe-Brown (1940), Abrams (1977), Bourdieu (1996), Abélès (1990); Taussig (1992), Mitchell (2006), Trouillot (2001), Corrigan y Sayer (2007). Asimismo vale la pena indicar que la antropología interpretativa ha permitido comprender también otros aspectos usualmente no asociados con el Estado, como sus cualidades simbólicas y culturales (Geertz, 1990 y 2000). El enfoque etnográfico y la tradición procesualista de Max Gluckman (1968) para el análisis de procesos políticos enriquecieron mi visión abstracta, homogénea y prescriptiva del Estado a través del análisis de sus actores, prácticas, rutinas, reglas formales e informales. Estas perspectivas resaltan la “redes de relaciones sociales” que constituyen el Estado, abriendo para la antropología una forma de estudio de sus instituciones políticas (Muzzopappa y Villalta, 2011: 16). La perspectiva antropológica de la política me permitió abordar y comprender a la “representación política” de los Senadores a través de las “prácticas de los actores intervinientes”, así como los “modos en que se constituyen los procesos políticos concretos” (Frededic y Masson, 2006).

Dichas consideraciones orientaron mi mirada hacia indagar el papel del Congreso Nacional que, según nuestra Constitución Nacional, tiene la competencia legislativa, es decir, es el poder del Estado que sanciona las

leyes nacionales. Dentro de este universo el Senado Nacional era clave, dada la forma federal de gobierno que asume la Argentina, que establece que las provincias participan de la legislación nacional a través de su representación en aquel. El recorte en el Poder Legislativo a nivel nacional y no a nivel provincial estuvo guiado, además, por la especificidad de la división de competencias de carácter territorial sobre los recursos naturales y mineros establecida en la Constitución Nacional modificada. La reforma constitucional de 1994 otorga a las provincias el dominio originario de sus recursos. Si bien las provincias pueden decidir la explotación de recursos mineros en sus territorios, el código de minería es competencia de la Nación, que además tiene supremacía constitucional. Así también, en materia de protección ambiental, es la Nación el poder competente que establece la legislación de base, llamados “presupuestos mínimos”; como la encargada de modificar el capítulo del Código Minero que versa sobre la protección ambiental ligada a la minería.

Mi interés en el Senado Nacional también nacía de mis impresiones sensibles y emocionales respecto de la institución, que combina la imagen de majestuosidad y “centro de poder simbólico” (Geertz, 1994), con una visión moralizada de los políticos y las instituciones, cuyo principal estereotipo dicta que “no trabajan” y que “son corruptos”. Las políticas neoliberales explicadas anteriormente tuvieron graves consecuencias sociales económicas y políticas, que desembocaron en la crisis de 2001, en la que todo el poder legislativo fue protagonista. La década de mi niñez aparecía en los medios de comunicación y en los discursos políticos connotada como la “década perdida”, sinónimo de apertura, pérdida de soberanía nacional y corrupción, cuyos principales responsables señalados eran la clase dirigente nacional asociados a organismos internacionales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, que imponían condiciones al gobierno nacional para la sanción de normas que beneficiaran a países centrales y empresas transnacionales. El “corralito”, los cacerolazos, los saqueos, las manifestaciones, la represión policial, la consigna “que se vayan todos” y la renuncia del Presidente

Fernando de la Rúa⁴, desembocó en la asunción presidencial del Vicepresidente y Presidente del Senado, la constitución de una Asamblea Parlamentaria, la asunción y renuncia de otros tres Presidentes hasta la asunción del Senador Nacional Eduardo Duhalde (Partido Justicialista) como Presidente interino hasta que se convocara a nuevas elecciones en 2003.

El Senado Nacional ya había sido escenario de crisis política-institucional un año antes, con los casos de soborno atribuidos a Senadores de la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), que provocó la renuncia del Vicepresidente y Presidente del Senado Carlos “Chacho” Álvarez (del Frente País Solidario – FREPASO) en el 2000. La Cámara Alta era representada por los medios de comunicación en una doble dimensión: las imágenes de Senadores durmiendo en el recinto durante los debates, las noticias y discusiones sobre los sueldos y las jubilaciones de privilegio, la ubicaba como parte de una burocracia estatal “ñoqui” y corrupta, que en el caso del Senado se conjugaba una percepción del poder político de los legisladores como “señores feudales” de sus provincias, representados en la Honorable Cámara.

En este sentido, a contramano de algunos sentidos comunes o dimensiones de los mismos, el Senado Nacional aparecía como un espacio crucial para estudiar la labor ligada a la producción legislativa. Ya mencioné los estereotipos negativos. Estos conviven con su reconocimiento social como lugar de producción normativa autorizada, en un arco que va desde la petición y la demanda hasta la denuncia y la impugnación. Vastas producciones de diversas disciplinas sociales han permitido comprender la juridicidad –formal y de hecho- encarnada en el Estado y los procesos políticos que en su seno están atravesados por la división de poderes. Sin embargo, cuáles son los espacios, tramas relacionales y formas de acción cotidianos a través de los cuales ciertos actores se encargan de la producción legislativa en el Senado, sigue siendo una materia opaca y un

⁴ Fernando de la Rúa fue elegido Presidente de la Nación en 1999 por la Unión Cívica Radical (UCR) en coalición con la Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación, cargo que desempeñó hasta diciembre de 2001.

terreno donde se reproducen estereotipos por el desconocimiento activo y la mirada moralizante de la política y lo que debiera ser un buen gobierno.

En la Argentina existe una vasta bibliografía enfocada en analizar el “desempeño” del poder legislativo y el rol que cumple en el proceso de sanción de normas analizando su estructura y funcionamiento en un sistema democrático. El énfasis puesto en los datos cuantitativos permeó en los medios de comunicación y la opinión pública, que conciben el buen desempeño de la institución con la cantidad de proyectos presentados y leyes sancionadas. La elaboración de normas por parte del Congreso (o su “función legislativa”) es analizada desde una definición normativa que incluye un ciclo de producción -reglamentado y estructurado en fases teleológicas- de las leyes que va desde la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación hasta la iniciación de su vigencia. Y a los actores implicados en dicha producción se los considera desde perspectivas institucionales que les imprimen roles, funciones y deberes, cuyas “desviaciones” son imputadas desde planos morales, políticos y económicos ligados al interés personal, partidario, faccional, etc.

La mirada antropológica busca problematizar esas evaluaciones moralizantes y prescriptivas de la política y de los políticos sobre cómo debería funcionar un “buen gobierno”. Esta perspectiva también es de interés dado que los cambios de gobierno —e ideas sobre la soberanía nacional y modelos socioeconómicos críticos del neoliberalismo— continuaron con la explotación de los recursos naturales en general y mineros en particular. En esta situación estructural y coyuntural de la política argentina valía la pena preguntar en serio por el “trabajo político” de los Senadores Nacionales.

Mi recorrido por el Senado Nacional: acceso al campo y preguntas de investigación

Cuando en el 2015 fui al Senado Nacional mi interés era hacer trabajo de campo sobre las prácticas, discursos y representaciones sociales de los Senadores respecto de los recursos mineros. Era un campo desafiante en

términos de su accesibilidad; dificultades que han experimentado casi todos los investigadores que han querido etnografiar al poder político y a las élites; véase: Marcus (1983) Nader (1995), Abélès (2000), Bellier (2000) y Cris Shore (2002), entre otros. Decidí hacer de esta dificultad de acceso no una “traba” sino un dato de campo a ser analizado (Muzzopappa y Villalta, 2011). La posibilidad de acceder a la trama de relaciones personales en el Senado como ámbito estatal me llevó a buscar los ámbitos públicos a los que podía acceder a la institución.

En ese proceso fui planteando diferentes estrategias de abordaje. La elección de un “caso provincial” o de un bloque partidario hubiera requerido que me acercara a los despachos de los Senadores, y disponer de contacto que oficie de intermediario. El acceso a los espacios de trabajo en el Senado están marcados por la pertenencia o no a la “casa”, que marca una delimitación entre los de “adentro” y los de “afuera” (Ferreño, 2015). Al estar excluida de esta trama de relaciones, opté por indagar en los ámbitos públicos de trabajo. Comencé entonces a seguir este camino que me marcaba el propio organismo, el cual me condujo a la forma institucional de la división de la labor legislativa en el Senado Nacional organizada en función de “comisiones permanentes”; siendo uno de los pasos obligatorios del proceso de sanción de normas, signado por equipos de trabajo formados por legisladores encargados de estudiar en detalle un “asunto” y emitir un “informe” o “dictamen”.

Me propuse reconstruir el “trámite legislativo”, esto es, el procedimiento interno a la Cámara para el tratamiento de los proyectos, de los proyectos ingresados al Senado en 2014 y 2015 respecto de los recursos mineros, disponibles en la página web del Senado. Para ello, concurrí a las reuniones de la Comisión de Minería, Energía y Combustibles, que son públicas, a las que habían sido destinados o “girados” los proyectos para su “tratamiento”. Las comisiones permanentes tienen dos tipos de reuniones: las “reuniones de comisión” o de “Senadores”, a las que asisten los legisladores, y las “reuniones de asesores”, a las que acuden tanto los asesores de despacho, como los de comisión. Ambas instancias de reunión se producen en horarios

y espacios diferenciados e implican un tipo de trabajo distinto: el “trabajo político” para los Senadores y el “trabajo administrativo-técnico” para los asesores. Los Senadores, además de las reuniones de comisión, asisten a la “sesión plenaria”, que convoca a todos los legisladores de la Cámara una vez a la semana en el “recinto”, salón principal de la Cámara Alta.

Al concurrir a las reuniones de Senadores y de asesores, descubrí que los proyectos de minería que estaba siguiendo no estaban incluidos su agenda de trabajo. Los asesores y Senadores trabajaron principalmente en proyectos sobre gas licuado de petróleo (GLP) y garrafa social. A mediados de año entraron a la comisión proyectos sobre minería, pero para entonces, aquella dejó de convocar reuniones. Ni minería, ni GLP. Nada. Luego de que la comisión de Minería dejó de sesionar, los proyectos de minería me llevaron entonces a la comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a la que habían sido girados, y en donde pude continuar con mis observaciones etnográficas. Pero allí, por otras razones que analizaré luego, tampoco fueron tratados. Esta aparente contrariedad generó una pregunta de investigación sobre cómo se deciden los temas que van a ser tratados en el Senado, es decir, cómo se construye políticamente la “agenda legislativa”.

Al decir de mis interlocutores, los asesores de comisión y de despacho, las elecciones nacionales y provinciales que iban a tener lugar en octubre provocaba que haya menos reuniones de comisión y de asesores, que no haya “producción legislativa” y que directamente “no pase nada”. Sin embargo, en mi asistencia a las reuniones podía observar que los empleados del Senado y de las comisiones seguían yendo a trabajar a sus oficinas. Además continuaban ingresando proyectos a la Cámara y a las comisiones. Me pregunté entonces qué significado tenía para mis interlocutores la aparente “paralización” del Senado Nacional. ¿Qué pasaba, cuando “no pasaba nada”? Este interrogante me condujo hacia otra pregunta sobre la ponderabilidad del trabajo y de la producción legislativa ¿las actividades en el Senado implican otras tareas que no se pueden medir en cantidad de leyes sancionadas y reuniones realizadas?

Estas preguntas de investigación dialogan en cierta manera con los estudios politológicos que se enfocan en el análisis de la “función legislativa” del Poder Legislativo en base a datos cuantitativos como la “tasa de éxito” y la “productividad legislativa” del Poder Legislativo en períodos temporales más cortos o extensos y en relación a su “origen” (si el proyecto es de “iniciativa de los legisladores o del Poder Ejecutivo). Es decir, la función del Congreso es valorada en relación al “producto” que se espera que debe emitir: leyes aprobadas. Al analizar lo cuantitativo y la función en términos del deber ser, estos estudios pierden de vista otras importantes aristas de las prácticas de los Senadores en tanto políticos profesionales y el proceso político artesanal que implica la construcción de una agenda legislativa.

Frente a las reuniones suspendidas, los proyectos no tratados ni aprobados en “dictámenes” y “leyes”, tomé el consejo de Marc Verlot (2001) de no enfocarme en el “producto”, sino en las personas y sus prácticas; no tanto en los documentos, sino en los usos por parte de los actores que intervienen en el proceso de elaboración de normas. A pesar de la poca “producción normativa”, a partir mi asistencia a las reuniones de las comisiones de Minería, Energía y Combustibles y de Ambiente y Desarrollo Sustentable pude observar y analizar las actividades de los asesores y de los Senadores, sus modalidades en diferentes contextos y la división del trabajo político. Un punto de partida importante de la investigación fue relevar, comprender y problematizar una distinción nativa ya mencionada entre el “trabajo político” y el trabajo “administrativo-técnico”, que traza esferas de acción, espacio e interacción entre las personas que trabajan en ellas: los Senadores nacionales y los asesores de comisión y de despacho. Las disputas por los ámbitos de competencia entre actores me llevaron a preguntarme sobre la férrea separación de esferas entre lo técnico y lo político que atraviesan algunas interpretaciones normativas de la diferenciación ideal de Max Weber respecto a la política y a dar forma a otra pregunta: ¿qué trabajos realizan esos actores en el Senado Nacional?

Analizo el proceso de producción de normas como un “proceso político” con sus contradicciones, dialéctica y conflictos para contrastarlo con el proceso-

procedimiento definido por la constitución nacional, derecho constitucional y teorías normativas de la política que lo definen como un procedimiento teleológico, secuencial y racional. Para este análisis, retomo la perspectiva procesualista clásica elaborada por Max Gluckman (1968) centrada en contrastar el proceso social de elaboración de normas y sus actores socialmente situados; en este caso, el “proceso legislativo” normativo y jurídicamente pautado en la Constitución Nacional y el Reglamento del Senado Nacional. Esta perspectiva implicó además descartar la elección de una unidad analítica por su recorte sociológico (los Senadores), sino en base a un proceso, definido por un problema de investigación dirigido a comprender el trabajo político *en* el Senado Nacional.

Esta mirada implicó dejar de lado el tipo de enfoque que asigna diversas modalidades de trabajo según el partido político (Miguez y Semán, 2006), que en la literatura son analizados como diferentes formas de “relacionalidad política” de los partidos políticos. Asimismo, recortar en la provincia o partido político hubiese significado centrar mi atención en el trabajo *de* los legisladores. En cambio, el trabajo político *en* el Senado permitió analizar el proceso político tejido alrededor de la elaboración de normas, el cual incluye diversidad de actores, prácticas, formas de trabajo relaciones y agrupamientos. Esta mirada me sirvió para relativizar la separación de la política como esfera separada y ver los modos en que los actores trazan líneas de división en sus labores y relaciones diarias.

Considero que focalizar el trabajo *en* el Senado me permite, en primer lugar, incluir a otros actores usualmente no visibilizados en los estudios sobre el proceso de producción legislativa (los asesores de despacho y comisión), así como analizar y describir otros tipos de tareas catalogadas por los actores como “técnicas” y “administrativas” separadas de “lo político” y describir sus usos, representaciones e intersecciones. Al mismo tiempo, en términos del proceso de investigación centrado en el enfoque y la metodología de tipo etnográficos, conlleva la posibilidad de una comprensión detallada de la particularidad del trabajo de los Senadores en la “Cámara Alta”.

En segundo lugar, como ya mencionara, el foco sobre la especificidad del trabajo en un contexto social determinado permite problematizar supuestos sobre el trabajo político de los Senadores en el Senado y de éste como institución en lo que refiere a su productividad y eficiencia. En relación a este punto, la pregunta de investigación genera un diálogo etnográfico entre la perspectiva de los actores, la teoría constitucional y la teoría social sobre la cualidad de “proceso” en la elaboración de una ley, a partir de explicitar sus sentidos y usos por parte de los actores.

Estado de la cuestión

Esta tesis dialoga con núcleos de debate fundamentales dentro de la ciencia política, donde encontramos análisis de política comparada en los que el concepto de Estado es reemplazado por el de “sistema político”, compuesto por componentes fundamentales interdependientes (Almond y G. Powell 1972; Easton, 1979; Blondel, 1981; Lijphart, 1987; Pasquino, 2004), así como estudios sobre tipos de regímenes políticos o “formas de gobierno” (presidencialismo y parlamentarismo), como los trabajos de Sartori, (1992 y 1994); Tsebelis (2006); Duverger (1981); Linz (1997); Mainwaring y M. S. Shugart (1997); Loewenstein (1983) y Lijphart (1990).

Algunos análisis se han abocado al estudio de la actividad política, diferenciándola de otras esferas de acción, como la “técnica” asociada a la figura de experto. Estos estudios se apoyan en las reflexiones de Weber sobre la burocracia como definitoria del Estado moderno (Weber, 1985) y su diferenciación entre política y ciencia, y han profundizado su análisis especialmente a partir de las reformas estatales neoliberales que introducen la noción de eficacia y gestión a la actividad de gobierno (Brown, 1984; Wright, 1983; Camou, 1983). En la Argentina se destacan los aportes críticos de Oscar Oszlak (1977, 1980) y Mabel Thwaites Rey (2005). Esta temática no posee la misma envergadura en antropología si bien cabe mencionar los importantes aportes realizados sobre el concepto de tecnocracia y burocracia (Herzfeld, 1992; Feldman, 2005 y 2008; Verlot, 2001).

En la Argentina el análisis politológico del Poder Legislativo estuvo estimulado con el regreso de la democracia en 1983, con énfasis en la

transición a la democracia. En la década de los '90 el énfasis pasa a la consolidación democrática, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y la influencia de actores políticos provinciales. A partir del 2000, con la crisis política del 2001 mediante, los problemas abordados son la representación, la gobernabilidad, con un predominio del enfoque del institucionalismo racional, las metodologías cuantitativas y las técnicas estadísticas. (Moscoso, 2012). Para la presente investigación considero de gran utilidad análisis que abordan los comportamientos y prácticas de los legisladores, como los trabajos de Cox y Morgenstern (2001); Jones, (2002); Montero, (2007); Feierherd, (2006); Alcántara (2011); Calvo y Tow (2011); Mustapic, Bonvecchi y Zelaznik, (2012).

Para responder mis preguntas de investigación desde una perspectiva etnográfica tuve que resignificar mis ejes de abordaje y desnaturalizar mi propia mirada del Estado desde la ciencia política. En lo que respecta al tratamiento antropológico de la política, esta tesis abreva en el enfoque y el tipo de curiosidad analítica promovidos por los aportes clásicos dedicados a analizar el fenómeno político en sociedades no estatales (sin un aparato estatal diferenciado) desde diferentes perspectivas analíticas procesuales clásicas como las de Evans-Pritchard (1977); Radcliffe-Brown (1974); Gluckman (1968); Leach (1976), Swartz (1968); Turner (1957); Bailey (1963, 1969); Barth (1967); Cohen (1985); Pitt Rivers (1989); Balandier (2004) y Clastres (2003). La tesis también se sirve de aquellos trabajos que han abordado de manera pionera el tratamiento del fenómeno jurídico, tanto en sus usos legalizados, consuetudinarios e informales como su expresión en códigos formalizados y estructurados, por parte de autores como Malinowski (1991), Gluckman (1955 y 1958), Krotz (2002).

En nuestras latitudes durante los últimos años han crecido los estudios etnográficos acerca del Estado, por ejemplo los, publicados en las Cuadernos de Antropología Social de Buenos Aires (2008); Íconos de FLACSO-Ecuador (2009); el volumen editado por Lagos y Calla (2007); Das y Poole (2008); Coronil (2002); Bevilaqua y Leirner (2000). De la extensa producción reciente que dialoga con el tema en Argentina, me he valido de

los trabajos de Frederic (2004, 2005), Frederic y Soprano (2008), Manzano (2013); Pantaleón (2004), Schavelzon (2006; 2008). También he relevado análisis que han abordado etnográficamente al Congreso en Brasil (Texeira, 1998; Alcoforado, 2010). Además de las producciones locales, en un sentido general y a los efectos de la investigación que propongo, relevé los aportes del Núcleo de Antropología Política (Nuap) de Brasil, ya que ofrecen una perspectiva de análisis con una fuerte base etnográfica para pesquisar la producción social de la política como una esfera de la vida social con límites porosos y disputados (Goldman 2006; Palmeira y Heredia, 1995; Texeira, Barreira y Heredia, 2002).

Siguiendo esta propuesta, en la Argentina se destacan los análisis etnográficos que analizan la producción social de la política, examinando aspectos como el trabajo político, la moralidad y los usos que diferentes actores realizan de conceptos abstractos como política, estado y gobierno, como Balbi y Rosato (2003); Gaztañaga (2008, 2010, 2016, 2017); Frederic (2004; 2005), Frederic y Masson (2007); Quirós (2006; 2011). Finalmente, y en lo que respecta al universo social de indagación al que remite la tesis me he valido de la contribución de Paula Colabella (2012), quien realizó una investigación etnográfica en el Senado Nacional donde analiza cómo entendían los empleados negros del Congreso la incidencia de la raza en un Poder del Estado y la articulación entre la raza con el trabajo burocrático. También se destaca el análisis etnográfico de Laura Ferreño (2016) en su tesis de doctorado, que aborda las relaciones cotidianas y las lealtades en el Senado Nacional, así como el agrupamiento de actores en función de sus intereses específicos.

Al analizar el trabajo en la “Cámara Alta” del Congreso es importante referirse a los estudios sobre procesos políticos y experiencias y prácticas de “sectores dominantes”. En estos “nuevos objetos” de los estudios antropológicos (Abélès, 1997), implican un cambio de foco de la disciplina desde el estudio de poblaciones subordinadas al estudio de poblaciones con una posición de poder en la propia sociedad del investigador. En la Argentina se han realizado aportes desde la sociología con los trabajos de

Mariana Heredia (2005) Neiburg y Plotkin (2004) y desde la antropología se destacan los estudios basados en datos etnográficos con fuerzas de seguridad de Sabina Frederic (2008), con oficiales del Ejército de Máximo Badaró (2009) y con abogados, de Santamaría y Vecchioli (2008).

Metodología

La metodología empleada en esta tesis es de carácter etnográfica, entendida como enfoque y método que se centra en la perspectiva de los actores como parte del fenómeno social a analizar, con el objeto de confrontar las ideas del investigador con las categorías nativas y producir un diálogo que desnaturalice preconceptos sobre fenómenos sociales (Guber, 1991, 2001; Balbi, 2011). La perspectiva etnográfica permite problematizar la visión de la política como una esfera o campo de la vida social claramente delimitada y analizar las múltiples maneras en que las categorías a ella asociadas son conceptualizadas y usadas por actores socialmente situados. Se intenta así dotar de contenido a conceptos abstractos como política, Estado y gobierno, sin convertirlos en entidades reificadas y definidas desde la especulación teórico-normativa (Balbi y Boivin, 2008: 10).

Con el fin de comprender el proceso de producción social en torno a la elaboración de normas desde la perspectiva de los actores en un contexto particular, realicé trabajo de campo basado en observación participante sistemática en el Palacio del Senado Nacional y en el Edificio Alfredo Palacios (llamado “Anexo Legislativo”), focalizando en las Comisiones de Minería, Energía y Combustibles y la de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Durante el período legislativo (que abarca desde marzo hasta diciembre) en 2015 asistí regularmente a las reuniones de asesores y de comisión, entendidas como instancias de trabajo diferenciadas para relevar los diversos tipos de relacionamiento entre los actores y los significados que éstos le atribuyen a sus labores.

El método etnográfico me enfrentó a dificultades de acceso a ciertos espacios y al trabajo de los Senadores. Mi presencia en el Senado, junto con mi interés teórico sobre el proceso político tejido alrededor de la elaboración de normas, forjó mi recorrido por el Senado y modelaron reflexivamente mis

preguntas y objetivos de la investigación. Asimismo, me significó la posibilidad de reformular las preguntas de investigación en el mismo proceso investigativo y descubrir otros actores y tipos de trabajo que, si bien no son comúnmente catalogadas como “políticas”, participan en la producción social de la política como esfera de la vida social y sus delimitan sus fronteras.

Durante mi investigación pude advertir de igual forma la particular dificultad que reviste el enfoque etnográfico en el análisis de la dimensión política de la vida social en sociedades donde “términos como política, estado, gobierno o fuerza designan categorías nativas y analíticas” (Balvi y Boivin, 2008: 9). Dicho enfoque confrontó mis propios conceptos teóricos dados por mi formación en ciencia política sobre el Estado, la política y los Senadores. Esta dificultad es particularmente desafiante en una institución estatal altamente reglamentada. Por lo tanto, la perspectiva de los actores no sólo es una vía privilegiada para el conocimiento de lo social, sino además porque los actores “(...) deben necesariamente tener algún tipo de visión de su propio mundo social que les permita operar en él” (op cit: 10), lo cual contribuyó a confrontar el funcionamiento normativo de las prácticas y representaciones sociales que los actores producen.

Mis interlocutores han sido principalmente asesores de comisión y asesores de despacho, con los cuales pude interactuar asiduamente y realizar entrevistas etnográficas, de tipo abiertas. Si bien he podido realizar observación participante en reuniones a las que asistieron Senadores, mi interacción con ellos fue distante y escasa.

También apelé a la etnografía para el análisis de documentos elaborados por el Senado y sus organismos dependientes (Muzzopappa y Villalta, 2011), dado que la elaboración de documentos escritos es una parte importante del trabajo en el Senado, cuya lectura me fue señalada como fundamental por parte de los actores. Entre ellos se encuentran: el Reglamento del Senado, manuales de técnica legislativa, boletines informativos, agendas y temarios de las reuniones de comisión, proyectos de ley, órdenes del día y versiones taquigráficas de sesiones legislativas del año legislativo 2015.

Además y durante toda la investigación fui relevando y sistematizando fuentes secundarias como artículos periodísticos, dado que la publicidad mediatizada de las actividades de los Senadores en el Senado es parte de su trabajo en la institución y da forma a su estilo (Koberwein y Gaztañaga, 2010; Bourdieu, 2000).

Plan de obra

Para responder a la pregunta de investigación y el objeto de la tesis sobre cómo se trabaja políticamente en el Senado Nacional dedico el primer capítulo al proceso de la sanción de normas establecido por la Constitución Nacional y el “trámite legislativo”, que consiste en un proceso interno a la Cámara para el tratamiento de los proyectos, detallado en el Reglamento interno del Senado. Describo este proceso-procedimiento desde el “deber ser”, es decir, en los términos racionales y normativos de la teoría constitucional que le imprimen una racionalidad teleológica y secuencial, para luego contrastarlo con el “proceso político” de carácter dialéctico tejido alrededor del proceso de producción de normas. Otro de los objetivos de presentar los pasos establecidos de este proceso-procedimiento es hacer un paralelismo con mi propio recorrido en el Senado que no se ajustó a la secuencia formalmente establecida, y que será objeto de los siguientes capítulos. Resalto además la importancia de las reglas formales y la “racionalidad técnica” que impregnó a los estudios de la administración pública y a las reformas estatales, las cuales también fueron implementadas en el Senado Nacional.

En los siguientes dos capítulos describo y analizo etnográficamente el trabajo en el Senado Nacional en base a mi observación y descripción de las reuniones de “asesores” y de “comisión”. Para ello dividí el análisis en “Asesores” (capítulo 2) y “Senadores” (capítulo 3). Esta distinción es analítica y con fines de facilitar la exposición de los datos, dado que las reuniones de asesores y de Senadores se hacían de forma intercalada una con la otra. Esta separación analítica está además dirigida a enfatizar el descubrimiento etnográfico que significó mi recorrido y pregunta de

investigación sobre el trabajo en el Senado, que no sólo incluye a los Senadores Nacionales. Me pareció oportuno separar ambos tipos de reunión y de trabajo en función de la pregunta de investigación, dado que implican un espacio, estilo y formas de relacionamiento entre actores que difieren entre sí. Pude aprehender dichas diferencias a partir de mi periódica asistencia a las dos instancias de trabajo. La perspectiva de Max Gluckman (1968) sobre el caso extendido me permitió analizar una secuencia de eventos durante un tiempo prolongado, siguiendo a los mismos actores en situaciones diversas, re-especificando sus posiciones y la de otros actores (cf. Gaztañaga, 2014). Además, responde a la diferencia nativa entre “competencias” de trabajo entre Senadores y Asesores, división que en el desarrollo de la tesis intentaré mostrar que es porosa y objeto de disputas.

En el segundo capítulo me enfoco en el trabajo de los asesores de las comisiones de Minería y de Ambiente. A estas dos comisiones también las presento de manera separada, dado su forma de trabajo depende del “estilo político y personal” de cada Presidente de comisión. Los asesores tampoco constituyen un grupo homogéneo. A partir de la descripción etnográfica de dos “reuniones de asesores” y su análisis como una situación social (Gluckman, 1968), me enfoco en el agrupamiento de los actores, las forma en que se relacionan y cómo trabajan. Este tipo de análisis me permitió observar las diferentes tipos de trabajo (administrativo, técnico y político) con sus ámbitos de competencias según los actores (Senadores y Asesores), y las unidades laborales (los despachos y la comisión como entidad) que las llevan a cabo. El análisis de esta división y sus porosas y debatidas fronteras permiten relativizar la férrea separación de esferas que hace la mirada normativa de la política.

En el capítulo tres, a través de la descripción de las reuniones de comisión, tanto de Ambiente como de Minería, analizaré el trabajo político de los Senadores en el proceso de construcción de la agenda legislativa. En este capítulo retomo el contraste entre el “proceso-procedimiento” formal y normativo con el “proceso político”, que es definido por la categoría nativa de “casa política” para referirse a la particular forma de funcionamiento del

Senado que no responde a una racionalidad técnica. Asimismo, analizo la distancia que existe entre las normas formalmente establecidas y las prácticas cotidianas y legítimas aprendidas y reproducidas por los actores.

CAPITULO 1: EL PROCESO FORMAL

El “proceso” y el “trámite legislativo” en el proceso de producción de normas

Desde los inicios de la disciplina antropológica en el siglo XIX, el conocimiento de lo social a través del análisis de las sociedades no europeas estaba estrechamente vinculado al estudio de sus aspectos legales. La importancia de las normas en el estudio de las sociedades radicaba en que se consideraban constitutivas del “orden social” que se quería comprender. Además, se partía de una distinción entre las sociedades con escritura y propiedad privada las cuales contarían con “leyes” - en el sentido de un código normativo formalizado y escrito y con fuerza coercitiva - de las sociedades pre estatales y sin escritura, que se ceñirían a la “costumbre” o tradiciones no escritas. En este aspecto coincidían con las visiones de Karl Marx, Max Weber y Emile Durkheim para los que la “ley” - entendida como autoridad con capacidad coercitiva – era propia de las sociedades con escritura y con propiedad privada.

La pregunta por el orden social y su mantenimiento implicaba también una pregunta por la obediencia o la “fuerza coercitiva” de las normas. Desde la sociología Max Weber también se planteó este interrogante y desarrolló tres tipos ideales de “legitimidad” - el “carismático”, “tradicional” y “racional-legal” - en base a hacia qué aspecto del poder estaba enfocada la creencia de los actores para obedecer. La dominación “racional-legal” es para Weber propia de las sociedades occidentales modernas con “Estado de derecho”, el cual se apoya en la burocracia profesional y en el derecho racional, el cual actúa en sentido jurídico formal (Abal Medina, 1994).

Desde la antropología autores como Radcliffe-Brown (1940), Philip Abrams (1977), Pierre Bourdieu (1996) y Timothy Mitchell (2006) han dado cuenta de la capacidad del Estado para erigirse como una abstracción con fuerza normativa, separado y por encima de la sociedad civil. Al imponerse como el representante del “punto de vista de la sociedad” (Bourdieu, 1996) el Estado occidental moderno, incluyendo las burocracias, funda su legitimidad en el

hecho de que él mismo se encuentra bajo el dominio de la “ley” objetiva y racional. El “interés general” de la sociedad que el Estado pretende encarnar consiste en un “un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales” (Oszlak, 1977: 16). Los escritos jurídicos colaboraron con la “ilusión” de que el Estado consiste en una “entidad que se ubica por encima de los individuos y que emite órdenes” (Radcliffe-Brown, 1940).

La centralidad otorgada a los aspectos legales en el Estado moderno y su alta codificación en documentos escritos también permea la comprensión de lo estatal por parte de los actores que trabajan en sus instituciones que, como “pensadores funcionarios”, también están impregnados por la “representación oficial de lo oficial” (Bourdieu, 1996). Por ejemplo, durante la filmación de la conferencia inaugural del “Curso de capacitación para los nuevos asesores organizado por el centro de capacitación Superior del Senado de la Nación” (o CECAP) dictado en el año 2008 –y cuya edición para su publicación en Youtube comienza con una cortina de música clásica y una foto del Palacio Legislativo – el Dr. Julio Pitt Villegas le explicó a su audiencia (invisible en el video, dado que la cámara sólo enfoca al Doctor) que desde el CECAP le solicitaron iniciar el curso con una explicación del Reglamento interno del Senado (ambos siempre escritos con mayúscula) y el organigrama de la institución, por considerarlo como un aspecto central para entender su funcionamiento. Las referencias a normas “ancestrales” del Senado o ideas hobbesianas de la necesidad de leyes por la naturaleza inminentemente violenta del hombre para explicar la función de la institución, dan la impresión de que el Dr. Pitt Villegas comparte una idea abstracta y reificada del Estado con las visiones del derecho parlamentario y la ciencia política. Sin embargo, también advierte que el Congreso como institución es “producto de la vida política” y que como tal, puede llegar a cambiar. Por ello, antes de explicar el Reglamento a los noveles asesores a los que está dirigido el curso, consideró necesario comprender qué es el Senado y para qué sirve, lo cual también, considera, permite “entender qué sucedió en el 2001”. Esta referencia que hace el Dr. Villegas remite a la imagen del Senado en la memoria de los argentinos en los años recientes, y explica

también las reformas institucionales que se llevaron a cabo en el organismo, de las cuales hablaré más adelante.

Efectivamente, el Congreso Nacional – en especial la Cámara de Senadores – gozó de una gran (y trágica) atención social y mediática durante la crisis socioeconómica, política e institucional del 2001 y las manifestaciones populares del 19 y 20 de diciembre de dicho año, que llevaron a la renuncia del entonces Presidente Fernando de la Rúa, y la sucesión de cinco presidentes en un lapso de diez días. En ese momento el Congreso Nacional recibió críticas a lo que se entendía como una “crisis de representatividad” de las instituciones de gobierno (Danesi, 2004: 176). El Senado ya había sido objeto de denuncias un año anterior por el supuesto pago de sobornos a legisladores de ambos partidos mayoritarios (Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista) por parte del Poder Ejecutivo Nacional para la sanción de una reforma laboral, las cuales condujeron a la renuncia del entonces Vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez.

¿Por qué durante la crisis de 2001 el Senado tomó tanta visibilidad? ¿Por qué apareció frente a la opinión pública como un protagonista? En definitiva, como expresó el Dr. Pitt Villegas durante su conferencia, “¿que aparecía pareciendo el Senado?” El Dr. Villegas da una respuesta a este interrogante y sostiene que en el “imaginario colectivo” o en las “ideas del “hombre común” el Senado aparecía “como aquella institución donde están sentados los hombres de mayor rango y realización de cada uno de los distritos”. Esta imagen que acerca al Senado y a los Senadores a una suerte de ‘realeza’ territorial sin título nobiliario se relaciona con la historia de la institución. Históricamente traza la aparición del “Senado” en la antigua Roma, y su etimología en el latín “senatus” que remite a la asamblea de notables que constituía el Consejo Supremo romano. Siglos más tarde, en Inglaterra, se conformaría la Cámara de los Lores – o Cámara “Alta” – en representación de la nobleza y la de los “Comunes” – o cámara Baja – de los burgueses (Pitt Villegas, 2009). En la Argentina, la formación del Congreso como órgano legislativo formado por “notables” o “patricios” de los territorios provinciales tenía como fin representar sus intereses y limitar el poder del

Ejecutivo Nacional. Sin embargo, en la Argentina del 2001, esta imagen contrastaba con otra muy distinta, la de una institución corrupta e ineficaz. Las denuncias contra sus funcionarios y la “crisis política e institucional” dirigieron la mirada mediática, social y académica hacia lo que se consideraba un pobre “desempeño” de la labor parlamentaria del Poder Legislativo en general y al Senado en particular, en contraste con altas dietas de los senadores, la cantidad de asesores contratados, la utilización de pasajes y vehículos y el aumento de sus patrimonios personales. (Danesi, 2004).

Pero, ¿qué es el Senado Nacional? La Constitución Nacional argentina establece la adopción de una forma de gobierno representativa, republicana y federal. En virtud de la forma republicana - que implica la separación de poderes, esto es, la distribución de competencias entre los poderes que conforman el Estado - el Poder Legislativo es el encargado de sancionar normas o leyes y es ejercido por el Congreso Nacional, cuyas atribuciones están explícitamente enumeradas en el artículo 75 de la Carta Magna⁵. El Poder Legislativo tiene como principales funciones: representar a los ciudadanos; legislar - entendido como la capacidad de “redactar, proponer,

⁵ Las atribuciones constitucionales del Congreso Nacional son las siguientes: legislar en materia aduanera; imponer el sistema tributario, financiero y de coparticipación federal; contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación; disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional; establecer y reglamentar un banco federal y bancos nacionales con facultad de emitir moneda; arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación; fijar anualmente el presupuesto general de la Nación; acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias; reglamentar la libre navegación de los ríos interiores; emitir moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; dictar los “códigos de fondo” y las leyes generales para toda la Nación; reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí; arreglar y establecer los correos generales de la Nación; arreglar los límites del territorio de la Nación y fijar los de las provincias; proveer a la seguridad de las fronteras; reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; proveer lo conducente a la prosperidad del país; proveer lo conducente al desarrollo, progreso, productividad, generación de empleo y políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones; crear tribunales, de empleos civiles y militares; aceptación de la renuncia del Presidente y Vicepresidente; aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales; promover medidas que garanticen la igualdad de oportunidades y ejercicio de los derechos; aprobar tratados de integración; autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz; fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra; permitir la entrada de tropas extranjeras y la salida de las fuerzas nacionales; declarar estado de sitio en caso de conmoción interior; dictar la legislación necesaria para los establecimientos de utilidad nacional; disponer la intervención federal; hacer las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

estudiar, consensuar y aprobar” leyes y controlar al Poder Ejecutivo (Orlandi, 1998: 91) y controlar al Poder Ejecutivo Nacional.

El Congreso está compuesto por dos Cámaras (bicameral), cuyos integrantes invisten una determinada representación política: la Cámara de Diputados representa al pueblo de la Nación y la Cámara de Senadores a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. El bicameralismo tiene estrecha relación con la forma de gobierno federal, dado que permite la participación de los estados provinciales en la legislación nacional a través de su representación en la Cámara de Senadores. Desde su adopción como forma de gobierno en la Constitución Nacional de 1853 (luego del Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás en 1852), el federalismo implica una distribución de carácter territorial del poder entre los “centros descentralizados de autoridad,” (Gelli, 2006: 26) la Nación, las Provincias y los Municipios, a los que le asigna diferentes potestades o competencias.⁶

Con el fin de asegurar su representación igualitaria, más allá de sus diferencias económicas, geográficas o poblacionales, cada provincia tiene igual número de Senadores en la cámara (72 en total) y cada Senador tiene un voto. La reforma de la Constitución en 1994 –acordada en el Pacto de Olivos en 1992 entre los Carlos Menem del partido Justicialista y Raúl Alfonsín del Partido Radical– introdujo ciertos cambios que impactan en la representatividad de las provincias en la Cámara Alta, al modificar su composición, la duración de los mandatos de los Senadores y el modo de elección. Actualmente el Senado se compone de tres (en lugar de dos) Senadores por cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa por los ciudadanos de cada provincia (ya no a través de las legislaturas provinciales); correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. La modificación se relaciona con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como instituciones fundamentales del

⁶ Además, la CN reconoce dos niveles u órbitas de poder territorial: el central, federal o nacional, y los locales o provinciales (Gelli, 2006: 21).

sistema democrático, principio que se sobrepone con la representación igualitaria de las provincias.

Más allá de estas modificaciones, ciertos rasgos de su pasado “notable” se mantienen en la Constitución de 1994 respecto de la elección de los Senadores, dado que establece como requisitos para poder ser elegido para el cargo tener treinta años de edad y “disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente”. Asimismo, el candidato a Senador debe haber sido seis años ciudadano de la Nación y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella. Una vez electos, los Senadores permanecen seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente. El Senado se renueva una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Además de los Senadores que lo componen, el Senado cuenta con una estructura propia, un organigrama que surge tanto de la Constitución Nacional como del Reglamento interno de la institución, el cual tiene una “dimensión constitucional” porque la Constitución establece que cada Cámara debe redactar su propio Reglamento. Según la Carta Magna, el Presidente del Senado es el Vicepresidente, con el objeto de “tender un puente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo” (Pisarello, 2006: 318). Además, dicho cargo no es ejercido por un Senador porque éste no tiene voto salvo en casos de empate entre Senadores, como ocurrió con el “voto no positivo” del Vicepresidente Julio Cobos en 2009⁷. Cuando realicé mi trabajo de campo en el 2015 dicho cargo era ejercido por Amado Boudou⁸ a pesar de haber sido acusado y procesado por “cohecho” y “negociaciones

⁷ El 17 de julio de 2008 el vicepresidente Julio Cobos – del partido Unión Cívica Radical y electo en el cargo en 2007 como compañero de fórmula de Cristina Fernández de Kirchner - desempató con voto negativo la Resolución 125 que establecía retenciones móviles para las exportaciones de origen agropecuario, la cual había desatado un fuerte conflicto entre el gobierno y productores agrícolas.

⁸ Amado Boudou fue elegido en 2011 como compañero de fórmula de Cristina Fernández de Kirchner por el Frente para la Victoria con el 54% de los votos.

incompatibles con su condición de funcionario público” e imputado por presunto enriquecimiento ilícito⁹.

La segunda autoridad del Senado (también establecida por la CN) es el Presidente provisional – “presidente pro t mpore” o “provisorio” – que preside la Cámara en caso de ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones de Presidente de la Nación. Además, el Presidente provisional está llamado a suceder al presidente de la república en caso de “acefalía” en tercer término, es decir, para los casos de renuncia, muerte o incapacidad de su sucesor “natural”, que es el Vicepresidente de la Nación (como ocurrió durante la crisis de 2001). En 2015 el cargo era ejercido por el radical Gerardo Zamora del Frente Cívico por Santiago, aliado al bloque Frente para la Victoria como “radical K”. El Reglamento del Senado establece además un Vicepresidente, cargo ejercido en 2015 por el Senador de La Pampa Juan Carlos Marino (UCR); un Vicepresidente Primero, desempeñado por el Senador sanjuanino Roberto Basualdo (Alianza Compromiso Federal) y un Vicepresidente Segundo, el Senador por Córdoba Luis Juez (Alianza Frente Cívico). La Cámara posee también dos “Secretarías”¹⁰ que dependen de la Presidencia de la Cámara: la Secretaría Parlamentaria, ejercida por Juan Estrada y la Secretaría Administrativa, a

⁹ Las denuncias y procesamiento se debieron a la supuesta compra fraudulenta de la compa a privada Compa a de Valores Sudamericana para la impresión de papel moneda en la Argentina.

¹⁰ Los secretarios tienen las siguientes obligaciones: a. Redactar las notas y demás comunicaciones que transmiten resoluciones del cuerpo y de la Presidencia, notificar por escrito y remitir copia de todos los decretos de la Presidencia a los presidentes de los bloques parlamentarios, organizar e imprimir el Diario de Sesiones, leyes de la Nación y demás publicaciones que se hagan por orden de la Cámara; b. Leer todo lo que en la Cámara se ofrezca; c. Hacer por escrito el escrutinio de las votaciones nominales, determinando el nombre de los votantes; d. Computar y verificar el resultado de las votaciones por signos; e. Anunciar el resultado de toda votación y, cuando algún senador lo solicite, el número de votos en pro y en contra; f. Hacer llegar a los senadores, a la brevedad posible, tanto los órdenes del día como los diarios de sesiones; g. Consultar con el presidente cualquier alteración de la versión taquigráfica; h. Dar a la prensa las informaciones pertinentes a la sesión; i. Levantar actas de las sesiones públicas, cuando la Cámara así lo resuelva; en los demás casos serán reemplazadas por el Diario de Sesiones; j. Refrendar la firma del presidente al autenticar el Diario de Sesiones que servirá de acta; así como en los demás casos, órdenes y procedimientos de la Cámara cuando sea necesario; k. Distribuir al personal en las distintas dependencias y oficinas en las áreas de sus respectivas competencias, y proponer al presidente personas idóneas para llenar las vacantes que se produzcan, de conformidad a las disposiciones vigentes; l. Desempeñar las demás funciones que el presidente les d  en uso de sus facultades.

cargo de Juan Zabaleta. De cada una de ellas dependen dos “Prosecretarías”. Los secretarios y prosecretarios no son elegidos entre los propios legisladores, sino que son funcionarios de alta jerarquía nombrados para el cargo.

Esta estructura de la institución definida normativamente en el organigrama presenta una estructura piramidal de carácter “administrativo-burocrático”. Al decir del Dr. Villegas, es “la foto” del Senado. Pero el trabajo parlamentario, además de la “dimensión administrativa” y tiene otra “dimensión legislativa” o “parlamentaria”. Esta segunda dimensión presenta un desarrollo de funcionamiento cuando está en movimiento: el “trámite” legislativo o parlamentario, que consiste en el procedimiento mediante el cual se tramita un proyecto de ley dentro de la Cámara.

Me interesa contrastar esta visión normativa que privilegia la estructura y las funciones del Senado Nacional, a partir de la perspectiva etnográfica procesualista de Max Gluckman (1968) para analizar el proceso de elaboración de normas, haciendo foco en cómo los actores sociales operan con ellas los aspectos estructurales y funcionales de la institución, tanto como sus papeles sociales y personalidades, tomando en cuenta las contradicciones, regularidades e inconsistencias de los sistemas sociales en que tienen sentido (cf. Gaztañaga, 2014). Pero para comprender etnográficamente tanto la “foto” como el “trámite” tuve que enfrentarme a la lectura de una abrumadora cantidad de documentos elaborados por diferentes oficinas de la institución y del derecho parlamentario, los cuales establecen su forma y sus procedimientos. El tedio que me generaba su lectura contrastaba con la sensación de ver en el Palacio del Congreso “en vivo y en directo” a los Senadores nacionales, con su vestimenta reluciente, sus sonrisas pronunciadas, sus perfumes importados, sus acalorados debates frente a cámaras de televisión que los hacía resplandecer con un cierto “halo” de poder o “carisma” que parecía no emanar de sus cualidades excepcionales a nivel personal o individual (Weber, 1996), sino de su participación en un “centro de poder” o “arena” donde “se concentran los

actos importantes” que afectan la vida de los miembros de una sociedad (Geertz, 1994: 148).

Tampoco las denuncias y críticas contra la institución –que como argentina impregnaban mi sentido común y mi sentir respecto a ella con una amarga indignación –pudieron opacar la sensación de majestuosidad que me generó visitar el Palacio del Congreso, ubicado en la manzana comprendida entre la Av. Rivadavia, Combate de los Pozos, Avenida Entre Ríos e Hipólito Yrigoyen. El edificio, de estilo neoclásico y con su gran cúpula de bronce teñida de verde por los años, representa espacialmente el carácter bicameral del Congreso, ya que contiene dos “recintos” o salones donde tienen lugar las sesiones y debates parlamentarios, uno para cada Cámara, y cuya entrada está separada: los Senadores ingresan por la calle Hipólito Yrigoyen 1849, mientras que los Diputados por la Av. Rivadavia 1850.

La “foto en movimiento”: el “proceso” y el “trámite” legislativo

Como ya mencioné, el trabajo en el Senado incluye indefectiblemente la lectura de diferentes documentos “oficiales”. Así lo indicó también Dr. Pitt Villegas quien, al explicar el funcionamiento del Senado a los nuevos asesores de la institución, afirmó que el Reglamento es la “piedra basal, como la Constitución de un Estado, la norma suprema, que regula la vida de la Cámara de Senadores”. Como abogado, docente y subdirector de Archivos del Senado de la Nación, remarcó a los asesores la necesidad de conocer el Reglamento y el organigrama y su constante consulta, para poder desenvolverse en la institución. Esta tediosa pero ineludible tarea es necesaria para el trabajo de los asesores y fue también necesaria en mi investigación en el campo y en la posterior inscripción del análisis etnográfico.

Efectivamente, para comprender y analizar desde una perspectiva etnográfica cómo se trabaja en el Senado Nacional me encontré con la misma necesidad planteada por el Dr. Pitt Villegas, debido a que sus reglas formales de funcionamiento están explícitamente establecidas en

documentos escritos: la Constitución Nacional (CN) y el Reglamento interno del Senado. Pero mi búsqueda también incluyó la lectura de una abundante cantidad de otros documentos producidos por la institución - referidos a su propia estructura, funcionamiento y funciones: decretos “parlamentarios” y “presidenciales” del Senado; boletín de novedades, listas de “asuntos entrados”, “órdenes del día”; “plenario de labor parlamentaria”, “versiones taquigráficas” de sesiones. La comprensión de todo esta abrumadora cantidad de documentos me llevó indefectiblemente a tener que aprender su “jerga” especializada, derivada principalmente del derecho constitucional y el derecho parlamentario. Esta “necesidad” proviene del formalismo de las burocracias que se crearon y crecieron de la mano de los estados modernos de dominación de tipo racional – legal a la que aludía Max Weber (1996) – y que dio forma a una tradición de investigación sobre el Estado y la burocracia en la ciencia política, la cual separa “lo técnico” de “lo político” como “esferas de acción” (Mitchell, 2006) o “competencia” diferenciadas y que, al hacerlo, contribuyen a la creación del poder estatal.

La proliferación de documentos –que no me resultaron fáciles de rastrear ni mucho menos entender debido a la jerga especializada que contienen – me enfrentó con las “prácticas escritas” en las que se sustenta el Estado moderno, las cuales no siempre son “legibles” (Das&Pool, 2008: 25) debido a que suelen estar repletas de formulismos, términos técnicos y reglas de cortesía (Muzzopapa, 2011). Esta “ilegibilidad”, junto a la dificultad de acceso a muchos espacios y documentos estatales, constituyen una fuente de poder estatal y dominación al producir y reproducir la “idea-Estado” a la que hace referencia Philip Abrams (1977). Esta idea, a su vez, genera una reificación del “sistema-Estado”, entendida como práctica y estructura institucional. El Estado, como “efecto estructural” – es decir, en su capacidad para aparecer como independiente – es producido a través de técnicas modernas y de un proceso legal que producen el efecto de que la ley existe como marco formal sobre impuesto sobre la práctica social (Mitchell, 2006).

Siguiendo a Pierre Bourdieu, la producción de documentos oficiales constituye uno de los ejes del “poder creador” del Estado. Los escritos jurídicos, en vez de pensar al Estado participan de su construcción y consolidación, como “forma objetivada y codificada de capital simbólico”. La concentración y monopolio de lo universal (legítimo), es decir el punto de vista de la sociedad como un todo, se realiza en el campo burocrático el cual produce un “discurso performativo sobre el Estado que, bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hace ser al Estado” y también establece la posición de los productores de dicho discurso en la “división del trabajo de la dominación” (Bourdieu, 1996). Por otro lado, entender las normas era necesario por las propias explicaciones de las personas que allí trabajan; Senadores Nacionales y Asesores me remitían constantemente a la lectura del Reglamento. Como analizaré a lo largo de los próximos capítulos, esto no significa que sus acciones, ni sus percepciones de sus acciones, se ajusten a ‘pies juntillas’ a lo que dicho documento establece, sino que es objeto de interpretaciones y usos por parte de los actores.

El procedimiento mediante el cual una ley es sancionada está establecido en la Constitución Nacional en el Título I de su parte orgánica, Sección I, Capítulo V “De la formación y sanción de leyes”. Este procedimiento es entendido por la teoría constitucional como un “proceso” que requiere de “las voluntades concurrentes de ambas cámaras del congreso y la del Poder Ejecutivo” (Ekmekdjian, 2007: 433). En su definición legal, este “proceso” consiste en un procedimiento normativo y prescriptivo altamente formalizado y codificado, que marca rígidas pautas secuenciales y teleológicas. Esta “racionalización” del proceso tiene como fin garantizar las funciones políticas del Poder Legislativo antes mencionadas (representar, legislar y controlar), así como la división de poderes de la forma republicana de gobierno.

Según establece este “proceso-procedimiento”, los Diputados, Senadores y el Presidente de la Nación tienen la facultad de presentar proyectos de ley o “iniciativa legislativa”, ampliada con la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de la “iniciativa popular”, que consiste en el derecho de los

ciudadanos a presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados. Cuando un proyecto ingresa al Congreso, si la Cámara que inicia y aprueba un proyecto de ley en primer término (denominada cámara iniciadora o cámara de origen) el proyecto pasa a la otra Cámara (llamada Cámara revisora) para su debate, aprobación, modificación o rechazo. Cuando la Cámara revisora aprueba el proyecto de la Cámara iniciadora sin modificaciones, el proyecto sancionado pasa al Poder Ejecutivo para su examen, aprobación y promulgación como ley, para lo cual tiene 10 días hábiles. El Poder Ejecutivo puede no aprobar el proyecto sancionado, lo cual es conocido como “veto”, el cual puede ser total o parcial. En estos casos el Poder Legislativo puede insistir en su sanción originaria con una mayoría de dos tercios de los votos. Si la Cámara revisora lo modifica u objeta, vuelve a la Cámara de origen para su discusión, que puede confirmarlo por mayoría de dos tercios de votos y pasa nuevamente a la Cámara revisora. Si ambas lo aprueban, pasa al Poder Ejecutivo.

Al interior de cada Cámara también tiene lugar un proceso de producción denominado “trámite legislativo” o “parlamentario” que consiste en otro proceso-procedimiento explícitamente pautado en los Reglamentos internos de cada Cámara y que marca pasos administrativos secuenciales a seguir tras la presentación de un proyecto¹¹. Pero antes de adentrarse en el “trámite” de los proyectos propiamente dicho, numerosos manuales de “técnica legislativa” también estipulan pautas para su presentación: los Senadores deben presentar todo asunto en forma de proyecto, que debe presentarse por escrito, firmado y acompañado de un formato digital. Existen cinco tipos de proyectos: “proyecto de ley” consiste en “toda proposición tendiente a crear o modificar la legislación vigente en los términos que prescribe la Constitución Nacional para la formación de las leyes¹²; el “proyecto de declaración”, toda “moción o proposición destinada a

¹¹ La página web del Senado ofrece una explicación del trámite legislativo. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/tramite>. Consultado: 05.03.2015.

¹² Se excluye la posibilidad de iniciar por la Cámara de Senadores todo proyecto referente a contribuciones y reclutamiento de tropas C.N. art. 52, como también los proyectos originados en la iniciativa popular y la consulta popular. C.N. art.39 y 40- que deben ser iniciados en la Cámara de Diputados.

reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado, o a expresar una opinión del cuerpo; el “proyecto de decreto”, que es una “proposición destinada a originar una decisión especial de carácter administrativo.”¹³ El proyecto de resolución, es una “moción o proposición destinada a originar una resolución particular del cuerpo”. Por lo general, se refieren a homenajes, declaración de interés algún evento cultural o científico. Ninguno de ellos tiene carácter vinculante como un proyecto de ley o comunicación. El “proyecto de comunicación”, es una “moción o proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo o expresar un deseo de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes”. Los pedidos de informes al Poder Ejecutivo u otros organismos se realizan a través de este tipo de proyectos, que se relacionan con la función de “control parlamentario”, es decir, el control del cumplimiento de la ley y las acciones del gobierno. En un manual de técnica legislativa ofrecido al personal del Congreso, se explica que “estos tipos de proyecto son muy abundantes en la Cámara y (...) suelen detentar contenido político para instalar la imagen opositora y también para ejercer el control real” (Rodríguez Samuell de Koch, 2009).

En el Senado Nacional el “trámite” para la sanción de una norma comienza cuando un “particular”, un representante del Poder Ejecutivo o un asesor de despacho de un Senador presenta un “proyecto” en la “Mesa de Entradas”, ubicada en la calle Hipólito Irigoyen 1708, 8vo piso, oficina encargada de su “recepción, caratulación, registro y numeración”. Este procedimiento consiste en el “registro” del proyecto, la apertura de un “expediente” al que se le asigna un número de ingreso (precedido por una “S” mayúscula – que indica la Cámara- seguido por el año), que permite identificarlo durante su tramitación y buscarlo en la página web del Senado gracias al Secretario Parlamentario, encargado de su publicación. El Director de Mesa de entradas elabora una “Lista de Asuntos Entrados” también publicada en la página web institucional, donde se indica las posibles comisiones a las que serán enviados los proyectos para que intervengan en su estudio.

¹³ Página web del Senado Nacional: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/tramite>.

La indicación del año en que el proyecto fue ingresado es importante porque éstos tienen vencimiento: todo proyecto sometido a consideración que no haya obtenido sanción durante dos años después de haber sido presentado, caduca y es archivado. Pero si el proyecto obtuvo sanción por alguna de las dos Cámaras, se prorroga un año más. Esta indicación temporal que regula y estructura el trabajo y la producción legislativa, se apoya en otra referencia temporal del trabajo legislativo: el “calendario oficialmente establecido” (Bourdieu, 1996) para las tareas legislativas del Congreso Nacional es denominado “año legislativo” y abarca de marzo a diciembre de cada año, período durante el cual tienen lugar las “sesiones ordinarias”, a las que me referiré más adelante.

El segundo paso del proceso-procedimiento tiene lugar en la sesión¹⁴ inmediata siguiente a la fecha de la presentación del proyecto, en la que el Secretario Parlamentario “enuncia” los proyectos ingresados siguiendo el “orden de prelación”, esto es, en el orden en que fueron presentados en la Mesa de Entradas. Como no accedí al recinto al iniciar mi investigación, tuve acceso a este espacio a través de las “versiones taquigráficas” de las sesiones. Allí pude comprobar que la enunciación no consiste en la lectura de los proyectos ingresados uno a uno, sino que el Presidente hace referencia a la lista de asuntos entrados publicada en la página web con la siguiente fórmula, que se repite en todas las sesiones: *“Sr. Presidente. - De conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 del Reglamento, la Presidencia informa que se ha dado cuenta en el sitio de Intranet de la lista de asuntos ingresados hasta la fecha, a los efectos de que eventualmente los señores senadores se sirvan formular las manifestaciones que estimen pertinentes.”*¹⁵ Esta acción simbólica es de gran importancia: consiste en una “enunciación performativa” (Austin, 1962) que no sólo tiene la función de comunicar o informar, sino que a través de ella los proyectos adquieren

¹⁴ La “sesión” consiste en una reunión formal de los legisladores que tiene lugar en el “recinto” o sala correspondiente a cada Cámara o cuerpo legislativo. La CN establece el “quórum” para las sesiones, esto es, el número mínimo de legisladores necesarios para que cada cámara pueda sesionar y deliberar, que asciende a la mayoría absoluta de sus miembros del total de miembros de cada cámara, esto es, al menos 37 Senadores sobre 72 en el caso de la Cámara Alta.

¹⁵ Versiones taquigráficas del Senado de la Nación.

“estado parlamentario”, del cual se deja constancia en dos documentos: en el “Diario de Asuntos Entrados” y en el “Diario de Sesiones” correspondiente a esa sesión, elaborados por el Secretario Parlamentario. Es también una acción ritualizada (Turner, 1988; Tambiah, 1985) que acompañan la transición de los proyectos a su “estado parlamentario”, un paso obligatorio que subraya la manera en que aquellos pueden ser luego tratados por la Cámara.

El siguiente paso consiste en el debate del proyecto en comisión, para lo cual el Secretario parlamentario dispone su “giro” a comisión, acción por la cual se determina qué comisiones de la cámara deben estudiar cada proyecto de acuerdo a su competencia temática y el envío del expediente a las mismas. La comisión tiene la tarea de estudiar los proyectos que le fueron enviados y aconsejar sobre su aprobación, modificación o rechazo y emitir una decisión que se denomina “dictamen” y es publicada en otro documento, el “Orden del Día”. Luego, en el “plenario de labor parlamentaria”, conformado por los presidentes de los “bloques políticos”¹⁶ y el Presidente del Senado, se “preparan los temarios de “labor parlamentaria” (...) y se impulsan los diversos proyectos importantes para los bloques políticos”. En esta reunión se acuerdan los temas a debatir en la sesión, incluidos en un documento publicado en la página web, el “Plan de Labor”, puesto a consideración de la Cámara durante la sesión en un orden determinado por el Reglamento.

El proyecto, ya dictaminado por la comisión y acordado en la labor parlamentaria, vuelve a la “sesión plenaria”¹⁷ (a la que acuden todos los

¹⁶ Los bloques políticos consisten en el agrupamiento de los Senadores según sus “afinidades políticas”, lo que significa que pueden agruparse Senadores de distintos partidos políticos en un mismo bloque.

¹⁷ Existen cuatro clases de “sesiones” - que son comunes a ambas Cámaras: “sesiones preparatorias”, no incluidas en la CN, sino en los reglamentos internos, las cuales tienen lugar antes de las sesiones ordinarias y tienen por objeto incorporar a los nuevos legisladores y elegir las autoridades de la cámara. Las “sesiones ordinarias”, en que las cámaras se reúnen por sí mismas y cuyo “período” está establecido en la CN, entre el primero de marzo hasta el treinta de noviembre, lapso que es conocido como “año legislativo” y es inaugurado por el Presidente de la Nación. Las “sesiones de prórroga” son celebradas fuera del período ordinario cuando resulta insuficiente para concluir la tarea legislativa y puede ser prorrogada por el Presidente de la Nación. Las “sesiones extraordinarias” son las convocadas por el Presidente de la Nación durante el período de

Senadores - esto es “el pleno”) para su discusión, que tiene lugar en el “recinto” (o sala) de la Cámara de Senadores. El debate y tratamiento en una sesión plenaria también es conocido en la jerga especializada como tratamiento “sobre tablas”. Para aprobar un proyecto de ley también se requiere un determinado número de votos: el de la mayoría absoluta de los presentes, es decir, al menos la mitad más uno de los legisladores que están sesionando en número suficiente para dar quórum.

En esta “dimensión parlamentaria” del trabajo del Senado, la “autoridad suprema” no es el presidente de la Cámara - como en sucede en la “dimensión administrativa” - sino el “pleno”, es decir, los Senadores reunidos en el recinto que forman “quórum”. Esta dimensión posee una “estructura legislativa” con una dinámica distinta a la administrativa. Presenta una estructura piramidal, que pone arriba a la Presidencia, seguida por las comisiones y por último a los Senadores. Arriba de toda esta estructura está el “pleno” de la Cámara, que es la que tiene poder de decisión sobre los proyectos presentados al aprobarlos, modificarlos o rechazarlos. Siguiendo al Dr. Villegas, este es “el mundo legislativo” en el que se mueven los que trabajan en una comisión. Si bien todos los que trabajan en el Senado tienen contacto con el “mundo administrativo” (por ejemplo, para pedir un legajo personal), “la vida, la acción, el mundo diario, la van a desarrollar en este trípode, que en lo inferior están los Senadores con su pequeña estructura técnico administrativa y las comisiones”.

El “corazón” del trabajo legislativo: las Comisiones del Senado Nacional

El paso por comisión es obligatorio del proceso total de sanción de una norma. Como expliqué anteriormente, una vez que el proyecto ha sido presentado en Mesa de Entrada y en el recinto para que tenga estado parlamentario, es girado a la comisión por la Secretaría Parlamentaria y pasa a integrar el tratamiento en comisión. Cuando a través de comisión o

receso, en caso de emergencia o urgencia de algún asunto y tienen una agenda cerrada, es decir, se limitan a decidir sobre los asuntos incluidos en el decreto que determina su convocatoria.

de varias logran el tratamiento y el consenso sobre un proyecto, la comisión emite un “dictamen” (que consiste en un documento con el texto del proyecto y su aprobación) y el proyecto puede seguir por los otros pasos del “trámite” legislativo. El “dictamen” puede ser de “mayoría”, cuando es unánime entre los miembros de la comisión; o de “minoría”, cuando hay disidencias entre ellos.

Las comisiones son “son organismos constituidos en los cuerpos legislativos, compuestos de un número generalmente restringido de sus miembros, elegidos en razón de una competencia presunta y encargados de preparar su trabajo presentándoles un informe” (Luna y Perez Nieves, 2009). Es decir, las comisiones consisten en equipos de trabajo formados por legisladores informados sobre el tema de la comisión, que estudian los proyectos que le son girados y deciden su aprobación o rechazo, decisión que luego es ratificada, o no, por el “pleno”. La competencia de cada comisión se basa en la temática a tratar, y traza una división del trabajo legislativo por especialidad. Este tipo de organización del trabajo suele ser justificada por el amplio espectro de temáticas que abordan los Poderes Legislativos modernos, con el fin de poder hacer un análisis más profundo, así como agilizar su tratamiento (Castro, 2008:101) y promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa”. (García Montero y Sánchez López, 2002: 5).

En la “estructura legislativa”, las comisiones producen el “servicio de la función legislativa parlamentaria” - la producción o sanción de leyes - porque desde las comisiones surge el de asesoramiento para sanción de una ley, un decreto, comunicación o declaración. Como “el corazón del trabajo legislativo”, la importancia de las comisiones para la “labor legislativa” está explicitada en varios estudios sobre el poder legislativo hasta el punto de afirmar que “mientras que en las sesiones plenarias “están más bien dirigidas a impresionar al público (...) el verdadero trabajo legislativo se realiza en las comisiones”. (Pérez Nieves, 1994: 11).

Existen tres tipos de comisión: “permanentes”, en concordancia con las atribuciones constitucionales del Senado que mencioné anteriormente; “especiales”, creadas por resolución del Senado para estudiar un tema en particular en un plazo máximo de 1 año; “bicamerales”, creadas junto con la Cámara de Diputados para el estudio de una materia de interés común; e investigadoras, creadas por la Cámara para ejercer sus facultades fiscalizadoras y de control.

El Reglamento establece un número de 26 comisiones permanentes: Asuntos Constitucionales; Relaciones Exteriores y Culto; Justicia y Asuntos Penales; Legislación General; Presupuesto y Hacienda; Asuntos Administrativos y Municipales; Defensa Nacional; Seguridad Interior y Narcotráfico; Economía Nacional e Inversión; Industria y Comercio; Economías Regionales; Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería y Pesca; Educación y Cultura; Derechos y Garantías; Minería, Energía y Combustibles; Salud y Deporte; Infraestructura, Vivienda y Transporte; Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Población y Desarrollo Humano; Acuerdos; Coparticipación Federal de Impuestos; Turismo; Ciencia y Tecnología; Banca de la Mujer. Sin embargo la cantidad de comisiones fue cambiando con el tiempo. En 1995 el Reglamento del Senado establecía 41 comisiones. Mediante modificaciones parciales a dicho documento la cantidad de comisiones fue aumentando hasta 47 en el año 2000, hasta que en el 2002¹⁸ se introdujo una reforma (cuyo objetivo era aumentar la “eficacia” del cuerpo legislativo) para lo cual se redujo la cantidad de comisiones a 25. Respecto de las comisiones que analicé, en 1995 “Minería” (creada en 1961), “Energía” y “Combustibles”, eran tres comisiones por separado, mientras que la comisión de Ambiente se creó en 1993 (antes de la reforma constitucional

¹⁸ Su texto fue aprobado por la resolución DR-1388/02, del 18 de diciembre de 2002, entrando en vigor a partir del 3 de marzo de 2003. Tuvo modificaciones a través de las resoluciones DR-198/03, del 2 de julio de 2003; DR-194/04, del 21 de abril de 2004; y DR-38/08 del 12 de marzo de 2008, D.R.-353/12 del 16 de mayo de 2012, D.R.-709/12 del 15 de agosto de 2012, y D.R.- 710/12 del 15 de agosto de 2012, D.R.- 5/14 del 26 de marzo de 2014, D.R.-1005/14 del 3 de diciembre de 2014 y D.R.-1251/14 del 10 de diciembre de 2014.

de 1994 que agregó al ambiente como un derecho) con el nombre de “Ecología y Desarrollo Humano”.

Actualmente cada Comisión está integrada por 17 miembros cada una, excepto las comisiones de Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto y de Minería, Energía y Combustibles, integradas por 19 miembros, y la Banca de la Mujer, integrada por todas las Senadoras de la Nación. La variación en la cantidad de miembros de dichas comisiones se realizó en 2014 a pedido de Senadores del partido Propuesta Republicana (PRO), porque querían tener representación política en algunas comisiones con temas “candentes” o “sensibles” como la energía, el presupuesto nacional y la política exterior, considerado así por la importancia que tiene el tema para las políticas del Poder Ejecutivo, cuyo partido en el gobierno tenía mayoría en el Congreso. Además, el pedido se debió a que si bien todos los Senadores pueden ser autores de proyectos que sean girados a esas comisiones y pueden asistir a las reuniones de las comisiones, solo sus integrantes tienen voto y pueden dictaminar sobre los proyectos ingresados en ella.

Cada Senador puede integrar 5 a 6 comisiones permanentes, de acuerdo al número de cargos a cubrir y son nombrados por la Cámara o el Presidente en la primera sesión ordinaria y, si no renuncian, duran en ellas hasta la próxima renovación del Senado. Todas las comisiones tienen autoridades: un presidente, vicepresidente y un secretario, que son nombrados anualmente por sus miembros, con posibilidad de ser reelectos. La composición de las comisiones debe respetar la proporción de los “bloques políticos” representados en la Cámara.

La comisión de Minería, Energía y Combustibles es una comisión permanente del Senado, cuya competencia temática está establecida en el Reglamento interno del Senado¹⁹. En 2015 la comisión estaba presidida por

¹⁹ El Artículo 76 establece que “corresponde a la comisión de Minería, Energía y Combustibles: dictaminar sobre lo relativo a régimen y fomento de la minería en todas sus manifestaciones, tanto de la actividad primaria hasta la de elaboración, fiscalización de procesos afines, certificación de calidad, procedimiento y volúmenes de producción, necesidades del mercado, análisis y control de la política crediticia y de fomento minero,

el Senador Guillermo Pereyra de la provincia de Neuquén por el Movimiento Popular Neuquino, seguido por el Senador Ernesto Ricardo Sanz de la provincia de Mendoza por el partido UCR como Vicepresidente y Marina Raquel Riofrío de San Juan por el Frente para la Victoria (FpV) como Secretaria. Como vocales de la comisión, es decir como miembros votantes por el Frente para la Victoria, Miguel Ángel Pichetto de Río Negro; Pablo G. González de Santa Cruz; Rodolfo Julio Urtubey de Salta; Marcelo Guinle de Chubut; Ines Blas de Catamarca; Graciela de la Rosa de Formosa; Rosana Bertone de Tierra del Fuego; Marcelo Fuentes de Neuquén y Pedro Guastavino Entre Ríos. Por la UCR Alfredo Martínez de Santa Cruz; Mario Cimadevilla de Chubut. Por bloques en minoría, Juan Carlos Romero Salta del bloque Justicialista 8 de octubre; Jorge Garramuño Tierra del Fuego Movimiento Popular Fuegoño; María de los Ángeles Higonet por Partido Justicialista de la Pampa; Fernando Solanas de Buenos Aires por el bloque Proyecto Sur- UNEN; Oscar Castillo Frente Cívico y Social de Catamarca.

La Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable estaba presidida en 2015 por el Senador Fernando Solanas de la Ciudad de Buenos Aires del Proyecto Unen; como vicepresidente ejercía Juan Manuel Abal Medina de Buenos Aires por el Frente para la Victoria y la Secretaria estaba a cargo de Gerardo Rubén Morales de la provincia de Jujuy por la UCR. Como vocales por el bloque FpV hacían parte de la Comisión Mirta Luna de La Rioja; Silvina Marcela García Larraburu de; Sandra Giménez de Misiones; Sergio Francisco Mansilla de Tucumán; María Ester Labado de Santa Cruz; Julio César Catalan Magni de Tierra del Fuego y Josefina Angélica Meabe de Corrientes de la Alianza Frente de Todos, aliado del bloque FpV. Otros

instalación, desarrollo y actividades de agencias de promoción y comercialización minera, instalación y funcionamiento del parque minero, organizaciones económicas y profesionales vinculadas a la producción minera, cooperativas mineras, su incrementación y desarrollo, exposiciones y ferias mineras, publicaciones, intercambios y demás actividades tendientes al fomento minero y todo otro asunto referente a minería.

Dictaminar en todo lo relativo al aprovechamiento y promoción de las fuentes de energía hidroeléctrica, hidráulica, eólica, solar y otras alternativas que puedan desarrollarse en el futuro y al régimen de su organización, producción y abastecimiento, y todo otro asunto referente al ramo de energía. También dictaminar en todo lo relativo al aprovechamiento de los yacimientos de combustibles líquidos, sólidos y gaseosos y al régimen de su organización, producción y abastecimiento, y todo otro asunto referente al ramo de combustibles.”

bloques tenían también representación en la comisión: Alfredo Anselmo Martínez de Santa Cruz por la UCR; Ada Rosa del Valle del Frente Cívico por Santiago del Estero; María Magdalena Odarda de la Alianza Frente Progresista; Norma Elena Morandini de la Alianza Frente Cívico de Córdoba; Diego César Santilli de CABA por Alianza Unión Pro y Carmen Lucila Crexell por el Movimiento Popular Neuquino.

La actividad de la comisión comienza inmediatamente luego de la designación de sus miembros, quienes emitir dictamen durante todo el “período de sesiones ordinarias” (y su prórroga) y en caso de sesiones extraordinarias. Durante el receso pueden reunirse y estudiar, pero sólo dictaminar asuntos internos al Senado. Las comisiones se reúnen y dictaminan en el Senado, pero pueden organizar reuniones en otros lugares en circunstancias especiales. El Reglamento establece que deben reunirse como mínimo una vez cada quince días. El día y horario de las reuniones lo establece cada comisión, pero no puede coincidir la sesión de la Cámara, que son los días miércoles. Cada comisión notifica con 48hs de anticipación a la Dirección de Comisiones el día, hora, lugar y el temario a ser tratado en cada reunión, para que el Secretario Parlamentario las publique en la página web. Los Senadores que no sean miembros de una comisión pueden asistir a sus reuniones y participar de las deliberaciones, pero no en la votación y los autores de los proyectos deben ser especialmente citados a las reuniones. Las reuniones de comisión son públicas y sólo dos tercios de sus miembros puede declararla reservada, cuando el tema a tratar requiera confidencialidad. Asimismo, para el estudio y tratamiento de los asuntos sometidos a su consideración, las comisiones pueden requerir informes a través de sus presidentes, recurrir a expertos en los temas a tratar, o convocar a audiencia pública mediante dictamen adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros cuando deban considerar proyectos o asuntos de trascendencia pública.

Además de los Senadores que componen las comisiones, éstas cuentan con un Secretario o Secretaria y “asesores de comisión” que pertenecen al escalafón técnico-administrativo y que dependen de la Dirección de

Comisiones. Ellos son los responsables de realizar un trabajo “administrativo” sobre los proyectos que ingresan a la comisión y de ofrecer asistencia “técnica” sobre su contenido a los Senadores. En esta tarea también participan los llamados “asesores de despacho” que son asesores de planta permanente o transitorios, que trabajan directamente para los Senadores. Durante mi investigación, los asesores se convirtieron en mis interlocutores centrales. Asitiendo a sus reuniones pude conocer sus modalidades de trabajo y pude observar de otra manera el recorrido o camino del proceso de elaboración de normas.

Hacer una ley es un “camino”

La metáfora del “camino” era usada por los asesores de la comisión de Minería, Energía y Combustibles cuando, frente a mi pregunta acerca de su trabajo como asesores de comisión, me lo explicaban en referencia al “proceso de construcción” total de una ley. Hacer una ley implica un recorrido que se transita desde el ingreso de un proyecto en la Mesa de Entradas de la Cámara hasta su sanción o rechazo en el recinto y el paso por la otra Cámara y el Poder Ejecutivo. Mientras que la Constitución Nacional y el Reglamento del Senado establecen una dirección lineal, secuencial y teleológica de dicho recorrido al establecer los pasos del “proceso-procedimiento” y del “trámite”, mi propio recorrido develó que el “camino de construcción de una ley” tiene más bien un trazo circular, transitado por multiplicidad de actores de distinto ámbito (público y privado) y nivel (nacional, provincial, local) y cuyos pasos se superponen a lo largo de todo el “itinerario”.

Como expliqué anteriormente, el trabajo en el Senado está organizado en la “dimensión administrativa” y la dimensión parlamentaria”. Dentro de la segunda, la agrupación de los Senadores en comisiones establece una subdivisión de la labor legislativa por especificidad temática. Ésta forma de organización orientó mi recorrido por el trabajo en el Senado, no sólo por ser un paso obligatorio y porque mi interés estaba guiado por una política específica (la minera) sino además porque era la vía más directa de acceso,

ya que las comisiones realizan reuniones públicas. Sin embargo, esta no es la única forma de división y agregación de los Senadores. La dimensión política los agrupa en “bloques políticos”, según afinidades y pertenencias políticas y partidarias.²⁰ La dimensión territorial, los agrupa por provincia, de acuerdo con su representatividad constitucional.

Tal como pude aprender, también existe una división del trabajo dentro de las comisiones, que distingue tres tipos de trabajo o “esferas de acción” realizadas por distintos actores, pero que, lejos de ser excluyentes, se van superponiendo y tomando diferentes significados: trabajo “político”, “administrativo” y “técnico”. Según esta distinción nativa, la relevancia del asesoramiento “técnico” de las comisiones para la sanción de una norma, considerada propia de los estados “de derecho”, se combina la “relevancia política” que las comisiones invisten, dado que constituyen la importancia del “equilibrio entre lo técnico y lo político”. Esos tipos de trabajo son realizados no sólo por los Senadores, sino que involucran a otros actores: los asesores de comisión y los asesores de despacho. Cabe indicar también que cuando me interioricé con el trabajo de la comisión pude observar que las dimensiones política y territorial atraviesan a la división “temática” de la comisión, generando “vínculos transversales” de pertenencia de los Senadores.

Los límites entre las “competencias” técnicas y políticas son construidas y reproducidas por asesores y Senadores, y pueden ser objeto de controversias y disputas. A pesar de esta diferencia nativa entre “competencias” o “esferas”, a lo largo de los siguientes capítulos intentaré mostrar que ambas integran el “trabajo político” *en* el Senado. Pero en primer lugar, quisiera resaltar la importancia y visibilidad que el organismo le da a la capacitación “técnica”, tanto del tema a tratar (por ejemplo energía, minería o ambiente) como la técnica legislativa, referida al el trámite

²⁰ Los partidos políticos también presentan divisiones o “líneas” internas (Rosato, 2003). Sin embargo, en la presente investigación focalizo en las articulaciones de diferentes actores y sus agrupamientos en el Senado Nacional, atendiendo no sólo a la agrupación partidaria, sino también a la territorial y la de especificidad temática del trabajo en comisión, así como las competencias laborales de asesores y Senadores.

parlamentario, con sus reglamentaciones, pasos y autoridades que expliqué anteriormente.

Para capacitar a los asesores en los vericuetos de su labor como cuerpo administrativo y técnico, existen instancias, por ejemplo aquella en la que participó el Dr. Villegas. La necesidad de capacitación de los empleados del Congreso Nacional remite directamente al saber técnico especializado que se supone detentan las burocracias modernas, las cuales han propiciado abultados estudios desde la ciencia política, desde Max Weber hasta los más recientes desarrollos del neoinstitucionalismo. Esta perspectiva fue la preponderante en la interpretación de la crisis de 2001 por estudios académicos provenientes de la ciencia política y de del campo de la administración como una crisis de “legitimidad” institucional y de “governabilidad”, e impulsó un programa de reforma institucional tendiente a su “modernización” en términos de aumento de su “eficiencia” y “representatividad”. El “Programa de Fortalecimiento del Senado de la Nación” puesto en marcha gracias a un préstamo otorgado en 2005 por el Banco Interamericano de Desarrollo (aprobado por Decreto PEN 392/2005) tuvo como objetivo “mejorar la capacidad de gestión parlamentaria y administrativa del organismo en el marco de una mayor transparencia”. Para ello, enfocaba cuatro componentes: gestión parlamentaria y proceso de formación de ley; gestión administrativa y financiera; gestión, formación y optimización de los recursos humanos; comunicación social y gestión de cambio. La mirada y el énfasis del programa (que no sólo se dio en la Argentina sino que se enmarcó en una ola de reformas de las burocracias estatales latinoamericanas impulsado a partir de los años '90) se dirigía a aumentar su “eficacia” (Oszlak, 1990). Para ello, se centró en aspectos considerados “clave”, como la informatización del procedimiento parlamentario, el aumento de la capacidad de análisis a través de la profesionalización y capacitación de los funcionarios y agentes; la generación de una política comunicacional al interior del organismo y hacia la ciudadanía. Las publicaciones en la página web que el organismo realiza a través de diferentes oficinas responde a este imperativo de mejorar la

confianza social en la institución a través de aumentar su “transparencia” a través de la publicidad de sus actos y documentos. Como señala Oscar Oszlak (1977), la imagen de las burocracias estatales – y que coincidió con la imagen del Congreso durante la crisis del 2001 - como organizaciones corruptas, ineficaces y con exceso de personal, suele estar presente en los “considerandos” de los programas de “racionalización y reorganización del Estado”, cuyas soluciones se enfocan en la reducción de personal y en esquemas organizativos más “racionales” (Oszlak, 1977: 2).

Como analizaré en capítulos siguientes, la mirada del programa de fortalecimiento institucional - así como las interpretaciones de mis interlocutores sobre la división de “competencias” respecto al trabajo que realizan – se apoyan en la clásica distinción entre política y administración que planteó Woodrow Wilson y Max Weber (si bien como tipo ideal) la cual es identificada por Aberbach y Rockman como una “imagen” del rol de los burócratas y de los políticos. Mientras que para el primero la política con el “desordenada, la competitiva y carente una estructura de liderazgo”, el mundo de la administración era “ordenado y regular” (Aberbach y Rockman, 1988). Por su parte, Max Weber distinguía funciones precisas y complementarias entre ambas: mientras que la burocracia aporta racionalidad, la política ejerce la “conducción” o el liderazgo.

Sin embargo, a partir de mi asistencia y análisis del trabajo, descubrí que el trabajo “técnico” y “político” que involucra el proceso de elaboración de normas se realizan en distintos ámbitos no siempre visibles ni cuantificables en cantidad de reuniones y sesiones realizadas, dictámenes emitidos y leyes sancionadas – cuya cuantificación suele ser considerada como la medida de su “eficiencia y eficacia”. Asimismo, dependiendo de su ámbito y los actores que involucran, se desarrollan en instancias de interacción diferenciadas: las reuniones de asesores y las reuniones de Senadores o “reuniones de comisión”. Atendiendo a esta definición nativa de la organización del trabajo en las comisiones separé los capítulos en “Asesores” y “Senadores” para dar cuenta del agrupamiento, formas de interacción y formas de trabajo diferenciadas. Sin embargo, la definición de estas actividades y su

separación es parte de la creación del ámbito de “lo político”, tanto desde el propio “Estado” como desde la ciencia política. A partir del trabajo de campo pude observar que mis interlocutores toman esta separación para definir sus propias acciones y responsabilidades funcionales y laborales, si bien sus límites son objeto de interpretaciones variables y, por supuesto, disputas.

CAPÍTULO 2: ASESORES

La “chica de la UNSAM”: estrategias para ingresar al Senado Nacional

-“¿Por quién venís?”- me preguntó Luis, asesor de la comisión de Minería, mientras repartía dos listas de asistencia a la reunión de asesores, una para asesores y la otra para asistentes en general. – “Por nadie, soy estudiante”- le respondí. – “¡Ah, sos la chica de la Unsam!”- exclamó y me alcanzó la lista general para que la completase con mis datos. - “Hoy llamaste y te atendí yo. Sí, estas reuniones son públicas.”

En lugar de ingresar, como esperaba, a través de la pomposa y elegante entrada principal del Palacio Legislativo, ubicada en la calle Hipólito Yrigoyen 1851, entré al Senado Nacional a través de una puerta más pequeña y ajetreada del edificio, conocido como “Anexo Legislativo”, o “Anexo”, a secas. Dicho edificio, nombrado en 2004 “Alfredo Palacios” en honor al primer legislador socialista, pertenece a la Cámara de Senadores,²¹ se ubica sobre la Av. Hipólito Yrigoyen 1710, frente a la Plaza del Congreso y en diagonal al Palacio del Congreso. Allí están las oficinas de las comisiones del Senado y tienen lugar las “reuniones de asesores”.

Sin embargo, la página web del organismo fue en realidad mi primer acercamiento a la institución, la cual consulté constantemente para informarme sobre la estructura y organización y conocer sobre los Senadores (biografía, partido, bloque y provincia a la que representan). La gran cantidad de información que la página brinda sobre la Cámara Alta tiene el objetivo de hacer “transparente” la institución y “acercarla a la ciudadanía”, iniciativa puesta en marcha desde el programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la modernización del Congreso Nacional. Allí son también publicados los proyectos que ingresan a la Cámara – el texto en formato PDF y su autor (en su mayoría Senadores) – así como los pasos de su “trámite legislativo” al interior del Senado, un procedimiento interno para el tratamiento de proyectos de ley. Este incluye

²¹ El edificio fue la sede de la Caja Nacional de Ahorro Postal hasta que fue privatizada en 1994, año en que donó el edificio al Congreso Nacional.

fecha de ingreso a la Cámara y “giro” a la (o las) comisión(es) como paso obligatorio del proceso de elaboración de normas. Guiada por mi pregunta inicial de investigación sobre el trabajo político “de los Senadores” respecto de la política minera, comencé buscando los proyectos de minería. Asimismo, por la forma de tratamiento de los proyectos al interior del Senado, en comisión por especificidad temática, podía ir relevando en qué comisión iban a ser tratados. Me encontré con que dichos proyectos habían sido “girados” a la Comisión de Minería, Energía y Combustibles; giro que en la mayoría de los casos incluía a la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable y a la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

En el caso de las reuniones de comisión, la Dirección de Comisiones publica su fecha, horario, lugar y “temario” en el apartado “agendas de comisión” en las que está organizada la “actividad legislativa”. Siguiendo dicha “agenda” asistí a una “reunión de comisión” en el Palacio Legislativo. Estas reuniones públicas, no tienen el inconveniente del “espacio reducido” como las “sesiones plenarias” del “recinto”; es por ello que pueden ser presenciadas por cualquier interesado que se presente con un documento de identidad y se registre en la recepción. Sin embargo, no se desarrollaron por no tener “quórum” (es decir, por no reunir la cantidad de Senadores suficiente); tampoco las únicas otras dos reuniones de comisión convocadas durante el resto del “año legislativo”, de marzo a diciembre.

Advertí que en el apartado de “agendas de comisión” de la página web se convocaba a “reuniones de asesores”. Esta era otra instancia de reunión, también organizada por las comisiones, que venía confundiendo con las “reuniones de comisión”, antes mencionadas. Como descubriría enseguida, a ellas no acuden los Senadores, sino que son instancias de trabajo de los asesores de comisión y los asesores de despacho, y a diferencia de las reuniones de comisión, tienen lugar en el Anexo, no son obligatorias, no necesitan “quórum” y no están formalmente normadas por el Reglamento.

Para asistir a una “reunión de asesores” de la comisión de Minería y evitar los inconvenientes que había experimentado con la reunión “de comisión”,

llamé antes a la oficina de la comisión al número que figura en la página web para preguntar si podía presenciarla. Curiosamente, sentía más reticencia a aventurarme a asistir a este espacio que suponía más ‘cerrado’ que el público y visible Palacio del Congreso. Me atendió un hombre a quien debí explicarle que era una estudiante de antropología. Me confirmó que al ser públicas podía asistir sin necesidad de ningún trámite o permiso especial. En paralelo contacté la oficina de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, dado que muchos proyectos de minería habían sido girados allí. Pero en este caso el hombre que me atendió fue mucho más insistente sobre mi interés, y más evasivo a mis preguntas sobre la agenda de la comisión y su carácter público. Finalmente me señaló con tono reticente que aún no estaban confirmadas y que debía llamar más adelante y para confirmar si podía ir. Durante mi investigación diferentes asesores tanto de Minería como de Ambiente me explicaron que algunas comisiones son más “cerradas” debido a la “sensibilidad” de la temática de la comisión y que algunas de ellas – como la de Presupuesto– no publicaban sus reuniones. La calidad de “sensible” se refiere a la importancia que la política pública en la que se especializa la comisión tiene para el Ejecutivo Nacional. Otras comisiones “sensibles” son la de Relaciones Exteriores y Asuntos Constitucionales, así como Minería, Energía y Combustibles. A pesar de su “sensibilidad” los asesores de la Comisión de Minería me indicaron que para ellos era importante que yo pudiera asistir a sus reuniones como a las de comisión con el objeto de hacer del tratamiento de los proyectos “lo más transparente posible”.

La primera vez que fui al “Anexo” para asistir a la reunión de asesores, fui presa de una confusión material que con el desarrollo de la investigación se revelaría también conceptual, dado que perdí de vista su puerta de entrada por confundirla con otra a la que también se accede al edificio, pero que está reservada para los Senadores. Esa puerta, igualmente estrecha y prácticamente idéntica al del acceso para el público en general, excepto por la mayor presencia de personal de seguridad, marca una frontera espacial y simbólica entre los Senadores, por un lado y los asesores y “público en

general” por el otro. El ingreso “general” consiste en una angosta puerta de madera y vidrio de doble hoja custodiada por personal de seguridad masculino, de riguroso traje negro, camisa blanca y corbata y que se comunican por *Handy*. Ellos me indicaron que pase a una oficina, donde una recepcionista me preguntó “a dónde iba” y “por quién venía”. – “Soy estudiante de la UNSAM y vengo a presenciar una reunión de asesores de minería; tengo entendido que son públicas”. Esta vez, mi explicación fue suficiente. Me permitió pasar, no sin antes confirmar por teléfono el horario y lugar de la reunión (el Salón Frondizi, ubicado en el 5to piso) y cumpliendo con el protocolo de seguridad me pidió el DNI, me tomó una foto con una cámara de PC y me entregó un papel a llenar con mis datos personales y hora de ingreso, que debía devolverle al retirarme.

El ingreso por el angosto hall consiste en un alborotado y ruidoso cruce de personas que entran y salen de los seis ascensores ubicados en la planta baja, y que hacen fila para pasar por el detector de metales y el *scan* de seguridad. Primeramente supuse que eran asesores o personal administrativo del Senado; pero con la asistencia y participación reiterada a las reuniones de asesores, descubrí que la mayoría eran empleados de diferentes ministerios, representantes de organismos privados, uniones empresariales, ONG´s y periodistas, que se acercaban para “ver cómo va” el tratamiento de un determinado proyecto de interés para su organismo.

Las reuniones de asesores suelen tener lugar en las salas de reunión del 5to piso, al que se llega por pasillos silenciosos y blancos, despojados de cualquier ornamentación, salvo por las placas de bronce que identifica a las oficinas de los Senadores y Senadoras que tienen su despacho en el Anexo. Luego de la reforma constitucional de 1994, que aumentó la cantidad de Senadores a 74, el edificio del Palacio Legislativo quedó sin suficiente espacio para albergar a todos los representantes de las provincias. Por lo tanto, varios despachos y las oficinas se mudaron al edificio del Anexo Legislativo, remodelado en un estilo moderno y frío que contrasta con la majestuosidad grecorromana del Palacio.

Asistí a las reuniones de asesores de la comisión de Minería, Energía y Combustibles convocadas hasta mitad de año. Luego, el seguimiento de los proyectos de minería me condujo a la comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que además fue la que continuó haciendo convocatoria a reuniones. Gracias a esto, los asesores de comisión y los asesores de despacho de los legisladores se convirtieron en mis principales interlocutores. Como buscaré mostrar en este capítulo, ellos y ellas son los encargados de realizar el trabajo “administrativo” y “técnico” sobre los proyectos legislativos girados a la comisión – una de cuyas instancias consiste en las “reuniones de asesores” y que se realizan en forma previa a las “reuniones de comisión”. De hecho, modificar mi pregunta de investigación ya no sobre las modalidades y características del trabajo político *de* los Senadores sino acerca del trabajo *en el* Senado, fue posible en gran medida gracias a los asesores de comisión de Minería. Ellos me explicaron cómo funciona la comisión y su relación con los despachos de los Senadores. Además, me invitaron a la oficina de la comisión, ubicada en el sexto piso del edificio del Anexo, donde realizan la mayor parte de su trabajo, que luego comparten y discuten en las reuniones de asesores.

Mi presencia como estudiante de antropología generó diversas reacciones por parte de mis interlocutores, que no entendían cómo el Congreso podía ser objeto de estudio de una disciplina que consideraban casi exclusivamente dedicada a “indígenas”. Al explicar que mi interés era analizar el trabajo *en el* Senado, una reacción era decirme “esto no te va a servir porque es muy político”. Entre mis interlocutores, algunos me habían “ubicado” junto con organizaciones como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Poder Ciudadano o Directorio Legislativo, que realizan relevamientos sobre el “desempeño” del Poder Legislativo, y creían que iba al Senado para ver cuántas sesiones se hacían, cuántos proyectos eran presentados, cuántos de ellos eran tratados y finalmente aprobados. Según los asesores, los datos cuantitativos no reflejaban el trabajo que se hacía en el Senado como “casa política”, en la cual “lo político” era para ellos el factor que explica la labor

que realiza. Comencé por ello a preguntarme sobre la cualidad de la “casa política” en relación al trabajo en el Senado Nacional. También detecté otra reacción generalizada, la de remitirme a la lectura del Reglamento interno para entender su funcionamiento. Cuando les explicaba que ya lo había leído, pero quería ver el funcionamiento “en la práctica”, me respondían que había elegido un año “complicado” porque al ser año electoral en el Senado “no pasaba nada”, es decir, había pocas reuniones de comisión y de asesores y se trataban pocos proyectos. Esto se debía a que los Senadores y sus asesores pasaban la mayor parte de su tiempo en sus respectivas provincias haciendo campaña electoral. Sin embargo, mi sospecha era que “algo” sí pasaba, al menos eso parecía con la ajetreada y ruidosa entrada al Anexo y la enorme cantidad de documentos que figuraban en la página web; entonces, me dejé “llevar por mi nariz” (Gluckman, 1968).

Mi pertenencia fue rápidamente encasillada como “la chica de la UNSAM”. La elección de una identificación con una institución surgió de las reiteradas preguntas sobre mi “pertenencia” al ingresar al edificio o al inicio de cada reunión de comisión, en el cual se tomaba presentismo para completar el acta de la reunión. Como técnicamente yo no pertenecía a “nadie” -ni a algún Senador, ni a algún Ministerio, Secretaría del Poder Ejecutivo, a ninguna organización de la sociedad civil- elegí mi pertenencia universitaria como credencial ‘intangible’, accesible a ellos.

En el presente capítulo presentaré la descripción y explicación del trabajo de la comisión de Minería, Energía y Combustibles, y la de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Lo haré en forma separada y con una organización cronológica, a fin de dar cuenta las formas de trabajo en cada una. Las diferencias, como explicaré más adelante, se deben principalmente a factores como el “estilo” de su Presidente, el responsable de la organización y quien le imprime una particular “forma de trabajo”. Además de objetivos y trayectorias personales y políticas propias, cada Presidente ocupa, además, una posición en el campo político dentro del Senado (Bourdieu, 2000: 13), que influye en sus estrategias y usos del Reglamento, así como en la relación que mantiene con quienes trabajan para él, es decir, sus asesores.

La comisión de “don Elías”: Minería, Energía y Combustibles

Siguiendo el “giro” de los proyectos de minería la comisión de Minería, Energía y Combustibles pude relevar que en el período de sesiones ordinarias de 2015 la Mesa de Entrada había girado a la comisión 112 proyectos, de los cuales 40 eran proyectos de ley, 33 proyectos de comunicación, 26 proyectos de declaración, 9 peticiones, 2 proyectos de resolución y una comunicación de la Senadora Magdalena Odarda por una fe de erratas. Además, como los proyectos tienen vencimiento cada 2 años, la Comisión tenía aún proyectos vigentes o en “estado parlamentario”, ingresados y girados en el 2014. De estos 112 proyectos, 30 eran proyectos sobre minería y el resto versaban sobre diversos temas sobre los que tiene competencia la comisión, como gas natural, el gas licuado de petróleo (GLP), las tarifas eléctricas, hidrocarburos y represas hidroeléctricas.

A pesar de esta abrumadora cantidad de documentos que produce la institución, que se alzaba como el ‘monstruo burocrático’ que advertía Max Weber respecto del Estado moderno de derecho, los asesores me repetían “*en el Senado este año no pasa nada*” debido a las elecciones legislativas que iban a tener lugar en octubre de ese año y que tenían como fin la renovación de un tercio de las bancas, esto es 24 de las 72 que componen la Cámara. Los Senadores estaban afectados a las campañas electorales que realizaban en sus respectivas provincias y viajaban para realizar el trabajo político de la campaña. Por esta razón muchas veces no se hacían presentes para desarrollar su trabajo en el Senado Nacional, es decir, concurrir a las reuniones de sus comisiones y del “plenario” y sancionar leyes. Estas cuestiones, vale subrayar, abren la pregunta sobre la ponderabilidad de “lo producido”. ¿El trabajo en el Senado involucra ciertos tipos de actividades y tareas que no se pueden medir en cantidad de proyectos presentados, sancionados y reuniones realizadas, y que además no son públicamente visibles en medios de comunicación y en medios especializados que cuentan la “performance” legislativa en estos términos?

Como mencioné en la introducción, numerosos estudios politológicos que abordan al Poder Legislativo en un sistema presidencialista, focalizan el

análisis de su “función legislativa” a partir de su “performance” valiéndose de datos cuantitativos (los valores de las votaciones por partido político, la cantidad de proyectos ingresados y sancionados en períodos de tiempo determinados teniendo en cuenta su “origen”, es decir, por quién fueron presentados) con el fin de medir la “iniciativa legislativa” y la “disciplina partidaria” (Mustapic, 2000; Jones, 2002; Jones y Hwang, 2003, 2005; Feierheld, 2006; Calvo y Tow, 2011). Esta visión coincide con la de algunos organismos no gubernamentales que monitorean el “funcionamiento” del Congreso (como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC - o Directorio Legislativo), así como medios especializados (La política online, Semanario Parlamentario). Es también la imagen que circula en los medios de comunicación masivos y que ha impregnado el sentido común respecto de la evaluación que se hace de ambas Cámaras del Poder Legislativo, en la cual se valoran la cantidad de proyectos presentados y sancionados, la cantidad de reuniones realizadas, las ausencias de los legisladores en las sesiones. A la luz de las cuantías, usualmente pobres respecto de las expectativas productivistas económicas, este enfoque sobre el trabajo del Senado y de los Senadores es la que fortalece el prejuicio socialmente construido de que los legisladores, en tanto políticos profesionales “no trabajan” (Gaztañaga, 2008; Hurtado Arroba, Paladino y Vommaro, 2018).

Además de la intriga que me generaba la percepción de los asesores respecto de la “inactividad” del Senado, frente a la enorme cantidad de documentos institucionales producidos por ellos mismos, al acudir a las reuniones de asesores de Minería me llevé otra sorpresa. A pesar de que a la Comisión le habían sido girados proyectos de minería, éstos prácticamente no se debatieron en dichas reuniones. Los que más se trataron abordaban la falta de garrafas de gas licuado de petróleo (GLP). Mi conocimiento del trámite parlamentario formal, de sus pasos normativos, me había llevado a suponer que todos los proyectos ingresados debían “tratarse” de alguna manera, aunque fueran rechazados. Pero éste no era el

caso. Esta aparente contrariedad me llevó a plantearme otra pregunta ¿quién y cómo decide qué proyectos van a tratarse y cuáles no?

La “agenda” de reuniones de asesores – así como la de comisión – publicada en la página web incluye un “temario”, es decir, la lista de proyectos a tratar y debatir ese día, divididos por tipo de proyecto, con número de expediente y año, nombre de su autor y un pequeño “extracto” que indica brevemente su objeto y tema. El “temario” lo decide el Presidente de Comisión, que puede acordarlo con los otros Senadores que componen la comisión o utilizar su atribución de “Presidente” y decidirlo él mismo. Como no existe ninguna normativa institucional formal que obligue a tratar los proyectos ingresados a la Cámara ni a las comisiones, la definición del temario es una “decisión política soberana” del Presidente y los Senadores de la comisión, más allá de la cantidad de proyectos sean girados a la comisión. En el próximo capítulo analizaré este tema, el acuerdo o “generación de consenso” que implica la selección de proyectos a debatir o desechar, una variedad de actividades desarrolladas en diferentes niveles (local, provincial, nacional) y espacios de trabajo, los cuales son constitutivas del trabajo político de los Senadores y por lo general tienen lugar en instancias previas a las reuniones, las cuales no son de acceso público.

El “reparto” de las Presidencias de comisión sigue un criterio “político”²², dado el carácter electivo del cargo, entendido por algunos estudios politológicos en función de la distribución de fuerzas partidarias en la Cámara (Jones y Hwang, 2005; Feierherd, 2006). Por dicha razón identifican en la “mayoría partidaria” (el partido o bloque político que detente la mayor cantidad de bancas; en 2015 el del Frente para la Victoria) como un actor político que tiene la capacidad (como poder de voto) de elegir a los Presidentes de comisión entre sus miembros. Sin embargo, las Comisiones de Minería y Ambiente no eran presididas por legisladores miembros del bloque mayoritario. Los asesores de Comisión me explicaron que la “costumbre política e institucional” dicta que la mayoría partidaria elige las

²² El Reglamento establece que los Presidentes de comisión son elegidos anualmente por los Senadores de la Cámara.

presidencias que son de su “interés” (por lo general las de materia “sensible”), mientras que les “deja” otras a partidos representados en la Cámara.

El Presidente de la Comisión de Minería en el 2015 era el Senador Guillermo Pereyra, pese a no pertenecer al bloque mayoritario; él representaba a la Provincia Neuquén por el partido Movimiento Popular Neuquino (MPN), de cuyo bloque es el Presidente y que se compone solo por dos Senadores, junto a Carmen Lucila Crexell. Durante el 2014 también ejerció como Presidente de comisión, año en el que, junto con el Presidente de la comisión de Presupuesto y Hacienda Aníbal Fernández (del bloque Frente para la Victoria), dirigió el plenario de comisiones en el que se trató el proyecto de acuerdo entre la Argentina y la empresa española Repsol por la expropiación del 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esto le valió notoriedad pública más allá de su provincia y también algunos enfrentamientos con el presidente del bloque de Frente para la Victoria, Miguel Pichetto, dado que junto con otros Senadores de “provincias petroleras” (Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Mendoza) se opuso a Ley Federal de Hidrocarburos, que se debatió junto a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda, y que fue finalmente aprobada por el Senado.

Además de Senador desde 2013 y Presidente de Comisión desde 2014, Pereyra ejercía en ese momento el cargo de Secretario General del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa, cargo que ocupaba desde 1984. Esta pertenencia paralela al ámbito público y al ámbito privado es muchas veces es advertida por estudios de teoría política (desde Carl Marx hasta estudios más actuales como los de Oscar Oszlak) para matizar el ideal hegeliano del “interés general” que encarnaría tanto “el Estado” como la “burocracia”, alejándolos de intereses “particulares” propios de la sociedad civil, ideal que ha prevalecido como premisa normativa en estudios de la ciencia política y la teoría de la administración al analizar las instituciones estatales (Oszlak, 1977, 1980). Pero también señala las distintas formas de división del trabajo político en el Senado, que

además del criterio político de los bloques y la “mayoría parlamentaria” (enfaticado en la “teoría del cartel”²³) está atravesado por la “territorialidad” (la representación de las provincias) y la “especialización temática” de los Senadores.

Estos tres ejes o clivajes (partido, tema y territorio) marcan la organización más general de la división del trabajo político de los Senadores y constituyen el criterio del reparto de las Presidencias de comisión. En este caso, los Senadores “delegan” los cargos según el tema, es decir, tienen las diferentes carteras “repartidas por área”. El ejemplo paradigmático que me daban los asesores de la importancia de la especialización temática de los Senadores era “Don Elías Sapag” (fundador del Movimiento Popular Neuquino²⁴ quien fue durante 25 años fue Presidente de la Comisión de Energía). La comisión de Energía e Hidrocarburos estaba dentro de la “mentalidad” de Neuquén, me señalaban, debido a la gran cantidad de hidrocarburos e hidroelectricidad que posee y por esa razón había una “coordinación” o “consenso” entre los Senadores de que una provincia energética sea presidida por un Senador “de ese palo”.

En el caso de Guillermo Pereyra, si bien no pertenecía al bloque mayoritario, combinaba su pertenencia provincial con su especialización temática para ejercer el cargo de la comisión. Además, tenía vínculos profesionales y personales con la familia Sapag: con Elías –su “padre político” – desde 1984, cuando éste le dio el apoyo necesario para ganar las elecciones en el sindicato petrolero - y con Felipe Sapag, uno de los históricos dirigentes del MPN, quien lo apoyó para convertirse en Diputado provincial entre 1995 y

²³ La teoría del cartel fue desarrollada por Cox y McCubbins (2003, 2005) en EEUU y retomada por la ciencia política argentina para el estudio del Poder Legislativo. La teoría identifica al bloque mayoritario como el actor predominante en el control de la agenda parlamentaria y el flujo de legislación sancionada. El bloque o partido mayoritario actuaría como un “cartel” imponiendo su voluntad sobre todos los legisladores que componen la Cámara.

²⁴ El partido Movimiento Popular Neuquino fue creado en 1961 por dirigentes peronistas locales y dirigentes sindicales petroleros, luego del reconocimiento de Neuquén como provincia en 1955 y a la proscripción del peronismo en el mismo año. Sus fundadores fueron Felipe, Elías y Amado Sapag, familia de origen libanés con gran influencia económica y política en la provincia. Elías Sapag fue Senador desde 1963 hasta su muerte en 1993. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/170010-54150-2011-06-13.html>.

Consulta: 17.06.2017

1999.²⁵ Esta articulación de los vínculos institucionales con los personales que Pereyra desarrolló durante su trabajo y carrera política (Gaztañaga, 2008) continuaban en el bloque que Pereyra presidía cuando realicé mi trabajo de campo; igualmente las metáforas e parentesco junto a los lazos de parentesco propiamente dichos ya que Carmen Lucila Crexell es nieta del ex Senador Elías Sapag.

Los asesores de la comisión también me señalaron la importancia del cargo del Presidente de Comisión para su trabajo diario, porque el responsable “baja una línea de trabajo” y esta depende del “estilo” personal de quien ocupa dicha investidura institucional. Como Presidente de Comisión, Pereyra decidía el “temario” y la convocatoria a reuniones. Durante el año la Comisión de Minería convocó a tres “reuniones de comisión” y a seis “reuniones de asesores”. Como mencioné anteriormente, la convocatoria a estas últimas no es obligatoria y depende de la “modalidad de trabajo” de la comisión y de su Presidente, que decide su convocatoria y su suspensión. Por ejemplo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda no organiza reuniones de asesores, sino que únicamente convoca a reuniones de comisión. En la Comisión de Minería, las reuniones de asesores son organizadas cuando hay un tema que tiene cierta “complejidad técnica”, por ejemplo el tratamiento de la Ley que regula el gas licuado de petróleo y que fue la que más se debatió durante las reuniones de asesores en 2015. Allí, los asesores exponen a otros asesores toda la información sobre el tema del proyecto a tratar. Estas reuniones son “la cocina” del trabajo de los asesores y son útiles para trabajar y “llegar mejor” a un dictamen.

Del extenso “temario” de las seis reuniones de asesores que la Comisión convocó durante el 2015 (y que sumaron en total 75 proyectos, ingresados en 2014 y 2015) se trataron principalmente proyectos sobre gas licuado de petróleo (GLP)²⁶, en particular sobre la distribución y precio de las garrafas.

²⁵ <https://www.lettrap.com.ar/nota/2016-5-15-la-historia-de-guillermo-pereyra>. Consulta: 17.06.2017

²⁶ El GLP es un tipo de gas que, a diferencia del gas natural que se extrae del subsuelo sin procesos petroquímicos, se obtiene del proceso de refinación del petróleo y de Plantas Recuperadoras de Gas Natural. Además, el GLP puede almacenarse en forma líquida y

Fueron presentados y tratados durante la segunda reunión de asesores del año 2015 y su debate continuó en las reuniones siguientes. El más controversial y el más debatido durante las reuniones de asesores fue el “Proyecto de ley modificando la Ley 26.020 –Régimen de la industria de gas licuado de petróleo–, respecto de establecer la construcción de una planta de producción de envases y cilindros de GLP en la zona de Ingeniero Jacobacci, Pcia. de Río Negro”. Presentado por Silvina García Larraburu, Miguel Ángel Pichetto (ambos representantes de Río Negro, FpV) y María Esther Labado (Santa Cruz, FpV), según los asesores de comisión, fue el que más le “interesó” a Pereyra y a Pichetto.

Qué significa y cómo opera este “interés” me ocuparé en el próximo capítulo. Antes quiero desarrollar en qué consistían estos proyectos, cómo y quiénes los trabajaron, a través de analizar su tratamiento en “asesores”. Para ello, en el siguiente apartado pasaré describir etnográficamente una reunión de asesores entendiéndola como una “situación social” (Gluckman, 1968), haciendo foco en los comportamientos, relaciones y articulaciones entre los actores (los asesores), porque entiendo que dicha descripción y su posterior análisis ilumina la relación y distinción entre lo que significa el trabajo *del/en* el Senado.

Descripción etnográfica de una reunión de asesores

Con ansias de ver el tratamiento de los proyectos de minería que habían ingresado a la comisión, llegué unos minutos antes de que comience la reunión. La comisión había convocado para el jueves 16 de abril a las 13.30 hs en el Salón Frondizi, quinto piso del Anexo, una monótona e insulsa sala de unos escasos 30m² alfombrados de color celeste grisáceo y dos pequeñas ventanas que dejan entrar algo de claridad. La sala mínimamente amueblada tiene una mesa ovalada enchapada en madera color claro, rodeada de sillas de escritorio negras dispuesta al fondo de la sala. Alejadas de dicha mesa y más cerca de la puerta de entrada, hay tres filas de sillas de

transportarse en garrafas. El GLP puede ser butano o propano y se utilizan principalmente en sectores industriales, agrícolas, artesanales y domésticos. El butano se comercializa principalmente en garrafas de 10 Kg. y 15 Kg y el propano en tubos de 45 kg y a granel.

caño con asiento forrado en paño bordó, destinadas para las personas que van a presenciar la reunión.

Cuando ingresé a la sala, ya había tres hombres y una mujer de aproximadamente treinta a cuarenta años y formalmente vestidos. Me saludaron cordialmente, “*buenos días*”, a pesar de que no nos conocíamos. Con el correr de las reuniones supe que eran “asesores de despacho” de los Senadores Fernando Solanas (de la Ciudad de Buenos Aires, por el Partido Alianza UNEN y del monobloque Proyecto Sur-Unen), dos asesores de la Senadora Silvina García Larraburu (de Río Negro por el bloque Frente para la Victoria-PJ) y un asesor de la Senadora María Cristina del Valle Fiore Viñuales (de Salta por el bloque Frente para la Victoria-PJ). Me senté junto a ellos en las incómodas sillas de paño bordó. Reparé en los papeles que cargaban consigo: versiones impresas de la agenda de la reunión del día y proyectos de ley, con el membrete y logo del Senado. La espera transcurrió mientras ellos leían sus documentos, charlaban entre sí o miraban su celular.

Pasados unos cinco minutos ingresaron un hombre y tres mujeres también formalmente vestidos. Eran los asesores del Senador Ernesto Sanz (Mendoza, UCR), la Senadora Graciela de la Rosa (Formosa, Frente para la Victoria-Pj), el Senador Rodolfo Urtubey (Salta, FpV) y la Senadora Sandra Giménez (Misiones, partido Frente Renovador de la Concordia- bloque FpV). A diferencia los otros asesores, que esperaban en las sillas reservadas para el público, se acomodaron en uno de los extremos de la mesa central. Esta diferencia espacial mostraba además una diferencia de pertenencia orgánica: son los asesores que “pertenecen” a Senadores que componen la comisión.

Esperamos otros diez minutos hasta que ingresó al salón una mujer de aproximadamente cincuenta años, elegantemente vestida con un *tailleur* negro y tacos altos, cuyo andar firme era silenciado por el alfombrado gris. Estaba acompañada por cuatro hombres de mediana edad de impecable atuendo formal, que caminaban detrás de ella. Su ingreso hizo callar a las

personas que esperábamos. La mujer se sentó en el centro de la mesa, de cara a nosotros, y sus acompañantes alrededor de ella. Abrió la carpeta que llevaba y anunció que “daba inicio a la reunión de asesores”. Era Graciela Leiva, Secretaria de la comisión. Con ello acabó la espera, dado que la Secretaria es la encargada de dirigir la reunión. Graciela iba escoltada por Alfredo, Paula, Gerardo y Luis, asesores de la comisión. Los tres primeros se sentaron, mientras que Luis se mantuvo de pie a un costado y repartió una “lista de asistencia” que todos debíamos completar con nombre e información de contacto (teléfono o mail) y que estaba dividida entre “asesores” y “público en general”. Gracias a la necesidad de completar dicha lista pude observar que representantes de otros organismos estatales también están presentes en las reuniones de asesores. Un joven de traje a mi lado le respondió a Luis que “venía por el Ministerio de Economía”. – *¡Ah sí, nos persiguen siempre ustedes!*”, le respondió jocosamente, y le pasó la lista de “asistentes en general”, la misma que completé yo.

Graciela era la encargada de coordinar esta reunión de asesores donde iba a tratarse el tema de gas licuado de petróleo. Tras dar el inicio, presentó cada proyecto que se iba a tratar, leyendo su número de expediente y autor. Luego le dio la palabra a cada asesor de despacho. El “temario” estaba integrado por diez proyectos de comunicación, tres proyectos de declaración, dos proyectos de resolución y siete proyectos de ley. Los proyectos de comunicación solicitaban medidas e informes sobre la producción, tarifas y distribución de garrafas sociales, GLP y gas natural y sobre la puesta en marcha del programa Hogares con garrafas. Uno de ellos, presentado por el Senador Marino (La Pampa, bloque UCR), solicitaba informes sobre el funcionamiento de las turbinas de la represa Yacyretá. Dos de los proyectos de declaración, presentados por Pereyra y Giménez, expresaban beneplácito o adhesión al día de la minería (el 7 de mayo de cada año) y otro, presentado también por Pereyra, declaraba de interés la exposición internacional de minería, “ARMINERA 2015”, a llevarse a cabo en CABA entre el 5 y 7 de mayo.

En cuanto a los proyectos de ley, estaban dirigidos a la modificación de la Ley 26.020, que establece el Régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP).²⁷ Esta ley data del año 2005 y su objetivo es “asegurar el suministro regular, confiable y económico de gas licuado de petróleo a sectores sociales residenciales de escasos recursos que no cuenten con servicio de gas natural por redes, priorizando, en todos los casos, el abastecimiento del mercado interno”.²⁸ Para alcanzar dicho objetivo la ley define su “interés público” de acuerdo al artículo 42 de la CN; establece a la Secretaría de Energía como la Autoridad de Aplicación, con intervención de ENERGAS como el ente regulador y un precio de referencia para el GLP; dispone la creación de un Fondo Fiduciario para atender el consumo residencial del GLP envasado para usuarios de bajos recursos y zonas no cubiertas por redes de gas natural. La ley también define los “sujetos activos de la industria del GLP” y sus obligaciones en la cadena de producción y comercialización hasta el consumidor final (productor, importador, fraccionador, transportista, distribuidor, almacenador, gran consumidor, centro de canje).

La importancia del tratamiento del proyecto estaba dada por la denuncia de consumidores de garrafas de las provincias del Noroeste (NOA), Noreste

²⁷ Expediente: S-1829/14 De La Rosa: Proyecto de Ley modificando la Ley 26.020, régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas líquido de petróleo, estableciendo garantías de acceso al GLP a precios justos y razonables para usuarios residenciales; Expediente: S-1701/14 – Romero: Reproduce el proyecto de ley garantizando la conexión al servicio de red de gas natural domiciliario a todos los municipios del territorio nacional pertenecientes a regiones productoras de gas. (ref. S-1842/12); Expediente: S-2280/14 – Fiore de Viñuales y otros: Proyecto de Ley modificando el artículo 23 de la Ley 26020 – régimen regulatorio de la industria y comercialización del gas licuado de petróleo (GLP) - respecto de establecer el cupo para la distribución del mismo priorizando los sectores de bajos recursos; Expediente: S-2318/14 – Solanas y otros: Proyecto de Ley modificando la Ley 26.020 - Régimen regulatorio de la industria y comercialización del gas licuado de petróleo (GLP); Expediente: S-4309/14 – García Larraburu y otros: Proyecto de ley modificando la Ley 26.020 – Régimen de la industria de gas licuado de petróleo-, respecto de establecer la construcción de una planta de producción de envases y cilindros de GLP en la zona de Ingeniero Jacobacci, Pcia. de Río Negro; Expediente: S-1027/15 –Giustiniani: Proyecto de Ley modificando el art. 5 de la Ley 26.020 régimen regulatorio de la industria y comercialización del gas licuado de petróleo -, respecto a la declaración de servicio público; Expediente: S-1078/15 – Giménez: Proyecto de Ley modificando la ley 26020 - régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas licuado de petróleo, respecto a la declaración de servicio público.

²⁸ Dado que el GLP se puede almacenar y distribuir en garrafas, se lo utiliza en territorios que no están conectados a la red de gas natural. Según datos del INDEC, en la región patagónica, las provincias de Río Negro, Chubut, Neuquén tienen un promedio de 15,5% de su población sin conexión a la red de gas natural.

(NEA) y la Patagonia en medios periodísticos locales respecto de problemas en el abastecimiento de envases de GLP en garrafas y cilindros de 10, 15, 30 y 45 kg. Dicha escasez acarrearba especulación y un mercado negro de garrafas que significaba el aumento de los precios. Para dar una solución, el Poder Ejecutivo Nacional a través de la Secretaría de Energía, puso en marcha diferentes programas para subsidiar la garrafa de gas. El programa “Garrafas para todos” del 2008, que otorgaba un subsidio a las empresas fraccionadoras y distribuidoras, fue reemplazado en abril de 2015 por el programa “Hogares con Garrafa” (HOGAR), el cual otorgaba un subsidio monetario directamente a las familias, cuyo monto cubría la diferencia entre el precio de mercado y el precio subsidiado de la garrafa. Sin embargo, antes de la puesta en marcha del programa HOGAR diversos medios de prensa denunciaron el aumento del precio de las garrafas²⁹, que se sumó a las denuncias por faltantes de garrafas que aún persistía en muchas provincias, sobre todo en Salta, Jujuy, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz.

Los asesores de comisión me explicaron que, si bien el tema del GLP y las garrafas está presente todos los años, ese año habían ingresado gran cantidad de proyectos sobre dichos temas debido a la problemática que éste representaba para las provincias antes mencionadas y por el cambio de programa en 2015. Lo que se jugaba en este caso eran proyectos generados en los despachos de los Senadores, y como éstos representan a las provincias, mucha “territorialidad” en a la hora de crearlos y presentarlos.

Siendo tantos los proyectos a tratar ese día, la Secretaria pidió que para tener un “orden” primero “expongan” los asesores de otras comisiones y que se presenten con nombre y “a qué Senador/a pertenecen”. Cada uno de ellos fue levantando la mano, se presentó con su nombre y “Senador/a”, para luego “exponer” los objetivos, importancia o justificación del proyecto, basada en algún problema que detectaron, generalmente local, en su provincia, y un resumen del planteo.

²⁹ En: http://tn.com.ar/economia/se-disparo-el-precio-de-las-garrafas-y-el-gobierno-saca-600-inspectores-a-la-calle_580492 Consulta: 15 agosto 2017.

El primero en exponer fue el asesor de la Senadora Fiore. Explicó que el objetivo del proyecto era la modificación de la Ley 26.020 para cambiar el criterio de distribución de garrafas sociales a través del establecimiento de un cupo para que priorice a los “sectores de bajos recursos”. El asesor justificó su importancia en los problemas de distribución de la garrafa social que tiene la provincia de Salta. El resto de los asesores presentes escuchaba en silencio mientras sostenían en sus manos el proyecto de ley impreso, publicado en la página web del Senado como pude comprobar antes de ir a la reunión. Al terminar su breve exposición, Paula, Alfredo y Gerardo, asesores de la comisión, le hicieron preguntas sobre cómo funciona la distribución de las garrafas: quiénes son los responsables y cómo es la dinámica de la cadena de distribución. Los asesores de despacho también le plantearon preguntas y la discusión entre todos ellos pasó por determinar dónde estaba el problema: si en la producción o en la distribución de los envases, en identificar al responsable y si existe o no legislación previa al respecto.

Luego de veinte minutos de un mesurado debate e intercambio de ideas, la Secretaria interrumpió para indicar que iban a “seguir trabajando” en el proyecto y pidió seguir con el presentado por el Senador Giustiniani. Según pude aprender, la continuidad del trabajo sobre cada uno de ellos se realiza aparte, en los despachos y en la oficina de la comisión. En la reunión, prosiguiendo, la Secretaria preguntó si había algún asesor de dicho Senador presente. Ante el silencio como respuesta, el proyecto no se presentó ni se debatió.

El siguiente proyecto era en coautoría: Silvina García Larraburu, Miguel Ángel Pichetto (ambos representantes de Río Negro, FpV) y María Esther Labado (Santa Cruz, FpV), de los cuales sólo Pichetto era integrante de la comisión. La Secretaria leyó en voz alta el número de expediente y el extracto del proyecto: *“Expediente 4309/14. Proyecto de ley modificando la ley 26.020 – Régimen de la industria de gas licuado de petróleo-, respecto de establecer la construcción de una planta de producción de envases y cilindros de GLP en la zona de Ingeniero Jacobacci, Provincia de Río*

Negro.” La exposición estuvo a cargo del asesor de la Senadora García Larraburu, quien se presentó desde su asiento, alejado de la mesa central como Lautaro, con una voz entre formal y nerviosa. Mientras sostenía en sus manos el proyecto de ley impreso, expuso las modificaciones que “proponían” (en plural) la Senadora y su equipo de asesores de despacho: en primer lugar, cambiar el Artículo 34, que establece el precio de referencia para GLP en envases, con una visión que “enfaticé la necesidad de la gente”. Para ello proponían eliminar del artículo la frase “razonable rentabilidad” del empresario en el cálculo del precio referencial del GLP. En segundo lugar, construir un “polo productivo” como “potenciador de la región”, que incluya a las provincias patagónicas. A su lado, otra asesora también joven y con tono formal, completó la justificación del proyecto enfatizando que en “la Patagonia que todos queremos poblar”, también existen problemas de distribución de garrafas y que el beneficio de la fábrica “mata dos pájaros de un tiro”. Los demás escucharon en silencio.

Tras la breve y formal exposición los asesores retomaron la discusión anterior: si el problema radicaba en la disponibilidad o en la distribución de las garrafas. Ésta fue interrumpida por Tamara, asesora de Pereyra, que había llegado más tarde y se había sentado al lado de la Secretaria. Aclaró que a Pereyra y a Pichetto “les interesó” tratar este proyecto, porque en Río Negro y Neuquén el tema de los envases “viene de tiempos inmemorables” y que les pareció una “solución parcial, pero útil”. Les pidió a los asesores que le pregunten a la Senadora García Larraburu si le interesaba modificarlo sacando la planta de envases, para que sea un proyecto aparte.

Continuaron con la exposición de los proyectos de ley de la Senadora Giménez, Senadora De la Rosa, del Senador Solanas y del Senador Romero, todos presentados brevemente por los asesores de los Senadores. Como todos se referían a la modificación de la Ley 26.020, Tamara pidió que para estos temas “que los afectan a todos” los asesores de despacho trabajen para consensuar los “enfoques parciales sobre el GLP” en una ley unificada. Graciela “dio por finalizada” la reunión de asesores y salió rápidamente del salón, seguida por los asesores de Comisión y por Tamara.

El resto de los asesores comenzaron a guardar sus pertenencias con menos apuro, mientras comentaban entre sí algunos aspectos de la discusión de la reunión, hasta que se fueron de la sala.

Por más que la reunión “de asesores” a primera vista parecía una reunión entre pares, pude advertir agrupamientos, a partir de su posición en el salón y su forma de interacción, que indica jerarquías y formas específicas de trabajo y de relacionamiento entre los actores. Estas diferencias, como fui aprendiendo luego, surgen de la “doble dimensión” y el “doble trabajo” que tienen las Comisiones, que en ese momento yo desconocía y que pasaré a analizar en el próximo apartado.

La “doble dimensión” de la Comisión

Antes de interiorizarme sobre la división del trabajo de las comisiones supuse que todos los asesores presentes eran “de los Senadores”. No era el caso. Las comisiones funcionan en una doble “dimensión”: por un lado, está compuesta por los y las Senadores/as y sus despachos; y por otro, es una entidad propia, una organización administrativa y técnica.

Los despachos de los y las Senadores/as son oficinas ubicadas en el Palacio Legislativo o en el edificio Alfredo Palacios, donde cada uno organiza un equipo de trabajo conformado por “asesores de despacho”, compuesto por personal permanente y por asesores temporales del plantel administrativo-técnico de la Cámara contratados por el o la Senador/a. Los legisladores pueden contratar más de un asesor a través de un “módulo” de dinero asignado y del que pueden disponer para la cantidad de asesores que consideren necesarios. Pueden tener muchos asesores con un salario menor, o menor cantidad de asesores, con mejores sueldos. En cuanto a la comisión como entidad, ésta tiene una oficina propia ubicada en el sexto piso del Edificio del Anexo y está compuesta por un/a Secretario/a y “asesores de comisión” de “planta permanente” o “transitorios” que pertenecen al escalafón administrativo-técnico y que dependen de la Dirección de Comisiones.

El indicador más sugerente que pude observar respecto del agrupamiento entre estos dos 'tipos' de asesores, consistía en la forma de intervención diferencial de cada uno. Los asesores de comisión solían realizar observaciones 'neutrales' sobre datos 'objetivos' respecto de la legislación previa sobre el tema a tratar y aspectos de la "técnica legislativa", esto es, la forma en que estaba redactado el proyecto. Por su parte, los asesores de los despacho exponían, justificaban y 'defendían' argumentalmente el proyecto de 'su' Senadora/a con un tono más vehemente y haciendo referencia a intereses de la provincia del Senador/a, o apelando a valores generales como "la necesidad de la gente" y demandas históricas como "poblar la Patagonia".

La diferencia en los tipos de intervención también se apoya en la doble dimensión de las comisiones, la cual establece una división de "competencias" de cada uno de los grupos de asesores (de comisión y de despacho). En términos "operativos", los despachos son "unidades independientes y autónomas". Allí se generan los proyectos que son de autoría de un Senador: los asesores que realizan tareas de "asesoría técnica" aconsejan y redactan los proyectos, y el personal de "tareas administrativas" lo presenta en la mesa de entradas. Los despachos de los Senadores actúan a través de la Comisión, que es la "viabilizadora" en términos "administrativos y técnicos" de la primera parte del proceso legislativo y su paso obligatorio: el giro a comisión, su tratamiento y el dictamen de los proyectos. Pero los que tienen la facultad de manejar la composición de la ley son los Senadores y sus asesores de despacho, quienes reciben el "mandato" de los legisladores para trabajar en la comisión en "su representación". Por lo tanto, el o la Senador/a y sus asesores son los "últimos responsables" del proyecto, responsabilidad política que da la autoría de un proyecto de ley y sella el carácter personalizado del trabajo político profesional (Gaztañaga, 2018). Esta es la razón por la cual si un asesor de un/a Senador/a autor/a de un proyecto no está presente en la reunión, la Secretaria de Comisión decide no tratarlo. La responsabilidad política de la autoría es, en primer lugar, del Senador Nacional que tiene la

investidura dada por su cargo electivo. Pero durante el tratamiento del proyecto aquella es complementada y apoyada por los asesores de despacho, quienes redactan los proyectos, investigan los temas a tratar, así como desarrollan sus “fundamentos”, esto es, la relevancia social, política y económica del proyecto planteado. Su trabajo también incluye colaborar con su defensa y argumentación “en asesores”.

Otra diferencia relevante entre los asesores de despacho y de comisión es su cualidad de “planta permanente” o “personal transitorio”. Los trabajos que analizan la diferencia entre los asesores según esta forma de contratación – condicionada por lazos políticos y personales – subrayan “fronteras identitarias” y “límites espaciales y simbólicos que expresan las relaciones de fuerzas asimétricas” (Ferreño, 2015). Sin embargo, mi interés no se centró en contrastar los lazos que genera la pertenencia o no a la “casa”, sino en comprender en qué medida los agrupamientos, prácticas, estilos y distancias entre los asesores están marcadas por la especificidad del trabajo que realizan en el proceso político implicado en la elaboración de normas a partir de la división de dicho trabajo en “comisiones”.³⁰

En los despachos, los Senadores tienen un porcentaje de gente que “viene con ellos” cuando son elegidos en el cargo, tanto de su provincia y partido político. Entre estos asesores transitorios existen diferentes tipos: los que están “todo el día al lado del Senador”, es el asesor “de batalla”, el que va “navegando” por todos los temas, va a la comisión de presupuesto, penal, laboral y “transita” por todo eso en el mismo día. Así como hay asesores que están todo el día, hay asesores “especializados”, que son contratados como “consultores” para temáticas específicas en las que están interesados los Senadores y realizan una asesoría más focalizada. Pero cuando un Senador es elegido por primera vez también tiene un plantel que es personal permanente, quienes lo “introducen” en la institución, porque, según los asesores de la Comisión, si vienen todos “de afuera” no saben “dónde están

³⁰ Los vínculos entre los actores que trabajan en el Senado, así como sus prácticas, también podrían ser analizados desde la relación entre política y parentesco y desde los procesos de transmisión de experiencias y tradiciones (Wolanski, 2016 y 2017).

parados”, es decir, no conocen cómo desenvolverse por el desconocimiento de las normas, tanto escritas como consuetudinarias, formales como informales. Las “reglas y códigos informales”, son prácticas legítimas cotidianas (Ferreño, 2015) que, a pesar de que se apartan de lo establecido en el Reglamento, requieren del conocimiento de la norma escrita para poder “interpretarla” y hacer un uso determinado de ella. De estos usos me encargaré en el próximo capítulo, pero primero es menester desarrollar la importancia atribuida al conocimiento de las reglas formales dentro del Senado, así como del conocimiento “técnico”.

La necesidad que los asesores conozcan los sinuosos caminos del trabajo administrativo-técnico del Senado se apoya en el amplio abanico de información y conocimientos que precisan manejar para poder asesorar a los y las Senadores/as. Este saber no se limita al tema particular sobre el que aconsejan (por ejemplo, minería) sino que abarca datos técnicos, la legislación nacional del sector y el manejo del tema por otras áreas del Estado (por ejemplo, Ministerios o Secretarías). Para poder desenvolverse dentro del organismo y debido a la alta formalización y codificación del trabajo parlamentario, también es preciso un ‘expertise’ en “técnica legislativa”, esto es, cómo se redactan los informes, los proyectos de ley y los dictámenes (que tienen un vocabulario y formato determinado), así como el trámite parlamentario, con sus reglamentaciones, pasos y autoridades. Para ello existen instancias de capacitación como el Centro de Capacitación Superior del Senado de la Nación y el Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, así como publicaciones de la Dirección de Información Parlamentaria y la Revista de Derecho Parlamentario, que ofrecen cursos y manuales de “técnica” o “práctica legislativa”, así como la forma de redactar y presentar proyectos; el uso del correo electrónico o las búsquedas en intranet. El conocimiento de las reglas internas de funcionamiento institucional “transforman a sus miembros en expertos a partir de la autoridad que les otorga el conocimiento de estas pericias” (Ferreño, 2015: 2).

El enfoque que prioriza la necesidad de profesionalización técnica fue el preponderante con la puesta en marcha del “Programa de Fortalecimiento del Senado de la Nación” que tenía como objetivo “mejorar la capacidad de gestión parlamentaria y administrativa del organismo en el marco de una mayor transparencia”. A través del programa se creó en 2009 el “Cuerpo Permanente de Asesores Parlamentarios”, cuya misión es “brindar asesoramiento especializado en las distintas temáticas legislativas”, para que permita “alcanzar niveles de excelencia en el área de asesoramiento técnico para todos los actores que participen de las distintas instancias del proceso de sanción de leyes”. Este cuerpo permanente de asesores debe ser integrado por “profesionales idóneos y especializados” y su principal función es la elaboración de “dictámenes técnicos”.

A lo largo de mi asistencia a las reuniones de asesores, pude advertir estas diferencias entre los “asesores de despacho”. Algunos tenían más presencia en las reuniones que otros, dado que, en palabras de Paula, asesora de Comisión, algunos asesores “están más en la temática” y los Senadores los llaman con expectativas de guiarse por sus consejos porque “tienen manejo del tema”. Por ejemplo, en las reuniones de la Comisión de Minería, Mirta Gariglio, asesora del Senador por Mendoza Ernesto Sanz (UCR), estuvo en la mayoría de las reuniones. Ella había sido Secretaria de la Comisión de Minería y hacía muchas sugerencias y comentarios específicos y “técnicos” sobre los proyectos referentes a la energía. La asesora del Senador Rodolfo Urtubey también estuvo en todas las reuniones de asesores a las que asistí. Se sentaba siempre en la mesa central, junto a los asesores de comisión, a diferencia de otros asesores más ‘casuales’, no están especializados que les “designan” la comisión, ya sea porque al Senador no le “interesa” mucho el tema o porque aquél es más “autosuficiente”, es decir, que él mismo conoce el tema. Ese tipo de asesor de despacho sólo va a las reuniones de asesores para hacer un “chequeo” de lo que pasó en la reunión para llevarle la información al Senador y que éste pueda tomar una decisión. Para los asesores de comisión, esta distinción entre el “asesor especializado” y el más “casual” es importante porque les permite anticipar cómo va a seguir su

trabajo con los proyectos que se traten. El asesor “especialista” les sirve para darse cuenta qué puede pasar con un tema, cuál puede ser la posición del Senador y si van a poder “dictaminar” o no. El otro tipo de asesor no les va a dar ese indicio, dado que sólo llevan información a los despachos.

La distinción entre el personal permanente y el transitorio en su modalidad de trabajo también se refleja en la comisión como entidad. Los asesores de Comisión identifican al Presidente de la Comisión como su “jefe” directo, pero dado el carácter rotativo del cargo, los asesores de comisión lo consideran un “jefe transitorio” al cual le brindan un “servicio” determinado por un período de tiempo acotado – el que dure su cargo como Presidente de Comisión³¹. Quien pasa a ocupar ese lugar de forma más ‘permanente’ es la Secretaria de la Comisión, encargada de repartir las tareas entre los asesores de la comisión y de presidir las reuniones de asesores. El cargo de Secretario/a suele ser ocupado por un asesor con años de experiencia y alto rango en el escalafón administrativo-técnico. Es un/a empleado/a de “la casa”, expresión nativa para referirse a los lazos de pertenencia y la “perennidad institucional” de los empleados de planta permanente en contraposición con las autoridades y con los propios Senadores Nacionales, que son vistos como “transitorios” por los empleados “de la casa” (Ferreño, 2015).

Durante las reuniones de asesores, el mayor ‘status’ de la Secretaria respecto al resto de los asesores era reconocible por encabezar la llegada de los asesores de comisión al salón, el lugar central que ocupaba en la mesa y por “presidir” la reunión. La Secretaria también reparte las tareas que están divididas entre “administrativas” y “técnicas”. En la comisión, los asesores “administrativos” están encargados de dar ingreso a los expedientes de proyectos que les fueron girados, dar seguimiento al trámite legislativo de los proyectos en un registro, organizar las reuniones de comisión y de asesores, tomar presentismo y redactar los textos de los dictámenes. Para todas estas actividades llevaban libros a mano, si bien

³¹ Cabe recordar que el Presidente de comisión es un cargo electivo entre Senadores, que se renueva anualmente. Los Senadores pueden ser reelectos en el cargo.

conversaban sobre la implementación de un nuevo sistema informático, dado que la Comisión de Minería es “comisión testigo” (de prueba). Por otro lado, realizan trabajo técnico o “de fondo” sobre el contenido de los proyectos: los leen, analizan, revisan su redacción, buscan información relacionada, evalúan la legislación previa que hay sobre el tema y recomiendan modificaciones o unificación de proyectos similares. Este “doble trabajo” administrativo y técnico (o de asesoría) lo hacen tanto en la comisión como en los despachos. En los despachos, el asesor administrativo es quien lleva el proyecto que elaboró el o la Senador/a a Mesa de Entradas, con un formato y soporte determinado para que sea aceptado como proyecto, mientras que los asesores que realizan trabajo de tipo técnico asesoran a los Senadores en temáticas específicas (e.g. energía, minería), redactan los proyectos y realizan modificaciones a los ya presentados.

La diferencia entre tipos de tareas administrativas y técnicas que desempeñan los asesores de comisión y de despacho no se refleja en las dos grandes categorías en las que están agrupados formalmente los asesores del Senado: el plantel administrativo-técnico y el plantel de maestranza. Dentro del plantel administrativo-técnico, los asesores realizan tanto “trabajo de administración”, como “trabajos de asesoría”, pero no está diferenciado el “asesor” del “administrativo” desde el punto de vista formal. Los asesores generalmente comienzan su carrera en el Senado haciendo un tipo de actividad, generalmente “administrativa”, y después pasan a otra, sea por un interés personal o por el “interés” de un Senador en el trabajo del asesor, pero continúan en el mismo escalafón, la misma categoría.

Las “reuniones de asesores” convocan a ambos grupos de asesores pero constituye sólo una instancia de su trabajo, el cual se desarrolla en los despachos y en la oficina de la comisión. Un dato importante respecto de la modalidad de trabajo es que si bien asesores de comisión y de despacho trabajan sobre los proyectos presentados, no se reúnen fuera de la reunión de asesores. El vínculo entre la comisión y los despachos estaba a cargo de Tamara, asesora del Presidente de la Comisión Pereyra y que tenía un activo rol en la organización de las reuniones. Era el “contacto fino” entre la

comisión y el presidente: llevaba la agenda y les informaba de los proyectos que se iban a tratar. Ostentaba el cargo, dado que era “de confianza” de Pereyra, con quien se conocían desde antes. Tamara era además parte del directorio de ENARSA³².

Retomando la perspectiva de Gluckman (1968), las reuniones de asesores son instancias de trabajo que asocia a dos grupos desiguales de asesores, en las que colaboran y cooperan entre sí. Sin embargo, dichos grupos de asesores están separados por el patrón de la división del trabajo en el Senado Nacional, que separa el trabajo de las comisiones del trabajo en los despachos. Si bien ambos grupos de asesores hacen tareas “administrativas y técnicas”, que los asesores de comisión puedan plantear cuestiones “técnicas” a los Senadores y asesores de despacho depende del pedido explícito por parte del Presidente y de los Senadores de la comisión, que tienen la capacidad y el reconocimiento de poder hacerlo. Dicha distinción no es tajante y férreamente establecida, sino que puede ser objeto de disputas y conflictos entre los asesores. Esta distinción de “competencias” quedará más clara en el próximo apartado, en el cual explicaré el trabajo de la Comisión.

“Se te escapa la liebre”: el trabajo “técnico” y sus “competencias”

“Cuando nos ponemos a profundizar, todo el tiempo se te escapa la liebre” - me contaba Paula, asesora de Comisión al explicarme en qué consiste el trabajo de la Comisión de Minería. – “Porque estamos amesetados como ahora y después ¡boom! Vos no sabías que iba a aparecer este tema pero te lo piden y empieza el tratamiento rápido.”

La mayor parte del trabajo de los asesores no tiene lugar en las reuniones de asesores, sino en la oficina de la comisión o en los despachos de forma previa a la reunión de asesores. Un día, los asesores de la Comisión de Minería, Energía y Combustibles me invitaron a su oficina en base a que les

³² Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) es una empresa pública dedicada a la exploración, explotación y transporte de petróleo y gas natural. Fue creada en 2004 por el ex Presidente Néstor Kirchner.

había señalado mi interés por conocer sus labores y cómo funciona la Comisión. Me recibieron Ezequiel, Luis, Paula, Alfredo y Gerardo, a quienes conocí en las reuniones de asesores. La oficina de la Comisión se encuentra en el sexto piso del edificio Alfredo Palacios. Es larga y angosta, alfombrada en celeste grisáceo, con escritorios y sillas de melamina enchapada en madera clara, y algunas computadoras y bibliotecas. Al final este espacio común de trabajo de los asesores, hay otra oficina cerrada, que pertenece a Graciela Leiva, Secretaria de la comisión, encargada de organizar el trabajo de los diez asesores que la componen.

La división de tareas en tipos de trabajo “administrativo” y “técnico” entre los asesores se apoya en su trayectoria en la institución. Todos los asesores de la Comisión de Minería tienen varios años de experiencia en el Senado. La excepción es Ezequiel, Licenciado en Comunicación, que entró a trabajar en el 2014 para desempeñar tareas administrativas por intermedio de su madre, Secretaria de la comisión – como ya he mencionado, las relaciones personales y familiares son importantes para el acceso laboral a organismos estatales (Ferreño 2015; Colabella, 2012). El resto ha tenido una trayectoria en diferentes puestos dentro de la institución. Por ejemplo, Paula, abogada, me contó que ella había empezado a trabajar en un despacho de un Senador cuando aún era estudiante. Después de trabajar en varios despachos, pasó a Comisión, donde inicialmente hizo trabajo administrativo. Al poco tiempo empezó a hacer “trabajo de asesoría” (es decir, “técnico”) y durante un tiempo que tenía “la pata en cada lado” hasta que sólo se dedicó a la asesoría. Alfredo, ingeniero, ingresó al Senado cuando tenía 31 años y ahora se desempeñaba en asesoramiento técnico en la Comisión. Como las comisiones están integradas por Senadores, muchas de las entradas de asesores a la comisión se producen vía los despachos, sea porque integran la comisión, o porque siempre trabajaron con ella. Esta situación hace que haya “diferentes formaciones o diferentes modos de ver y de entender la cosa”, dado que no es lo mismo haber trabajado siempre en una comisión, donde los temas están acotados a la competencia de esa comisión, o haber trabajado en un despacho, con un temario mucho más amplio. Para los

asesores de la comisión de Minería su “mayor preocupación” en relación a su trabajo y tareas “técnicas” era tener toda una base de información “idónea” para poder asesorar, más allá de las diferentes “posiciones” que puedan tener los proyectos de ley, que ellos diferencian como algo “político”, que consideran “legítimo”.

Las tareas “técnicas” constituyen tareas cotidianas y rutinizadas. Una vez que el proyecto ingresa a la comisión, los asesores lo analizan y hacen una revisión del proyecto para saber qué aspectos se pueden proponer para modificarlos y mejorarlos. Luego quedan “a la espera” de que los Senadores o el Presidente de Comisión indiquen que pueden tratar el proyecto. Como mencioné, la intervención de tipo “técnica” de los asesores de Comisión sobre un proyecto en particular depende de que los Senadores les soliciten en forma explícita que participen en el tratamiento de los proyectos que le son girados. Dado que la comisión es la “viabilizadora” del tratamiento de los proyectos en su giro a comisión y no la “responsable” directa de los proyectos, sin el pedido o solicitud de los Senadores, ésta funciona exclusivamente de manera “administrativa”. A pesar de ello, los asesores hacen el análisis “técnico” de todos los temas de los proyectos ingresados a la comisión, más allá de los que el Presidente o los Senadores indiquen que vayan a tratarse o no. Esto se debe a que si el Presidente o algún Senador les solicita asesoramiento sobre algún proyecto, ellos deben tener la información disponible lo antes posible.

Una de las informaciones más importantes para los asesores de comisión es la legislación anterior sobre el tema del que se trate el proyecto en el cual trabajan, porque puede suceder que un/a Senador/a presente un proyecto sobre algún aspecto que ya está normado o que se contradiga con una ley anterior. Esta información, según los asesores de comisión, no es fácil de obtener en forma detallada y sistemática. Es, además, un trabajo que deben hacer muy velozmente y muchas veces “se les pueden escapar cosas”. Es que ante la enorme cantidad de normativa que emiten diferentes organismos del Estado, obtener toda esta información y en un lapso de tiempo acotado, no es fácil. Según los asesores de comisión, los asesores de despacho de

los legisladores “oficialistas” (del mismo partido que ocupa el Poder Ejecutivo) están en una posición más favorable para acceder a dicha información, dado que tienen mayor “cercanía técnica” que ellos. Esto se debe a que los asesores de legisladores oficialistas tienen un vínculo político e institucional más estrecho con representantes del Poder Ejecutivo, que son los que ejecutan directamente las políticas estatales. Acceder a dicha información no es igual para alguien “de afuera” (los asesores de comisión, en este caso) que “un tipo que trabaja, por ejemplo, en la Secretaría de Energía”, o que tenga mayor “cercanía política” por pertenecer al mismo partido político.

Para Paula, asesora de la comisión de Minería, el tratamiento del proyecto de GLP presentado por García Larraburu, Pichetto y Labado era “paradigmático” del trabajo “técnico” que realizan los asesores de la comisión y de las dificultades que pueden presentarse respecto de encontrar la información necesaria para poder brindar el asesoramiento de tipo técnico. En el tratamiento de dicho proyecto a los asesores de comisión se les “había escapado la liebre”. Es decir, debieron enfrentar dificultades en el tratamiento del proyecto, luego de que los Senadores Pereyra y Pichetto les pidieran expresamente a ellos (y no a los asesores de despacho que habían estado a cargo de su redacción y exposición) que agreguen otra modificación al proyecto. Este pedido de modificación y su tratamiento en reunión de asesores muestra la porosa y debatida frontera entre la competencia de los despachos y de la comisión en el tratamiento de los proyectos; límite que cruza a las tareas de tipo “administrativa”, “técnica” y política”, división que sus responsables trazan y reproducen en sus labores diarios.

La modificación mencionada consistía en agregar al texto un código de barras para los envases de GLP con el objetivo de garantizar la “trazabilidad” y el registro de la garrafa; buscaba comprobar si se cumple “el cupo” de garrafas entregado a cada provincia, que había sido una de las preocupaciones planteadas en las reuniones de asesores. Por pedido de Pereyra y Pichetto las tareas de la Comisión se adentraban en la

“competencia” de los despachos, entonces Tamara (asesora del Presidente) fue la encargada de transmitir al resto de los asesores la solicitud de los Senadores. Además les pidió a los asesores de la comisión que sean ellos los que expongan cómo había quedado el texto final del proyecto, ya que lo habían redactado, respetando así la responsabilidad de su “autoría”, no política, sino “técnica”. A pesar de esta presentación por parte de Tamara, Paula, asesora de comisión, sintió la necesidad de enfatizar que ellos habían incorporado una modificación no porque se les haya “ocurrido a ellos”, sino a pedido de los Senadores Pichetto y Pereyra. Frente al silencio de los asesores presentes, Gerardo explicó que la modificación surgió a propuesta de los Senadores con muy poca antelación, y por esa razón los asesores no tenían estudios sobre el impacto que ésta podía tener. A fin de incorporarla, intentaron “compatibilizar” dentro de la norma un artículo que sea “lo bastante general” e introducirlo de la manera que les parecía lo más “técnicamente viable”, desde la “técnica jurídica o la técnica parlamentaria”, y tratar las modificaciones solicitadas con el resto de los asesores para llegar a la próxima reunión de Senadores con la propuesta más estudiada.

Luego de este ‘apuro’ por el pedido por parte de los Senadores que los enfrentó a incorporar una modificación sin tener todos los datos “idóneos”, los asesores de comisión descubrieron otro “error técnico” en el planteo del proyecto. Éste consistía en una normativa que contradecía al proyecto: se trataba de un fondo constituido con anterioridad a la Ley 26.020 - que establece el Régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) para la misma zona a la que se refería el proyecto, creado por un artículo de la ley del presupuesto del año 2005. Para ellos, este proyecto tenía un “vicio técnico”, que los asesores de despacho y los autores del proyecto desconocían.

A pesar del tratamiento del proyecto en asesores con todas las dificultades causadas, no fue tratado en “Senadores” ni recibió dictamen favorable. Esta “decisión política” no sólo se tomó en base a los errores “técnicos” del proyecto, sino por razones que hacen al “trabajo político” de los Senadores,

dirigido a la conformación de la agenda legislativa y la generación de “interés”, tema que analizaré en el próximo capítulo.

La forma en que se dio tratamiento al proyecto de GLP no sólo visibiliza el trabajo “técnico” que realizan los asesores *en* el Senado el cual no es cuantificable para las mediciones de la “tasa de dictamen” o “éxito legislativo” de los Senadores. La división de competencias entre los despachos y la comisión también sugiere repensar la tajante división entre el trabajo y “político” y el “técnico” que desde que fue planteada por Max Weber y Woodrow Wilson tomó una dimensión normativa en los estudios de la ciencia política y los de la teoría de la organización para pensar las “correctas” funciones de los organismos estatales. Algunos estudios de administración pública se guían por un enfoque que privilegia la “racionalidad técnica” en pos de una planificación para la implementación de políticas, la cual consiste en la orientación de la acción social hacia la satisfacción de objetivos mediante la aplicación de criterios técnicos y racionales. Sin embargo, los modelos que construyen conceptualmente un estado ideal o deseable, se convierten en patrones de referencia, y cuando el “estado real” se aparta del estado ideal es leído como una patología o desviación (Oszlak, 1980).

La distinción de “competencias” entre la comisión como “viabilizadora” que sólo se encarga de su trámite administrativo, por un lado, y los despachos de los Senadores como “responsables” de su tratamiento técnico, por otro, no traza una tajante división entre el trabajo “administrativo-técnico” y el “político”, sino más bien lo contrario. Es en la “responsabilidad” de los despachos en el tratamiento de los proyectos que lo “técnico” y lo “político”, si bien se distinguen como actividad, se complementan (Gaztañaga, 2018). Además, la división aquí pasa por el “mandato” que los Senadores les dan a sus asesores para que trabajen los proyectos en su “representación”, mandato que los asesores de comisión no poseen, a menos que los Senadores le hagan un pedido explícito a tal fin. Como explicaré en el siguiente capítulo, el trabajo “técnico” de los asesores de los despachos es un componente vital del trabajo político de los Senadores para la generación

de interés de los Senadores y “poner en agenda” sus proyectos en base a la forma en que éstos describen el problema social que su proyecto aborda y cómo idean creativamente una solución.

Luego del tratamiento del proyecto sobre GLP, las reuniones de asesores fueron interrumpidas por decisión del Presidente. Ante esta situación, continué mis observaciones etnográficas en la comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. La comisión había organizado reuniones de asesores desde principio de año, pero mi primera incursión fue a mediados de año, cuando advertí que en el temario de la agenda de asesores habían incluido proyectos de minería. Ambiente, a diferencia de Minería, aún convocaba reuniones a pesar del “año electoral”; lo cual, como explicaré más adelante, fue una decisión de su Presidente, quien “hace un uso particular del Reglamento”. En todo el año la comisión convocó a ocho reuniones de asesores y siete reuniones de comisión.

En dichas reuniones el intento de abordar el debate de los proyectos de minería que le habían sido “girados” generó una discusión con los asesores de despacho en relación a la definición del temario y al tratamiento de los proyectos. Este debate, veremos, remite a la distinción entre lo que diferentes actores entienden por su esferas de acción o competencia, una línea entre las tareas “técnicas” y la “actividad política” que es objeto y fruto de disputas entre los asesores³³.

El “mandato de los Senadores”

“¿Querés que en la sesión hablen de minería?”- le preguntó con tono irónico la asesora de la Senadora Giménez a Enrique, asesor de Pino Solanas, durante una reunión de asesores de la comisión de Ambiente y Desarrollo

³³ La división entre la “competencia” política de los Senadores - separada del ‘neutral’ “trabajo técnico” que deben recopilar los asesores - reproduce la imagen weberiana según la cual la administración consiste en un aparato especializado y profesional que tiene la función de ejecutar las direcciones trazadas por el poder político (Roman Masedo, 1997). Esta férrea división de esferas desde una visión normativa de la política fortalece la idea de la separación de lo político como una “esfera” separada y profesionalizada, un “campo” político que divide entre los políticos en tanto profesionales y los “profanos” (Bourdieu, 2000).

Sustentable. -“¿Y en un año electoral? ¿Sabés cuántos Senadores te van a quedar en esa reunión? El no quórum es una respuesta a un temario...”

Al escuchar esas palabras me sentí muy frustrada porque creí que terminaba mi investigación sobre política minera. Allí estaba, casi despidiéndome del campo, nuevamente en el Salón Frondizi del 5to piso del Anexo, sentada entre asesores de comisión y de despacho en una reunión de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Afortunadamente no fue un cierre forzoso del campo, sino que éste se abrió y se transformaba, como mis preguntas de investigación en ese proceso. Es más, el interrogante sobre cómo y quién decide qué proyectos van a ser tratados (quién decide “la agenda”) que me había planteado durante las reuniones de Comisión de Minería, iba a encontrar en la Comisión de Ambiente una respuesta que enriquece la forma de entender la división del trabajo *en* el Senado. Además del trabajo “administrativo” y “técnico” que caracteriza el quehacer diario de las comisiones y los despachos, la observación y análisis del trabajo en la Comisión presidida por Solanas me permitió analizar cómo estos dos tipos de trabajo son impregnados por la cualidad “política” del trabajo *en* el Senado.

El Presidente de la Comisión en 2015 era Fernando “Pino” Solanas - (Senador por la Ciudad de Buenos Aires del partido Alianza-UNEN)³⁴.

Este pequeño espacio partidario se caracteriza por la impronta personal de su líder, quien ha estado abocado desde hace décadas a denunciar públicamente el impacto ambiental y social de la minería. Por ello, imaginé

³⁴ Reconocido y galardonado cineasta argentino por películas de carácter político en tono de denuncia como La “La hora de los hornos: Notas y testimonios sobre el neocolonialismo, la violencia y la liberación” (1968), uno de sus primeros largometrajes. Por su identificación con el peronismo, durante la dictadura militar instaurada en 1976 debió exiliarse en España y luego en Francia, donde continuó con su actividad cinematográfica. Regresó al país con el retorno de la democracia en 1983. Incursionó en la política partidaria en 1992, cuando se postuló a Senador por la Ciudad de Buenos Aires y en 1993 fue elegido como Diputado por el Frente Grande. Se alejó de dicho partido por diferencias con Carlos Chacho Álvarez. Fue candidato a Presidente de la República en las elecciones de 2007 por el Proyecto Sur (partido del cual es el líder); en 2009 fue electo Diputado nacional por la Ciudad de Buenos Aires; y en 2013 Senador Nacional por el frente UNEN (junto con los partidos Coalición Cívica ARI, Partido Socialista Auténtico, Unión Cívica Radical, Libres del Sur, Partido Socialista y GEN).

que iba a tener la intención de que los proyectos de esta temática fueran tratados en su comisión. Efectivamente, Solanas impulsó el tratamiento de estos proyectos en las reuniones de asesores. Sin embargo, este intento fue frustrado por los otros Senadores que son parte y sus asesores de despacho.

El “temario” de la reunión estaba compuesto por un proyecto de declaración y cinco proyectos de ley. Tres eran proyectos de minería: el del Senador Giustiniani (Expte. S-1019/14) que “Reproduce el proyecto de ley prohibiendo la utilización de sustancias tóxicas en procesos mineros”; el de la Senadora Odarda (Expte. S-539/15) “Proyecto de ley sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para la actividad minera”, y el del Senador Artaza (Corrientes, bloque UCR) Expte. S-609/15 – “Proyecto de ley prohibiendo la actividad metalífera en la modalidad denominada a cielo abierto y la exploración o explotación de uranio y torio bajo cualquiera de sus formas.”³⁵

Mi primera impresión fue que los asesores compartían muchas formas de trabajo con la comisión de Minería. A pesar de que aún no los conocía, conjeturé sus roles y funciones debido a la repetición de la secuencia que había visto en la comisión de Minería: los jóvenes asesores de despacho, charlaban entre sí mientras esperaban a que comience la reunión, e hicieron silencio cuando ingresó un hombre de aproximadamente cincuenta años, vestido de traje y llevando una carpeta debajo del brazo, que tras saludar, se sentó en medio de la mesa central y anunció “que daba inicio a la reunión de asesores”. Era el Secretario de la Comisión, Guillermo Urribarri. Estaba acompañado por otro hombre apenas más joven, que se sentó a su lado. Supuse que era el asesor del Presidente Solanas. Lo confirmé rápidamente pero recién supe su nombre cuando me presenté con ellos al final de la

³⁵ Los otros proyectos del temario eran los siguientes: Santilli y Michetti (Expte. S-2561/14) “Proyecto de ley de presupuestos mínimos sobre la gestión integral de residuos de pilas y baterías primarias y secundarias en el marco de la responsabilidad extendida del productor.”; DI PERNA (Expte. S-742/14) Proyecto de ley declarando la emergencia ecológica y ambiental de toda la región lacustre cordillerana patagónica, establecida por la ley 25.955. (DAE-37); ODARDA (Expte. S-2417/15) “Declarando de interés ambiental el proyecto de una biorefinería social para el tratamiento de aguas cloacales, llevado a cabo por la empresa Mama Grande en la localidad de Totoras, Pcia. de Santa Fe”.

reunión. Enrique Viale, al que todos en la reunión llamaban informalmente “Quique”, estuvo siempre presente en las reuniones de la Comisión de Ambiente y llegó siempre junto con el Secretario de comisión. A pesar de estas formalidades y rutinas compartidas, pude advertir diferencias, la más visible era la vestimenta, mucho más informal que en Minería. Enrique vestía pantalones de gabardina, acompañado por una camisa a cuadros sin corbata y blazer. Muchos de los asesores, estaban vestidos de jean y blazer.

Así como ocurrió en Minería, el Secretario dio inicio a la y fue enunciando uno a uno los proyectos para que los asesores de los Senadores los expongan frente a los demás. Mientras los asesores exponían, los demás asesores escuchaban en silencio y proponían modificaciones al finalizar la explicación. Al llegar a los proyectos de minería, la primera en exponer fue la asesora del Senador Giustiniani. La asesora, una chica joven sentada en la cabecera de la mesa oval defendió al proyecto por su envergadura “política y técnica”. Justificó el proyecto en términos de su importancia debido a la problemática social y ambiental de la minería (su “licencia social”) y su relación con la discusión por el “modelo de desarrollo”. Además explicó que en provincias como Neuquén, Mendoza Córdoba y Chubut “la gente se está oponiendo a la minería” y que por esa razón el tema sigue vigente y que sería interesante que se vuelva a discutir. Cuando terminó de exponer, el asesor del Senador Artaza, también sentado alrededor de la mesa oval, presentó brevemente la justificación de “su” proyecto por la preocupación de las comunidades por la contaminación con cianuro en la actividad minera, uso intensivo del agua siendo un recurso “escaso”, y la “falsedad” de los informes presentados por las empresas mineras, todo lo cual provoca “*stress social*”. Él también consideró importante que estos temas se vuelvan a debatir.

Al finalizar las exposiciones, Enrique tomó la palabra y señaló que desde la comisión “es conocida” la postura del Senador Solanas, con quien está

trabajando el tema con la presentación del libro Pascua Lama³⁶ respecto de las “falacias” de la minería y el “lobby minero”. Y agregó que desde la comisión consideraban que era un debate “que hay que tener”. Los asesores de Solanas, Giustiniani, Artaza y Odarda (esta última había llegado más tarde) se pusieron de acuerdo en la necesidad de volver a discutir públicamente estos temas. Y para ello, fueron delineando una estrategia que llevarían a cabo el resto del año: “pasar” el tema a los Senadores (es decir, a las reuniones de “Comisión”), para generar un “debate político” sobre “la minería y el modelo de desarrollo”. Esto les parecía importante, sobre todo en el contexto de las elecciones presidenciales. Su intención era que “los que toman las decisiones” (los Senadores) estén presentes en dicho debate. ¿Pero cómo lograrlo? –se preguntaban– si los legisladores no iban a los encuentros, especialmente en un año electoral.

Enrique propuso presentar en Senadores el proyecto de la Senadora Odarda que le parecía el “más conciliador” de los tres, ya que, en vez de prohibir la actividad, establecía un “marco regulador” a su impacto ambiental. Este tipo de abordaje a la minería que proponía el proyecto de Odarda era leído por Quique como una oportunidad para que sea aceptado por el resto de los Senadores, muchos de los cuales pertenecen al bloque oficialista del PEN (FpV) que estaba a favor de la minería como actividad “productiva”, posición que compartían los Senadores de provincias “mineras” como San Juan o Catamarca. Quique terminó entonces por delinear la estrategia: “mandar” los proyectos a Senadores – es decir, que se traten en las reuniones de comisión, con lo cual necesitarían 6 Senadores para tener quórum – y sacar dictamen a fin de año. Vicky, asesora de Odarda, estuvo de acuerdo de que por lo menos “sea noticia” que estos Senadores hayan firmado un dictamen en un momento en que no estaba planteado el debate.

Pero antes de “pasarlo a Senadores” esta estrategia fue planteada a los asesores de despacho en la siguiente reunión de asesores, lo cual generó

³⁶ Proyecto minero a cielo abierto de carácter binacional (Argentina y Chile) a cargo de la minera canadiense Barrick Gold. En 2013 el proyecto se postergó de forma indefinida por una decisión de un tribunal chileno que aceptó una orden precautoria de pueblos originarios.

una discusión sobre la competencia del trabajo de los asesores y de los Senadores y la delimitación entre lo “técnico” y lo “político”. En dicha reunión el “más conciliador y político” de los proyectos de ley sobre minería (el presentado por Odarda) integraba el temario de la reunión, junto con proyectos de comunicación sobre diferentes temas como “recursos vivos marinos antárticos”, emisiones de carbono, las consecuencias ambientales y ecológicas de las represas, la gestión de la Administración de parques nacionales. Al terminar de debatirlos, Guillermo enunció el proyecto de ley “539/15 de la Senadora Odarda – Sobre presupuestos mínimos de protección ambiental para la actividad minera”. Indicó que este texto lo redactó “Quique” (sentado al lado de él) porque “viene de la Coalición Cívica”³⁷. El asesor de Solanas fue entonces el encargado de presentarlo. Explicó que éste “sustituye el capítulo ambiental del Código de Minería”³⁸, dado que la actividad minera tiene un capítulo ambiental previo a la reforma de la Constitución Nacional y a la Ley General de Ambiente (Ley 25.675 sancionada en 2002), que consideraban deficitario y necesario “aggiornarlo”. Planteó además que este proyecto iba más allá del debate del “sí o no a la minería”. Indicó que el proyecto tenía giro a la comisión de Justicia y Asuntos Penales y a la de Presupuesto y Hacienda y le preguntó al resto de los asesores si estaban de acuerdo en iniciar el debate “más allá del año electoral”.

Una asesora que se presentó como Evelin, asesora de la Senadora Sandra Giménez (Frente Renovador de la Concordia por la provincia de Misiones, parte del bloque mayoritario FpV y miembro de la Comisión), desde la cabecera de la mesa le preguntó a Quique si “desde la comisión” pensaban

³⁷ En referencia al partido Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria (CC-ARI) fundado por Elisa Carrió en el 2002. La Senadora Odarda pertenece al bloque partidario Frente Progresista –CC-Ari. Enrique Viale, abogado ambientalista, perteneció a dicha agrupación hasta que renunció en el 2011. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-78249/>

³⁸ El Código de Minería, aún vigente, data de 1886 y está compuesto de veinte títulos que establecen un sistema para la explotación de los minerales, un régimen de dominio de las minas en función de diferentes categorías y determina quién puede adquirirlas a partir del establecimiento de ciertos requisitos de las concesiones para la exploración. En los años '90 se realizaron ciertas actualizaciones al Código de Minería, entre las cuales está la Ley 24.498 de 1995 y su inclusión en la Ley Ambiental Minera para establecer algunos estándares ambientales para las empresas mineras (Ley 24.585 de 1995).

trabajar el proyecto en conjunto con las otras comisiones a las que había sido girado, dado que si bien “es más engorroso”, se puede avanzar con mayor consenso. Quique respondió que creía mejor tratarlo entre ellos dentro de la comisión hasta lograr un acuerdo. Sin embargo, Evelin arremetió con su indagación. En forma cortante les preguntó si los Senadores habían dado el “mandato” a los asesores para presentar este proyecto. Porque si bien la Presidencia de Comisión es “la que define el temario”, en otras comisiones en la que ella trabaja, los Senadores plantean un gran tema donde haya un “vacío legal” en el que ellos estén “dispuestos” a trabajar y los asesores trabajan en función de esos proyectos, en esos temas. Quique intentaba responderle, pero Evelin quiso dejar las cosas aún más claras indicando que ella “trabaja en nombre de una Senadora” y que para trabajar allí en la comisión “en nombre de ella”, necesita su aprobación.

Quique quería convencer a los asesores de despacho y les planteó que este no era solo un tema “técnico” sino también “político”. Indicó que en la Presidencia de la Comisión había una postura a favor de trabajar con “temas no discutidos” y que específicamente con los temas de minería tenían un “compromiso” a favor de trabajarlos y que por dicha razón estaban buscando los “consensos” para hacerlo. Para enfatizar la importancia del “compromiso político” de la comisión de Ambiente, señaló que muchos de ellos también eran “militantes” además de asesores. Pero Evelin no estuvo de acuerdo con la “búsqueda de consenso” que perseguía Quique en la reunión de asesores. “*Yo no soy militante*”, le respondió en forma cortante. Subrayó que plantear un temario desde la Presidencia de una Comisión era algo “político”, y que eran los Senadores y no los asesores los que tenían que responder a la propuesta del Presidente de comisión a través de su quórum, o falta de él, en las reuniones de comisión (en referencia a la presencia o ausencia de los Senadores que permite o no llevarla a cabo).

Quique finalmente admitió explícitamente que no había tal consenso entre los Senadores, pero que querían buscarlo. Intervino Guillermo y les propuso a los asesores que les pregunten a los Senadores que les parecía trabajar con esos temas. Ante este reconocimiento, Evelin reaccionó con tono de

indignación: “¿nos plantean que intentemos convencer a nuestros “jefes” de que trabajen estos temas?” Guillermo le respondió que era una “nueva metodología”. Otro asesor, acompañó a Evelin en su desacuerdo sobre la forma de trabajo que proponía Quique, afirmando que la Comisión “*trabaja en un tema sin mandato de los Senadores y sin quórum...creo que debería trabajar al revés.*”

Los asesores de despacho les estaban marcando a Enrique y a Guillermo lo que consideraban un “error” en la forma de trabajo de la Comisión. Evelin estaba trazando la porosa línea de demarcación de una “esfera de acción” o “competencia” entre las actividades o responsabilidades de los Senadores y de los asesores, límite que en este caso era objeto de disputa. Como representante de una Senadora que realiza “trabajo técnico”, ella estaba expresando que no se podía inmiscuir en la definición de un “temario”, que identificaba dentro de las responsabilidades y actividades “políticas”, competencia exclusiva de los Senadores. Consideraba a la “toma de decisión” (del temario, del voto y de la posición política respecto a un determinado tema) competencia exclusiva de los Senadores como representantes de las provincias por las que fueron elegidos.

Enrique también reconocía esta diferencia y por eso apeló a su identificación como “militante” para movilizar políticamente el consenso de los Senadores a través de sus asesores. Sin embargo, la apelación que hizo Enrique no sirvió para conseguir el consenso que esperaba, sino que le supuso críticas por parte de los asesores de despacho. Aquí se encontró con una distancia que separa al trabajo político como “militancia” realizada por los líderes partidarios y los militantes del partido y el “trabajo político” que realiza el político en tanto profesional.³⁹

Al no conseguir el consenso que buscaba, Quique propuso plantear estos temas en la sesión de Senadores, como había sugerido Evelin. Sin embargo,

³⁹ Esta consiste en “producir políticas materiales e inmateriales e implica articular el mundo de las relaciones personales con el tejido institucional” (Gaztañaga, 2008). La “generación de consenso”, entendida como la creación de “interés” en “obras políticas” (Gaztañaga, 2018) es parte constitutiva del trabajo político de los Senadores para construir la agenda legislativa.

ella respondió burlescamente, con una pregunta que no iba a tener respuesta: *“En la sesión vas a tener un proyecto del PRO, otro de Morandini...y encima vas a pedir que hablen de minería? ¿Sabés cuántos Senadores te van a quedar en esa reunión?”*.⁴⁰ El tono irónico de Evelin dejaba entrever la posición política de los Senadores del bloque mayoritario, que no estaban a favor de incluir los temas que a la Comisión de Ambiente quería tratar.

No se habló más del tema en la reunión. El intento por buscar el consenso de los Senadores a través de los asesores no había dado resultado. El debate por la minería pasó entonces, como había sido acordado en la reunión de asesores anterior, a las reuniones de Senadores. En las siguientes reuniones de asesores se trató un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional. Su temática eran los envases vacíos de “fitosanitarios”. A partir de septiembre la comisión de Ambiente también interrumpió la convocatoria a reuniones de asesores. Pero no suspendió las actividades. En su lugar organizó tres “charlas debate abiertas” sobre “Agrotóxicos”, “Megaminería en la Argentina” y “Alternativas al extractivismo” en el Palacio del Congreso. El tratamiento de los proyectos de minería, el del proyecto de envases vacíos de fitosanitarios y las tres charlas debate que Solanas organizó las analizaré en el próximo capítulo, porque son importantes para comprender algunas especificidades que hacen al trabajo político de los Senadores *en* el Senado y porque que estuvieron fuertemente influenciadas por el “estilo” del Senador Solanas. La manera en que el Presidente de la comisión de Ambiente eligió trabajarlos fue parte de su estrategia para “generar interés” y “poner en agenda” temas que a él le resultaban importantes.

Finalmente, considero importante señalar que mi asistencia a reuniones de Senadores fue menos extensa en comparación con mi trabajo de campo en las reuniones de asesores, debido a la falta de quórum que éstas tuvieron

⁴⁰ Se refería a los proyectos sobre gestión de pilas presentado por Diego César Santilli y Marta Gabriela Michetti, ambos de la Alianza Unión Pro por la Ciudad de Buenos Aires y pertenecientes al bloque minoritario Pro y Unión por Entre Ríos, junto con Alfredo Luis De Angeli. La Senadora Morandini también pertenecía a un bloque minoritario – Frente Cívico de la Provincia de Córdoba – junto con Luis Juez.

durante el año. Pero al observar las reuniones de comisión (o de Senadores), los asesores también estaban allí presentes, dado que forma parte de su trabajo. Por esta razón, mi interacción en estas reuniones fue a partir del relacionamiento con los asesores y no con los Senadores, a los que sólo podía observar de lejos, rodeados de un aura de pompa e intocabilidad. Sin embargo la interacción con los asesores estaba influenciada por ese mismo contexto. La presencia de los Senadores parecía inducirlos a una forma de estar y de trabajar muy distinta de lo que ocurría en el Anexo Legislativo, más formal, rígida y ceremoniosa. Quizás por ello y tras haberlo advertido, las reuniones de comisión se revelaron ante mí como espacios donde sobresalía un estilo más “teatral”, como una puesta en escena de los Senadores respecto a la organización de la reunión, y a la que además podía ver desde mi asiento, elegante a tono con tanta gala, no como las deslucidas butacas del Anexo Legislativo.

CAPITULO 3: SENADORES

“El verdadero problema no es estudiar la manera como la vida humana se somete a las reglas –pues no se somete -; el verdadero problema es cómo las reglas se adaptan a la vida.”

(Bronislaw Malinowski, 1991:151)

Del Anexo Legislativo al Palacio del Congreso

El espacio expresa las jerarquías y las distancias sociales en la medida en que las (o)posiciones espaciales funcionan como una simbolización del espacio social, entendido como una estructura de yuxtaposición de posiciones sociales; (Bourdieu, 1999). Así, mientras que entre el Palacio del Congreso y el Anexo del Palacio (el Edificio Alfredo Palacios) hay sólo una cuadra, el espacio entre ambos es mucho mayor, al igual que el contraste entre el “estilo” y las formas de interacción y de trabajo que Senadores y Asesores despliegan en cada uno de ellos.

Dentro del espacio social, existen espacios geográficos con atributos simbólicos e históricos que concentran valor y significados para los grupos sociales que los construyen (Neiburg, 1995). El Palacio del Congreso en tanto sede principal del Poder Legislativo es el lugar físico donde los legisladores nacionales sancionan el cuerpo normativo fundamental. Allí tienen lugar las sesiones, los debates, las votaciones, las reuniones de comisión, las audiencias públicas. El Palacio se erige como un “centro” simbólico del orden social y del poder estatal. El lugar para los ciudadanos – o mejor dicho, para los demás ya que los legisladores también son ciudadanos – está afuera y enfrente: es la Plaza del Congreso, lugar que históricamente se ha constituido como un espacio emblemático de lucha política y social, de manifestación políticamente a favor o en contra de proyectos de ley y leyes que los ‘representantes’ tratan *en* su interior. El Palacio y su Plaza reúnen un “centro de poder”, una “arena política en la que han de producirse los acontecimientos que afectan más esencialmente las vidas de sus miembros” (Geertz, 1994: 148).

El ingreso al “palacio legislativo” por la calle Hipólito Yrigoyen 1849 es una experiencia trascendental. En principio por la magnificencia de su arquitectura, con un estilo neoclásico y elegancia severa. Las representaciones femeninas de la Libertad y la “República triunfante” desde lo alto, suspendidas e inmóviles, son como un pivote en medio de la velocidad de los autos y miles de personas que transitamos diariamente por allí. Desde que comencé a frecuentar la Cámara de Senadores por la investigación comencé a reflexionar acerca de las impresiones sensibles que me generaba este espacio desde dentro: me intimidaban tanto el edificio como la presencia de los Senadores; los sentía tan lejanos como las estatuas de la fachada, como impregnados de un “aura” de autoridad, si no sacra, al menos que los asemejaba a una ‘corte’ palaciega.

Comencé a visitar regularmente el Palacio para presenciar las “reuniones de comisión” a las que asisten los Senadores. Sin embargo, mi objetivo de observar el trabajo de los Senadores en el ámbito formal para la elaboración de normas quedaría trunco porque la falta de quórum iba a ser una constante durante todo el año legislativo. La Comisión de Minería sólo organizó tres reuniones de comisión a principios del año legislativo, ninguna de las cuales tuvo quórum. Luego, dejó de convocar reuniones de comisión. La Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable organizó siete reuniones durante todo el año. Asistí a las tres últimas siguiendo los proyectos de minería girados. Sin embargo, éstas tampoco se desarrollaron por falta de quórum.

A pesar de la dificultad de no poder contar con un espacio de observación regular tal cual había planificado en mi (des)conocimiento del trabajo que realizan los Senadores *en* el Senado, esta situación me permitió acceder, observar y analizar otros aspectos relevantes del trabajo legislativo. Debí modificar mi visión acerca del funcionamiento del Senado; especialmente la tarea de los Presidentes de comisión, quienes tienen la atribución de “bajar” una “línea de trabajo”, una agenda de comisión y decidir la convocatoria a reuniones o la suspensión de las mismas; decisiones que dependen de su “estilo” político y personal. Los Presidentes de ambas comisiones que

analicé abordaron de distinta manera la falta de quórum. Dicha diferencia, como explicaré más adelante, se debe principalmente a factores como la “forma de trabajo” de cada uno de ellos, que tienen objetivos y trayectorias personales y políticas distintas.

El lugar que los Presidentes de Comisión ocupan dentro del espacio de posiciones en el campo político (Bourdieu, 2000: 13) y en el “microcosmos” estatal del Senado (Bourdieu, 1996) - es decir, su peso y capital político respecto a la relación a las mayorías o minorías partidarias - sumada a su propio capital político personal, puede potenciar o diluir las atribuciones inherentes al cargo de Presidente (como convocar reuniones, decidir un temario), dado que influye en su capacidad para alcanzar consensos para “juntar quórum” y en las estrategias políticas que despliegan. Una de las herramientas para el ejercicio de ese poder es el Reglamento que, lejos de funcionar como una norma inamovible, proporciona un recurso institucional, el cual, para quienes hacen uso del mismo, es considerado “flexible” porque les permite diferentes usos, juegos y estrategias políticas. Las ‘desviaciones’ del Reglamento son entendidas como ‘legítimas’ lejos de las interpretaciones desde la teoría de la organización que las diagnostica de ‘patologías’ y que deben ser corregidas. Sin embargo, qué prácticas informales son legítimas y cuáles son consideradas ‘disruptivas’ del “estilo del Senado” también depende de la lectura que cada Presidente (junto con sus asesores) desde su posición política y personal, haga del Reglamento.

Las características inherentes al campo, las dificultades que enfrenté para acceder a espacios de trabajo como “el recinto”, o la falta de quórum durante las reuniones de comisión, me permitieron desplazar el interés inicial por el trabajo *de* los Senadores a favor del trabajo cotidiano *en* el Senado que involucra centralmente a los asesores de despacho y de comisión en las reuniones de “Senadores”. En este caso, y a diferencia del trabajo cotidiano en el Anexo, las reuniones de comisión reúnen en la misma sala a todos los que se ocupan directamente e indirectamente de la producción legislativa: asesores de despacho, Secretarios de comisión y los Senadores, junto con el personal de seguridad, fotógrafos, periodistas y taquígrafos. El

desplazamiento desde el Anexo al Palacio también me dio la oportunidad de experimentar otro tipo de relacionamiento. Las interacciones con los asesores en el Palacio fueron diferentes a las que compartí con ellos en el Anexo durante sus reuniones. En este espacio los asesores se comportaban de manera más formal y asumían modalidades más rígidas, apremiados por los tiempos y evaluaciones de sus Senadores. En el Palacio el trato entre Senadores era más ceremonioso y pautado por normas formales e informales y tomaba un estilo 'teatral'. En cierta medida, la reunión de comisión parecía ser como una puesta en escena, con el Reglamento como libreto de base. Haré una breve descripción etnográfica en el siguiente apartado, que ilustra la forma de trabajo e interacción en este espacio.

La recurrente espera

Las reuniones de comisión solían tener lugar en la Sala Eva Perón ubicada en el primer piso al que se accede por una escalera de mármol blanco y largos pasillos frecuentados por personas elegantemente vestidas a paso ligero y periodistas empuñando micrófonos. El salón Eva Perón es angosto y largo, de techo y paredes altas con molduras y columnas romanas, y está enteramente decorado en tonos rosados. Al final del salón hay una bandera nacional y un busto de bronce de la Primera Dama, quien fuera esposa del Presidente Juan Domingo Perón y pasara a la historia como la "abanderada de los humildes", lo cual contrasta bastante con el deslumbrante salón nombrado en su honor.

Dentro del salón quince asesores formalmente vestidos esperaban el inicio de la reunión mientras leían papeles impresos y miraban constantemente su celular en una atmósfera de aburrimiento y ansiedad. Al llegar, extraña y extrañada en ese sitio, me senté en una de las sillas reservadas para el público con la intención de presenciar el debate y poder hacer contactos para mi investigación. Previendo la etiqueta del lugar, elegí un atuendo sobrio y formal, con la idea de no llamar la atención en ese contexto. Durante esta 'espera' pude advertir que las modalidades de agrupamientos de las personas en este espacio de trabajo respondían a sus respectivas

pertenencias al “despacho” de los Senadores y a la “comisión” como entidad. Los asesores dispersos por el salón eran asesores de “despacho”. Durante la espera supe que no se conocían todos entre sí, porque la mayoría de los legisladores tienen varios asesores a quienes “mandan” a las diferentes reuniones de comisión “a ver qué pasó”.

El otro grupo que distinguí eran los asesores de comisión, sentados juntos cerca del sillón al centro del salón, y de la Secretaria de la Comisión, a quien consideran su “jefa”. Vestida elegantemente, Graciela permanecía parada al lado de la mesa central sosteniendo una gran pila de papeles y mirando expectante la puerta. Esperaba al Senador Guillermo Pereyra (Movimiento Popular Neuquino), quien preside la Comisión y a quienes los asesores de Comisión consideran su “jefe transitorio”, dado que el cargo es de carácter “político” y la elección anual de su detentor lo convierte en rotativo.

A los pocos minutos llegó Pereyra. Sin saludar se dirigió a la mesa central. De riguroso traje y corbata, tomó asiento en uno de los sillones en silencio como ensimismado sin reparar en las personas que allí esperábamos. Los asesores de la comisión se enderezaron en sus asientos y lo seguían muy atentos con la mirada; Graciela le alcanzó unos papeles. Pereyra se puso a hablar por teléfono; nombraba a “Tamara”, su asesora de despacho. Luego se mantuvo en silencio y se unió a la quietud cansina y el escudriñeo de los teléfonos móviles. Mientras esperábamos que se reuniera el quórum necesario para que comience la reunión algunos asesores entraban a la sala, miraban a los presentes como si los estuviesen contando mentalmente y se iban. Estas personas iban al Salón Azul, donde se iba a desarrollar una reunión “conjunta” de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y la Comisión de Infraestructura, en la que el Ministro Randazzo iba a exponer el proyecto sobre ferrocarriles, presentado por el Poder Ejecutivo Nacional.⁴¹

⁴¹ En la reunión plenaria de las comisiones de Infraestructura, Vivienda y Transporte y de Presupuesto y Hacienda que tuvo lugar el 14 de abril de 2015 el Ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo expuso el CD.- 3/15, “Proyecto de ley en revisión declarando de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina, la política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, la renovación y el mejoramiento de la infraestructura ferroviaria e incorporación de tecnologías y servicios que coadyuven a su modernización”. La iniciativa, enviada por el Poder Ejecutivo Nacional,

En un intento de cortar la tediosa y silenciosa espera, una señora sentada a mi lado, muy bien arreglada y maquillada, empezó a hablar en voz alta, dirigiéndose a mí y al hombre más joven, de traje, sentado a un asiento de nosotras. Dijo que era la asesora del Senador Urtubey y comenzó a quejarse porque no se iba a juntar el quórum necesario para sesionar. Aún faltaban 15 minutos para que se cumpliera la media hora reglamentaria para “levantar” la sesión pero su anticipación era correcta. Visiblemente molesta explicó que la noche anterior se había quedado trabajando hasta la una de la madrugada preparando “proyectos” y “declaraciones” para esta reunión. Comentó que la reunión del salón Azul era paralela a la organizada por la comisión de Minería, y que Pereyra no iba a poder “juntar su quórum” –es decir, convocar a la cantidad necesaria de Senadores para poder sesionar – porque un proyecto que “viene del Ejecutivo” tiene mayor poder de convocatoria. La asesora estaba en lo cierto. Cuando se cumplió la media hora, el Presidente Pereyra anunció que no había quórum para la sesión y que ésta quedaba “levantada”.

Con el correr de la investigación pude observar que la suspensión de las reuniones por falta de quórum era usual y que una parte del trabajo de los asesores consiste en esperar a que se inicie la reunión de comisión, espera que muchas veces es todo lo que van a hacer al Palacio porque la reunión es suspendida.

La imagen del recinto y salones del Senado con bancas vacías que imposibilita las sesiones, tan difundida entre los medios de comunicación, refuerza el prejuicio de que los Senadores –al no concurrir a las sesiones – “no trabajan”, y que el Poder Legislativo consiste en una gigantesca, ineficaz y espuria maquinaria estatal. La razón de la falta de quórum durante el año legislativo – las elecciones legislativas que iban a desarrollarse en octubre – refuerza también la visión instrumental para evaluar al quehacer político, que dicta que los políticos sólo se preocupan por mantener sus cargos. No obstante, ni el trabajo de los Senadores se limita a lo que acontece en el

contaba ya con media sanción de la Cámara de Diputados y obtuvo dictamen favorable en las comisiones del Senado. Posteriormente fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso como la Ley 27.132.

Senado, ni el trabajo *en* el Senado es exclusivo de ellos. Éste abarca al trabajo de los asesores, cuya labor informa y determina al de los Senadores, usualmente definido como una tarea que consiste en la “construcción de consenso” para “tratar” los proyectos que presentan; actividades que la visión racionalista o el proceso procedimiento no logran dar cuenta por centrarse en los “productos”, esto es, las leyes sancionadas.

Antes de pasar a explicar en qué consiste el trabajo de “construcción de consenso” y su importancia en el proceso de elaboración de normas, es fundamental examinar la diferencia entre las instancias de trabajo de los asesores y de los Senadores en el Senado Nacional, que si bien se articulan, también se distinguen. Dicha distinción se vincula directamente con la diferenciación nativa entre las competencias laborales de los asesores (administrativo-técnico) y Senadores (político) que desarrollé en el capítulo anterior. La construcción del “consenso” y la generación de “interés” marcan una distinción en la división del trabajo de los asesores y de los Senadores en el proceso de elaboración de normas, aunque ambas actividades se complementan entre sí y son de vital relevancia para comprender el trabajo político de los Senadores y asesores en el Senado.

El trabajo visible y el ‘invisible’

La amarga reacción de la asesora de Urtubey durante la reunión de la comisión de Minería reflejó una conocida “realidad” en el trabajo de los asesores *en* el Senado Nacional: que los proyectos que trabajan en la comisión y en los despachos no serán tratados en “Senadores” por falta de quórum. Este trabajo “administrativo y técnico” no suele ser ‘medido’ en los estudios que interpretan en forma prescriptiva la división weberiana entre las esferas” política y técnica” y analizan la “función legislativa” en términos de su “productividad”. Sin embargo, representa un importante componente del trabajo político *en* el Senado y es realizado por actores relativamente invisibilizados en esas evaluaciones: los asesores de comisión y de despacho. Su trabajo, no obstante, no debe interpretarse bajo la división normativa entre el trabajo administrativo-técnico y el trabajo político, que

“hace aparecer a los planificadores como los únicos que trabajan” (Gaztañaga, 2018). Para comprenderlo, es fundamental relacionarlo con otros tipos de trabajo político, como por ejemplo, la militancia proselitista que los Senadores y sus equipos realizan en sus respectivas provincias para “reproducir su puesto de trabajo” (Hurtado Arroba, 2018). Este trabajo político militante los aleja del Senado para dar quórum y aprobar proyectos, su labor política profesional en el Senado⁴².

La falta de quórum no es la única razón por la cual proyectos trabajados en “asesores” no son tratados en reuniones de “comisión” o “de Senadores”. No todos los proyectos trabajados en las reuniones de asesores son incluidos en las reuniones de comisión debido a que son instancias de reunión “diferentes”. Pude advertir esa diferencia, cuando comparé los temarios de ambos tipos de reuniones de la Comisión de Minería. Encontré que quince proyectos de comunicación, tres de declaración y veintidós proyectos de ley que fueron presentados y tratados en reuniones de asesores no se incluyeron en las reuniones de Senadores. Por ejemplo, mientras que en las reuniones de asesores se presentaron siete proyectos dirigidos a la modificación de la Ley 26.020, que establece el Régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP), en las tres reuniones de comisión que organizó la Comisión de Minería sólo se incluyó uno de esos proyectos, el que fuera presentado por Silvina García Larraburu, Miguel Ángel Pichetto (ambos representantes de Río Negro, FpV) y María Esther Labado (Santa Cruz, FpV), cuyo tratamiento en asesores desarrollé en el capítulo anterior.

Los asesores explican la diferencia entre los “temarios de asesores” y “de Senadores” por cómo y sobre qué se discute en cada espacio laboral: en las reuniones de asesores se debaten las cuestiones más “técnicas” y se tratan

⁴² En el proceso de elaboración de normas, los Senadores realizan “trabajo político”, que se diferencia del trabajo militante en base no solamente a quiénes lo llevan a cabo (políticos profesionales) sino a las modalidades de labor y sus productos. Este consiste en una diversidad de actividades desarrolladas en diferentes escalas y niveles (local, provincial, nacional, así como en espacios públicos y privados) dirigidos a la producción de obras materiales e inmateriales a través de la generación de relaciones y la articulación de vínculos personales e institucionales (Gaztañaga, 2018: 92).

los temas que puedan tener alguna “complejidad” y que el Presidente considere necesario considerarlos en estas reuniones antes de pasar a las reuniones de comisión, como sucedió con los proyectos sobre garrapas de GLP. Por otro lado, en las reuniones “de comisión” se presentan los temas con “consenso” de los Senadores; es decir, son las instancias en que los Senadores de la comisión tratan proyectos que ya fueron acordados políticamente entre ellos para la aprobación y la firma de los dictámenes. Si bien este procedimiento podría sugerir una idea de mecánica secuencialidad (trabajo en asesores-trabajo en Senadores), la decisión de qué va a ser tratado en cada instancia de trabajo - las reuniones de comisión y las reuniones de asesores - es una “decisión política”, una atribución del Presidente y de los Senadores de la Comisión, que son los que acuerdan y definen qué temas y en qué instancias de trabajo van a ser tratados los proyectos. También puede suceder al revés, proyectos debatidos en reuniones de comisión que no “pasan” por reunión de asesores, cuando existe acuerdo y “voluntad política” de tratarlos y dictaminarlos. El proyecto de ley para la expropiación del 51% de las acciones de la empresa española YPF-Repsol es el ejemplo citado por los asesores como un proyecto que “pasó directamente” a Senadores sin que la comisión participara en su tratamiento o debate.

La diferenciación de las instancias de trabajo entre asesores y Senadores remite a las distintas “competencias” entre ellos, la cual provocó la discusión por su delimitación entre los asesores de la comisión de Ambiente y que desarrollé en el capítulo anterior. La explicación de parte de los asesores sobre la diferencia va unida a la referencia la “decisión política” y el “consenso” para señalar la “competencia” de los Senadores. Esto me llevó a indagar más en qué consiste este consenso necesario para poder debatir los proyectos en Senadores.

Muchos proyectos trabajados en asesores no son tratados en Senadores debido a sus modalidades de producción: porque son unificados con otros proyectos sobre el mismo tema; por la “inviabilidad técnica” de un proyecto, es decir, que es descartado por errores en su planteo o redacción, como ser,

por una contradicción con una ley anterior. Pero también puede suceder de que no haya “consenso” entre los Senadores para tratarlo; o que en el trayecto un Senador “pierda interés” en el proyecto que él mismo presentó. Esta última suerte corrió el proyecto antes mencionado que fuera presentado por García Larraburu, Pichetto y Labado. En primer lugar, los asesores de comisión encontraron un “error” en el planteo del proyecto (se contradecía con una legislación anterior); pero además la suspensión del tratamiento de este proyecto se debió a que Pichetto y Pereyra habían “perdido interés” en el mismo, y a pesar de que este mentado “interés” – sobre el cual no pude obtener mayores explicaciones que la dimensión personal – había sido la razón por la cual se había elegido este proyecto en particular para el tratamiento en Comisión. ¿Qué significa el “interés” de los Senadores en el proceso de producción de normas?

Estas preguntas son pertinentes dado que los proyectos que son considerados en “Senadores” constituyen sólo un pequeño porcentaje del total de proyectos ingresados a la Cámara y girados a las comisiones. En los medios de comunicación este hecho suele ser comúnmente explicado a través del término “cajonear”, que se refiere al “acto deliberado de frenar una discusión de un proyecto por parte del bloque mayoritario o de las autoridades de la comisión” (Calvo y Tow, 2011: 452). Por su parte, la ciencia política analiza la función de legislar, entendida como la capacidad de “redactar, proponer, estudiar, consensuar y aprobar” (Orlandi 1998: 91), en relación a la “productividad legislativa” durante ciertos períodos temporales y se enfoca en qué variables tienen efectos sobre dicha función. Algunos estudios se enfocan en el “comportamiento” de los legisladores a la hora de presentar proyectos y de votar, mientras que otros analizan cómo se define la “agenda legislativa”, es decir, la selección de los proyectos a debatir. Para ello analizan qué actores tienen “poder” o “control de agenda”, en función de la capacidad de influir cuáles proyectos serán tratados y sancionados: sean actores institucionales como los Presidentes de Comisión (Calvo y Tow, 2011), actores del sistema político como el Poder Ejecutivo Nacional (Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002; García

Montero, 2007; Alemán y Calvo, 2010; Bonvecchi y Mustapic, 2011; Bonvecchi y Zelaznik 2012); o los bloques partidarios (Mustapic, 2000; Jones 1997 y 2001; Jones, Hwang y Micozzi, 2009) respecto de la composición de la “agenda legislativa”. Estos análisis privilegian alternativamente una u otra variable o actor que identifican como el predominante a la hora de definir la agenda legislativa. Pero todos analizan en forma prescriptiva la “función” del Poder Legislativo medida a través de indicadores cuantitativos: proyectos presentados, dictámenes de comisión y proyectos sancionados. Es decir, la función del Congreso y el “comportamiento” de los Senadores son entendidos en relación al “producto” que se supone que deben producir: leyes aprobadas. Al analizar de esta manera la función legislativa, en términos del deber ser, pierden de vista las prácticas de los Senadores en tanto políticos profesionales.

En contraste con la forma en que la ciencia política analiza el “control” de agenda por parte de actores institucionales y del sistema político en base al poder que éstos ejercen, la perspectiva etnográfica con su atención a las prácticas de los actores me permitió analizar el proceso de elaboración de normas como un proceso político de naturaleza dialéctica. Uno de los aspectos fundamentales de dicho proceso está orientado a la ‘construcción de la agenda legislativa’ como parte vital del proceso de elaboración de normas. A continuación desarrollaré el punto de vista de los asesores sobre cómo se tratan los proyectos y de cómo “construye” una ley y la agenda legislativa, en la medida que ilumina por qué la mayoría de los proyectos “no ven la luz”, es decir, por qué no son aprobados y muchas veces, ni siquiera tratados.

La “suerte de ser ley”: el “proceso- procedimiento” y la creación de la ley

- *“La calidad de trabajo en una empresa de hacer chorizos, es la cantidad de chorizos y la calidad final y el abaratamiento de los costos, etc.”* Mientras esperábamos a que inicie una reunión de comisión de Minería en el Salón Illia, Alfredo me explicaba de este modo cómo él entendía el trabajo en el

Senado. Y prosiguió: - *“Pero para aplicarlo en el poder parlamentario, ya no es tan fácil...Esto no es una fábrica de chorizos, es una casa política.”*

Con esta metáfora criolla apelando a los embutidos y en un lenguaje de “productividad” tan cara a la “teoría de la organización” inspirada en el funcionamiento de organismos privados, Alfredo, asesor de la comisión de Minería, relacionó la idea de eficiencia con la del automatismo de la máquina para contrastarla con el funcionamiento de un “organismo político”, al que se refirió como “casa política” distinta a una empresa privada. El “proceso de producción” de una ley no funciona como una línea de producción automatizada, en la que toda “materia prima” - los proyectos - que ingresan al sistema “salen” del otro lado, como ley o como proyecto rechazado (como “chorizos”). Ni siquiera puede ser explicado en base a sus resultados, a “lo producido” (reuniones realizadas, dictámenes y leyes sancionadas) y menos aún a la normativa formal establecida en el Reglamento.

El contraste entre la “fábrica de hacer chorizos” y la “casa política” marca la diferencia entre el “proceso-procedimiento” como una mera producción secuencial, mecánica y teleológica que la lógica racionalista pretende imprimirle al proceso de sanción de leyes y el “proceso político” implicado en la “creación” y “construcción” de leyes, proceso dialéctico imbuido de la incertidumbre propia de la política y que no puede ser ‘medido’ en base a su “producto”: la cantidad de leyes sancionadas. Dicho proceso político refiere a la creatividad social que impregna al trabajo político de los políticos profesionales en el “camino de hacer una ley” y que diferencia el trabajo político “militante” (Gaztañaga, 2018).

Para comprender por qué muy pocos de la cuantiosa cantidad de proyectos ingresados a la Cámara integran la agenda legislativa y menos aún tienen la “suerte de ser ley”, hay que prestar atención a las diferencias y los hiatos silenciosos entre lo que explica la teoría constitucional y las prácticas en relación a la elaboración de normas. Como expliqué en el primer capítulo, hacer una ley es definido por la teoría constitucional como un “proceso”

(entendido como un procedimiento formal) que involucra la voluntad de las dos Cámaras. Dentro de cada una de ellas hay otro “proceso - procedimiento” interno para la aprobación de los proyectos, denominado “trámite parlamentario”, que comienza con la presentación del proyecto en mesa de entradas, su estado parlamentario en el recinto; sigue con su tratamiento y dictamen en comisión para pasar nuevamente al recinto para su aprobación o rechazo. De ser aprobados, pasan luego por la otra Cámara para su aprobación, modificación o rechazo, hasta que van al Poder Ejecutivo para su promulgación o veto.

A pesar de que la teoría constitucional y el propio “trámite parlamentario” dan una idea de secuencialidad o automaticidad donde impera la lógica de la experiencia y la pericia imparcial, cada paso del proceso implica una “construcción política”. Los asesores de comisión definen al proceso de producción de una ley como un “camino” que hay que “transitar” atravesando diferentes “pasos”, uno de los cuales es el tratamiento en comisión, que es “obligatorio”. Un aspecto fundamental que diferencia al proceso-procedimiento normativo del proceso político de producción de una ley radica en que éste último implica la generación de consensos por parte de los Senadores con todos los “eslabones de la cadena”, es decir, por todas las instancias por las que pasa desde que es creado en los despachos y presentado en la Mesa de Entradas. El consenso que se necesita para debatir los proyectos presentados es parte del trabajo político tendiente a “poner en agenda” el proyecto a través de forjar compromisos vinculantes entre personas y agrupamientos políticos, y generar interés en el proyecto en cada uno de los pasos del proceso-procedimiento.

En primer lugar, el “giro” está determinado por el Secretario Parlamentario, quien puede hacer un primer “filtro” del proyecto asignándola a una u otra comisión, o a varias de ellas. La determinación del “giro” no sigue una estricta interpretación del Reglamento interno que establece explícitamente la “competencia” de cada comisión, sino que responde también a una variable “política”, dado que el Secretario Parlamentario es designado por la mayoría parlamentaria ejercida en 2015 por el FpV. Una práctica que suele

utilizar el Secretario para proyectos que la mayoría parlamentaria no quieran que sean dictaminados es enviar un proyecto a muchas comisiones, dado que dilata y dificulta su tratamiento. O, por el contrario, puede enviar un proyecto a una de las posibles comisiones a la que podría ser girado, sin que pase por otras, cuya Presidencia sea ejercida por un/a Senador/a de la oposición.

Luego, ya dentro de cada comisión, cuando un proyecto es “girado” no significa que vaya a ser efectivamente “tratado” en la comisión; esto vale tanto para asesores como para Senadores. ¿De qué depende ese tratamiento? De la decisión del Presidente de la Comisión, así como del visto bueno del resto de los Senadores que la componen, quienes deben estar de acuerdo con el “temario” propuesto, dar quórum para las reuniones y su aprobación para la firma del dictamen. Los asesores de comisión me explicaron que por lo general “para transitar más fácilmente la cosa” – el tratamiento de los proyectos - a principio de año se hace una reunión entre los Senadores de la comisión en donde se consensúa una “batería” de temas que van a ser tratados durante el año. Que el proyecto sea tratado y dictaminado en la comisión, tampoco implica que vaya a ser tratado en el próximo paso del proceso procedimiento, el “recinto”, lo cual involucra a otra “instancia política”: el Plenario de Labor Parlamentaria, integrado por todos los Presidentes de bloques partidarios y encargado de evaluar los dictámenes y la “agenda” que va a tratar en la “reunión plenaria”.

En todas estas instancias o pasos ¿qué significa el consenso que se necesita? Se trata del visto bueno de los “bloques partidarios”. Esta es una figura reconocida en el Reglamento del Senado Nacional y consiste en el agrupamiento de los Senadores según sus “afinidades políticas”. En 2015 legislativo, los 72 Senadores nacionales se agrupaban en 24 bloques parlamentarios. El bloque más numeroso era el del partido Frente para la

Victoria, el mismo partido que por ese entonces detentaba el Ejecutivo Nacional (“el oficialismo”).⁴³

El “último eslabón de la cadena”, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), constituye un actor fundamental para la aprobación un proyecto durante su tratamiento y no sólo en la instancia del “veto”. Cuando existe un “gobierno unificado” es decir, cuando el partido que detenta el PEN tiene mayoría en el Congreso, el apoyo del PEN es necesario para que el proyecto reciba el visto bueno del bloque mayoritario, sea tratado y aprobado en el Poder Legislativo. Es decir, que si bien el proceso-procedimiento lo muestra como el “último” paso, la construcción de un consenso con los representantes del PEN debe ser puesta en marcha durante su tratamiento en el Congreso. Además, la relación entre el Senado y el PEN adquiere particular importancia en el caso de las leyes que necesiten ser “reglamentadas”⁴⁴, lo cual es potestad del PEN. Esta instancia es de especial relevancia para ciertas comisiones, como la de Minería, Energía y Combustibles, en la cual la mayoría de las leyes que de allí “salen” necesitan ser reglamentadas debido a su complejidad técnica. Sin un vínculo y un consenso con el PEN, la ley puede ser aprobada; pero esto no significa que el PEN haga el reglamento, y aun si esto no ocurre, la misma puede no ser “operativa” en la realidad.

En todo este “recorrido”, ¿cómo se convierte un proyecto en una ley sancionada? En la construcción de consensos políticos, en cada paso del

⁴³ El bloque del oficialismo estaba compuesto por 32 Senadoras y Senadores, lo cual lo convertía en la llamada “primera minoría”, es decir, que si bien es mayoritario en comparación con los otros bloques, la cantidad de bancas no le alcanza por sí sólo para obtener el quórum propio necesario para el “pleno” (número mínimo de Senadores para tratar y sancionar un proyecto), calculado en 37 senadores. Sin embargo, podía hacerlo gracias a aliados. En este caso eran tres senadores de Santiago del Estero –el ex gobernador Gerardo Zamora y Ada Iturrez de Capellini– ambos del Frente Cívico - y Gerardo Montenegro, del Frente Popular de Santiago del Estero; dos Senadores de Corrientes José María Roldán (Frente de Todos-Corrientes) y Josefina Meabe (Partido Liberal de Corrientes) y una Senadora de Santa Fe, Roxana Latorre del Federalismo Santafesino.

⁴⁴ Los llamados “reglamentos de ejecución” o “decretos reglamentarios” son atribución del Poder Ejecutivo Nacional y tienen como fin facilitar la ejecución de una ley regulando aspectos para su cumplimiento y efectividad de sus objetivos. (Ekmedjian: 1997, 499). Estos aspectos pueden incluir, por ejemplo, la creación de un organismo, o cuestiones de tipo administrativa o presupuestaria, que son instancias que dependen del Poder Ejecutivo.

recorrido, un aspecto relevante es la capacidad de “hacer concesiones”. Durante proceso hay diferentes sectores privados (como empresas u ONG’s) y públicos (como por ejemplo universidades) que tienen diversas posiciones sobre el tema sobre el que versa el proyecto. También es usual que en la comisión hayan ingresado muchos proyectos que intentan legislar sobre el mismo tema con posiciones diferentes sobre cómo definir y abordar el tema. Por ejemplo, en el caso de los proyectos sobre GLP, había siete proyectos distintos y la discusión entre los asesores pasaba si el problema de faltante de garrafas radicaba en la cantidad de garrafas disponibles o su distribución. En este proceso de producción de la ley, no todas las posiciones se van a poder “conciliar”. ¿Cómo se produce entonces un “texto unificado”? Para los asesores, la ley es “fruto de concesiones”. Estas concesiones representan modalidades productivas que diferencian la mera producción (entendida como los pasos procedimentales y normativos) de la creación de la ley y se logran sacando una cosa y dejando otra de lado. Pero en el proceso de hacer concesiones “lo que sale” (la ley ya sancionada) nunca “conforma” a todos los actores que intervinieron en su creación y producción. Para los asesores, la imposibilidad de conciliar todos los intereses y posiciones y que genera esa ‘inconformidad’ con las leyes sancionadas es algo normal y “es parte de cómo se trabaja”.

Ahora bien, quien participa activamente en este proceso de creación y construcción es el/la autor/a del proyecto, en la mayoría de los casos un Senador o Senadora, es quien lo tiene que “seguir”, “mover” y “acordar” políticamente para que “su” proyecto pueda integrar la “agenda” legislativa y pasar por todas estas instancias. Por esa razón ligada a la responsabilidad política de la autoría (Gaztañaga, 2018), cuando un Senador termina su mandato, los proyectos que haya presentado y que no hayan sido tratados difícilmente sigan “curso”.

Sin embargo, como mostraré en la siguiente sección, en todo este “proceso de construcción” el “comportamiento” de los legisladores no es “uniforme” y depende en gran medida del “interés” que tenga el/la Senador/a al presentar un proyecto y que determina la forma en que presenta un proyecto, las

estrategias que despliega y los consensos que genera a lo largo del “recorrido”.

El interés largo y el corto

Cuando un Senador está “interesado” en que su proyecto tenga un “impacto en la realidad”, es decir, que esa ley se apruebe y se convierta en “operativa”, además de pasar por todos los pasos técnico-administrativos, debe hacer el recorrido de construcción de consensos al que me referí en la sección anterior, especialmente acordar con el PEN la relevancia coyuntural y estructural de la ley, y demostrarlo con estudios sobre el área o tema sobre el que quiera operar con la ley que propone. El ejemplo paradigmático de este recorrido de creación y construcción de la ley que me dieron los asesores de Minería fue el del Senador Marcelo Guinle⁴⁵, quien se había especializado en el tema energético y que en 2013 presentó en el Senado un proyecto de modificación de la Ley 26.190 y que tenía como objetivo desarrollar fuentes alternativas de generación de energía. El proyecto fue aprobado por el pleno del Senado en diciembre de 2014, luego de dictamen favorable de las Comisiones de Minería, Energía y Combustibles y la de Presupuesto y Hacienda. En 2015 fue aprobado por la Cámara de Diputados y sancionado por el Ejecutivo en el mismo año como la “Ley 26190. Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica”.

Si bien el Senador Guinle era del “oficialismo”, dicha pertenencia no significaba que su propio bloque le fuera a dar voto favorable para su proyecto. La condición para que ello sucediera era que hubiera un “consenso” con el Poder Ejecutivo Nacional. Como al Senador “le interesaba” que su proyecto “fuera ley”, contrató a un asesor “especialista” (el Director de la carrera de Energías Renovables de la Universidad Tecnológica Nacional) para estudiar el tema y asesorarlo con la redacción del proyecto; realizó consultas y reuniones con personal de la Secretaría de

⁴⁵ Marcelo Guinle, abogado y escribano de profesión, fue Senador Nacional por la provincia de Chubut entre 2001 y 2015 por el Frente para la Victoria.

Energía del Poder Ejecutivo Nacional para que su proyecto sea aprobado. Luego de la aprobación, su asesor continuó trabajando con funcionarios de la Secretaría de Energía del PEN en la reglamentación de la ley. Dado el trabajo político (y técnico) que el Senador invirtió en el tratamiento, sanción y reglamentación de la ley, ésta es conocida como la “ley Guinle”, que refiere a la personalización de las “obras políticas” (Gaztañaga, 2010; 2018), la cual da cuenta del trabajo que se realizó para su realización. Este trabajo articuló el saber técnico especializado del asesor contratado, con las relaciones y vínculos que el Senador forjó con el bloque mayoritario del Senado y con el Poder Ejecutivo Nacional para presentar la necesidad y factibilidad del proyecto de ley, para que éste sea incluido en la agenda legislativa y sancionado como ley.

Otro escenario posible para este proceso de creación puede darse en el contexto de que un Senador emita un proyecto de ley sin estar “interesado” en que el mismo se “pueda cursar”. En este caso, lo que le interesa es presentarlo para mostrar una “posición política”. En este sentido, el hecho de presentar el proyecto se vincula más con una “finalidad personal política” del Senador que con el “impacto” que su proyecto pudiera tener en la “realidad empírica”. A este tipo de accionar se lo denomina en la jerga de la Casa como “interés corto” y el mismo es satisfecho con sólo presentar el proyecto; tendiente a “cumplir con un compromiso”, para responder a la provincia que representa y/o a la necesidad de algún sector al que tiene que responder, a sus votantes – si el tema fue un eje de campaña - o quedar bien con el intendente “fulano de tal”. Los “proyectos de comunicación” y de “declaración”⁴⁶ son las herramientas para tales fines y suelen ser los que engrosan la cantidad de proyectos presentados en el Senado. Más allá del carácter instrumental y teleológico que pudiera tener una situación particular, el “interés corto” también es entendido entre los actores como una forma de “cumplir con un compromiso”, de honrar obligaciones vinculantes además de los principios morales construidos, que

⁴⁶ Los proyectos de comunicación consisten en “toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes” Los proyectos de declaración son “toda proposición destinada a refirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo”.

no son específicamente normados, pero sí subrayados de manera cotidiana entre los actores.

En el proceso de producción de una ley hay que comprender también cómo “surgen” los proyectos y cuáles son los espacios en que los actores se dedican a ‘crearlos’ imaginativamente y producirlos de manera secuencial y técnica. En términos generales, los proyectos surgen (o son creados) ‘en’ los despachos de los Senadores. Esa espacialidad del lugar de trabajo se conjuga con la “territorialidad” de los Senadores (que representan a las provincias), la cual impregna de manera vital a su trabajo político y por ende también al criterio de presentación de los proyectos. Es decir, los proyectos deben ser acordes y responder al interés de la provincia a la que representan. Asimismo, la presentación de un proyecto responde los intereses o línea política del bloque al que pertenece el o la Senador/a; así como al interés personal y político de la autoría, a la “línea” de interés temática de cada Senador/a en particular, es decir, al tema en que se ha especializado en su trayectoria; por ejemplo, en el caso de Guinle, lo tocante a la energía renovable. Pero además de esas dos dimensiones de respuestas, los proyectos suelen atender a todo lo que “va apareciendo” en la prensa y a los “reclamos de la gente”, de manera tal de responder a intereses más o menos difusos y coyunturales; por ejemplo, a los faltantes de garrafas de gas.

En suma, el trabajo político invertido en la creación de un proyecto, tanto en los despachos como en las tareas orientadas a “generar consenso” o “acordar” los temas que van a ser tratados para la conformación de la “agenda legislativa”, no suele estar reflejado en los cálculos cuantitativos de la “performance” del organismo, pero es una parte sustancial del trabajo de los Senadores. Si entendemos a la presentación de un proyecto como parte del “trabajo político” de un Senador orientado a producir obras a partir de la “generación de interés” y la articulación de relaciones vinculantes entre personas e instituciones (Gaztañaga, 2008 y 2018; Hurtado Arroba, 2018), el hecho de que el proyecto sea o no sancionado como ley no refleja todo su

proceso de creación y construcción, todo el “trabajo” (administrativo, técnico y político) realizado por asesores y Senadores. No se puede comprender este trabajo midiendo la “tasa de despacho” o la “productividad del Senado”. La atención hacia las actividades cotidianas y las prácticas que éste trabajo implica ilumina el proceso político de construcción de una ley, aunque ésta no sea sancionada.

Del mismo modo, las situaciones en que los proyectos no se concretan o se desestiman (falta de quórum, falta de consenso, errores técnicos) son parte del trabajo político que se invirtió en un proyecto. Este trabajo político no constituye un insumo de un proceso teleológico en el sentido de que toda acción producirá el efecto esperado, sino que se enfrenta con la inherente incertidumbre del campo político. Su carácter productivo tampoco significa que se pueda medir o cuantificar fácilmente, no sólo por el carácter inmaterial de algunas de sus producciones (como los vínculos, relaciones o el “interés”), sino que además muchas de sus acciones implican saber esperar, seleccionar, rechazar o suspender (Gaztañaga, 2018).

Aquí también hay que tomar en consideración la propia noción de “casa política”, que hace referencia a prácticas internas que no se rigen por las reglas formalmente establecidas (Ferreño, 2015) sino que son justificadas apelando a criterios “políticos”, esto es, que responden a las relaciones de poder en el campo político senatorial, o que se constituyen en recursos dirigidos a aumentar el capital político de los Senadores, crear “interés” o generar consensos. Esta visión nativa difiere de los análisis que interpretan las desviaciones normativas como “patologías” a las que hay que responder a través de mayores controles formales, con el fin de alterar las conductas de los miembros de la organización. La “efectividad” de la “fábrica de chorizos” no es aplicable a una institución que no se rige únicamente por criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad, entendida como neutralidad valorativa.

El Reglamento y la “realidad”

La estructura y funcionamiento del Senado, como organismo estatal, está altamente normada por reglas formales. Pero la vida social, como señala Malinowski (1991), se desarrolla en el trecho entre el “ideal de la ley” y la “vida real” de manera tal que “las reglas de derecho, lejos de ser rígidas o absolutas” son usadas de forma “elástica y adaptable” estableciendo así un “sistema de evasión” apoyado en los usos tolerados por la costumbre. A esta diferencia se refiere también la metáfora nativa de la “casa política”, la cual señala prácticas informales legítimas aprendidas y reproducidas por los actores y que se apartan de lo establecido en el Reglamento. Estas prácticas no sólo se aplican a las tareas rutinarias de los asesores, sino también en la toma de decisiones de los Senadores (Ferreño, 2015). En esta “casa”, la “decisión soberana” de los Senadores es la que define la forma de trabajo y no necesariamente tiene que respetarse un “procedimiento técnico”. En este sentido, no seguir lo pautado por el Reglamento por razones “políticas” es una práctica aceptada y legítima entre los asesores y los senadores en tanto miembros de la casa.

El Reglamento del Senado, al que todos mis interlocutores me remitían cada vez que les hacía alguna pregunta sobre el funcionamiento y el trabajo de las Comisiones, es un documento de 57 páginas, 229 artículos en el cual se detalla desde la primera sesión del Senado a principio de año, los tipos de sesiones y las normas de protocolo que los legisladores deben respetar en ellas, las comisiones por competencia y composición, el quórum, los tipos de proyectos a presentar y las atribuciones de las autoridades del Senado, entre otros aspectos. Pero cuando les preguntaba por los hiatos entre lo allí señalado, y su uso en la práctica, los asesores me respondían que el Reglamento funciona como una “guía” y que es lo suficientemente “flexible” para ser plausible de diferentes interpretaciones o lecturas. Es decir, a pesar de la alta formalización y codificación de los procedimientos internos, la distancia entre lo que ellas establecen y las prácticas cotidianas de los actores es parte de la vida social del Reglamento. Como explicaré a

continuación al analizar el trabajo de la Comisión de Minería, los casos en que las prácticas y lo reglamentado difieren son diversos.

La “forma de trabajo” de asesores y Senadores no obedecen ni total ni específicamente a lo “normado” o “reglamentado”. La falta de quórum que tuvieron las reuniones de comisión y la decisión del Presidente Pereyra de suspenderlas hasta que pasen las elecciones legislativas constituye un ejemplo del trecho que existe entre la norma escrita y las prácticas informales. A diferencia de las reuniones de asesores –cuya convocatoria o regularidad no está formalmente establecidas dependen de la “modalidad de trabajo” del Presidente de Comisión –el funcionamiento de las reuniones de comisión está detallado en el Reglamento. Allí se establece que las comisiones deben reunirse cada 15 días y que para que éstas se desarrollen necesitan de un determinado “quórum”, calculado en más de la mitad de sus miembros. Sin embargo, los Senadores no acudían a las sesiones convocadas; mayormente debido a que estaban abocados a sus campañas electorales. En el caso de la comisión de Minería, fue esta la razón que esgrimió el presidente Pereyra para suspender la convocatoria a esas instancias “hasta que pasaran las elecciones legislativas”. La falta y suspensión de reuniones (si bien contraria al Reglamento) era aceptada por los asesores, que interpretaban que más allá de lo reglamentado la “realidad” era que las comisiones se reúnen “cuando pueden”, es decir, cuando pueden juntar su quórum.

Otra situación en la que advertí una diferencia entre lo reglamentado y la práctica se refería al quórum y la firma de los dictámenes en comisión. Luego de las reuniones de comisión sin quórum, encontré en la página web del Senado cinco dictámenes⁴⁷ de la comisión de Minería aprobando

⁴⁷ Se trataba del proyecto de Ley de la Senadora Monllau “Declarando a la Rodocrosita (MNCO3) como piedra nacional argentina”; del proyecto de declaración del Senador Pereyra “Declarando de interés la realización del IV Seminario Internacional “Litio en la región de Sudamérica”, a realizarse los días 17 y 18 de junio de 2015 en la ciudad de Salta”; y un proyecto de comunicación de la Senadora Odarda “Solicitando se informe si las autoridades nacionales fueron notificadas de los aumentos tarifarios producidos en agosto y noviembre de 2014, en la Pcia. de Rio Negro, en el marco del programa de convergencia de tarifas eléctricas y reafirmación del federalismo eléctrico e integración en el país”; proyecto de declaración de la Senadora Giménez “Expresando beneplácito por el día de la minería a

proyectos que formaban parte de los temarios de las reuniones de comisión. La falta de quórum no significa necesariamente que ningún proyecto sea dictaminado, a pesar de que el Reglamento establece que los dictámenes deben firmarse en las reuniones de comisión en las que se reúne más de la mitad de sus miembros. Sin embargo, la norma institucional informal dicta que a veces se “sesiona igual sin quórum”. Paula, asesora de la comisión de Minería y con veinte años de trayectoria en la “casa”, me explicó que a pesar de que no haya quórum en el momento de la reunión de comisión, algunos Senadores les piden que les “firmen el presente” porque no llegan a la reunión. Aunque “no estén allí” físicamente presentes, están “con voto a favor” y entonces se pueden “pasar” los proyectos. Diferenció esta situación de la que suele darse cuando el Senador no da quórum “de ninguna forma”, esto es cuando “manifiestan políticamente” que no quieren dar consenso para los proyectos presentados en el temario de la reunión.

Conocer los “usos y costumbres” y tener “conocidos” en diferentes oficinas del organismo es importante por razones de “eficiencia, efectividad y transparencia” del trabajo administrativo-técnico de los asesores, dado que les permite “agilizar” el trabajo y “encauzar los pedidos” (Ferreño, 2015: 6). Pero ésta no es la única razón de su relevancia dentro de la institución. Conocer las prácticas informales y diferentes “usos” flexibles y legítimos del Reglamento también es relevante en términos de su utilización “política” por parte de los Senadores. Si bien esta ‘expertise’ está dentro de lo que se considera el trabajo “administrativo - técnico” de los asesores, se entrelaza con el “trabajo político” de los Senadores.

Como las actividades dirigidas a generar consenso e interés para poner en agenda los proyectos por lo general ocurren en espacios que no son de acceso público, en la Comisión de Minería no pude observar su puesta en práctica en forma directa sino que pude reconstruir en qué consisten a través de mi interacción con los asesores de comisión y de despacho, quienes trabajan diariamente con los Senadores. No obstante, pude realizar

realizarse el 7 de mayo de cada año” y un proyecto de declaración del Senador Pereyra “Adhiriendo a la conmemoración del día de la minería el 7 de mayo de 2015”.

observaciones etnográficas de ciertas prácticas desarrolladas por el Presidente Solanas en la Comisión de Ambiente dirigidas a generar interés y consenso en los temas y proyectos que a él le interesaba discutir y tratar. Al no encontrar dicho “consenso” entre la mayoría de los Senadores que componían la comisión que él presidía, su estrategia estuvo dirigida a hacer “público” tanto el debate como la posición negativa o “falta de consenso” de los Senadores para tratar dichos temas.

La diferencia entre el “quórum físico” y el “quórum político” es muy útil para comprender lo que ocurrió en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Como intentaré mostrar, a la falta de quórum “física” debido a las elecciones legislativas- y que también sufrió la Comisión de Pereyra - al Presidente Solanas se le sumó la falta de quórum “político”.

El quórum físico y el político

Las reuniones de la comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable también tuvieron lugar en el Salón Eva Perón del Palacio del Congreso. El “temario” de las reuniones contenían proyectos para aumentar los controles ambientales de minería que habían sido discutidos previamente en la reunión de asesores. Aquellos habían provocado una discusión respecto de la “competencia” de los asesores de despacho y los de la comisión, dado que los Senadores no habían dado “mandato” a sus asesores para tratar estos temas, cuestión que generó que Solanas decidiera pasar el debate a “Senadores”.

Sin embargo, las reuniones de Senadores convocadas por Solanas tampoco tuvieron quórum. En una de ellas, luego de la media hora de espera para declarar la falta de quórum y suspender la reunión, el Presidente dijo unas palabras frente a la cámara de televisión y a algunos asesores de comisión y de despacho que estaban presentes. Destacó el quórum y la presencia que ellos (refiriéndose a los Senadores presentes)⁴⁸ daban a otras comisiones, aunque éstas presenten proyectos que les parecían “nefastos”, como por

⁴⁸ En la reunión estaban presentes el Senador Eugenio Artaza del partido Encuentro por Corrientes (bloque UCR) y la Senadora Norma Morandini del Frente Cívico De La Provincia de Córdoba.

ejemplo un proyecto enviado por el Ejecutivo Nacional para el tratamiento de envases vacíos de fitosanitarios al cual Solanas se opuso. Así, denunciaba públicamente la práctica política e institucional de no “dar quórum” en temas que no tienen consenso por parte de la mayoría parlamentaria o del Poder Ejecutivo Nacional; algo considerado por él moralmente una “mala forma de hacer política” en el Senado (Frederic y Masson, 2006).

La falta de quórum se repitió en las dos siguientes reuniones de comisión que convocó Solanas. Pero en este caso, a diferencia del proceder del Senador Pereyra, no suspendió su convocatoria. Como intentaré mostrar a continuación, esta decisión era parte de una modalidad de trabajo inspirada por una estrategia política en la cual confluían tanto su trayectoria política y profesional, como el lugar en el campo de poder dentro del Senado Nacional.

La soledad del Presidente

- *“En el Congreso todo se maneja por el bloque mayoritario... - me explicaba tristemente Guillermo, Secretario de la Comisión - Ambiente no consigue quórum porque lo que se manda a la Comisión no interesa al oficialismo.”*

Con esta resignada reflexión Guillermo identificaba lo que para él era la “forma de trabajo” en Senado y cómo ésta influía en lo que sucedía en la Comisión de Ambiente. A la falta de quórum “física” debido a las elecciones legislativas- y que también sufrió la Comisión de Pereyra - al Presidente Solanas se le sumó la falta de quórum “político”. Esta situación había sido advertida por la asesora de la Senadora Sandra Giménez (Misiones, bloque FpV) durante una reunión de asesores y se hizo evidente en las reuniones de comisión a la que sólo asistían unos pocos Senadores del inter-bloque UNEN, como Norma Morandini y Magdalena Odarda (Río Negro, Alianza Frente Progresista). A ellos también se sumaron en dos ocasiones el Senador correntino Eugenio Artaza y el Senador Diego Santilli, del bloque PRO y Unión por Entre Ríos.

La “decisión política soberana” del Presidente para definir la agenda y el temario no significa que consiga consenso ni que los temas que ha propuesto sean tratados en su comisión. Su decisión se ve limitada por la lógica de los bloques partidarios y su propia posición política en esta arena, lo cual define el consenso que puede alcanzar. Esto es así, dado que la representación partidaria en las comisiones tiene que ser proporcional a los bloques partidarios del total de la Cámara. ¿Qué significa esto? Que el bloque mayoritario del Senado, es decir, el más numeroso, es el que va a tener la mayor cantidad de miembros en todas las comisiones del Senado.

La Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable estaba compuesta por ocho Senadores del Frente para la Victoria, dos de la UCR; uno del PRO, uno del MPN, uno del Frente Cívico Por Santiago, uno de Alianza Frente de Todos y sólo tres del interbloque Unen, bloque del Presidente de la Comisión. Si bien Solanas era el Presidente de Comisión, era un Presidente “de la minoría”, dado que pertenecía al interbloque UNEN, compuesto por seis Senadores. Además, al año siguiente Solanas se iba a quedar “solo” – profundizando su posición en “minoría” – debido a que varios de sus Senadores aliados no renovaron sus bancas, como Norma Morandini y Rubén Giustiniani.

Frente a este escenario de disposición de las fuerzas políticas, Solanas diagramó para la segunda mitad del año una estrategia para dar “visibilidad” a los temas de su comisión. Para ello decidió “jugar” con el Reglamento para “poder hacer algo”. Guillermo, Secretario de comisión, me explicó que cada Presidente de comisión tiene una determinado “estilo” y “metodología” de trabajo, que si bien está normada por el Reglamento, éste es “flexible” y da lugar a que cada nuevo Presidente pueda hacer “las cosas de manera diferente”, como por ejemplo, actuar de determinada manera en lo que respecta a las convocatorias a reuniones o la presentación de los temas a tratar. Para Solanas esta “metodología” implicaba además “romper” con la lógica del Senado en que todo “se maneja por las mayorías y los bloques” y que tiene un estilo que entendía como “formal”, “corporativo” y “feudal”. Para quebrar esta modalidad, el “juego” que armó Solanas implicó una

interpretación y un uso determinado del Reglamento.⁴⁹ Este fue leído como disruptivo por parte de algunos de los Senadores y asesores.

Para Enrique, su asesor de despacho, la falta de apoyo político de Solanas sumada a sus estrategias disruptivas (literalmente decía, “Pino rompía las bolas”) iba a costarle la presidencia de Comisión al año siguiente.⁵⁰ Las Presidencias de Comisión son codiciadas entre los Senadores porque otorga diferentes tipos de recursos: monetarios (se le asigna un módulo de dinero), mayor cantidad de asesores (que les permite ir formando “cuadros políticos”) y la capacidad de tomar decisiones debido al cargo (como la definición del temario y la convocatoria a reuniones).

Efectivamente, frente a la advertencia de la falta de quórum y el “mandato” de los Senadores hecha por la asesora de la Senadora Sandra Giménez – representante del bloque mayoritario – en las reuniones de asesores, Solanas decidió organizar tres charlas debate “abiertas” al público: una charla sobre “Agroquímicos”; una jornada sobre “Megaminería en la Argentina” y otra que se titulaba “Alternativas al extractivismo” en las que invitó a “expertos” en las disciplinas. Los asesores y la Comisión se encargaron de distribuir las invitaciones a través de la página del Senado, en redes sociales como Facebook y en páginas de organizaciones ambientalistas, como la Red de Pueblos Fumigados; la convocatoria fue exitosa dado que a cada charla asistieron aproximadamente 150 personas.

A diferencia de las reuniones de asesores, Solanas organizó estas charlas en el salón Illia del Palacio del Congreso. El cambio de escenario del Edificio Alfredo Palacios al Palacio era provocativo, dado que introducía temas y actores que no suelen estar presentes en la Cámara Alta, como estudiantes universitarios, representantes de comunidades mapuches y de asambleas de vecinos afectados por la actividad minera. Esto fue destacado por el

⁴⁹ Esta “violación a las reglas de juego”, podría considerarse como de tipo “transaccional”, es decir, orientada a modificar las normas del statu quo a través de la manipulación y el rompimiento del orden para la obtención de metas (Bailey, 1971).

⁵⁰ Este pronóstico finalmente no se cumplió y el Senador Solanas pudo renovar la Presidencia de comisión. Las negociaciones que fueron necesarias para ello no son objeto del presente análisis, pero basta decir que Solanas tuvo que acordar con los bloques partidarios para que esto suceda.

propio Solanas cuando daba las palabras de bienvenida en todas las charlas que organizó. Estos debates, según él, eran “históricos”. En primer lugar, porque era la primera vez que se organizaba un debate sobre estos temas desde una mirada ambiental en el Senado. Además, su importancia radicaba en que iba a quedar un registro escrito del debate como “registro oficial” de la institución, que puede ser consultado por la página web.

Por otro lado, como explicaré en el siguiente apartado, mientras duró la convocatoria a las reuniones de comisión, Solanas insistió en el temario por él definido a pesar de que sabía que o iba a tener quórum. Una de esas reuniones tuvo lugar en San Juan y tenía como objeto tratar el derrame de solución cianurada en la Mina Veladero en San Juan, que había ocurrido en septiembre de ese mismo año.

La tercera es la vencida

La falta de “quórum político” que sufrió Solanas no sólo se debía a que lo girado a la Comisión de Ambiente no “interesaba”, sino también a que los Senadores no estaban de acuerdo con el “temario” definido por el Presidente, compuesto principalmente por proyectos tendientes a aumentar los controles ambientales a la actividad minera. Ante la falta de apoyo político, Solanas recurrió a su rol institucional como Presidente de Comisión para insistir en el tratamiento de un temario compuesto por proyectos que le “interesaban” y ameritaban un “debate público” especialmente en un año electoral. Con esa batalla perdida en asesores, debido a que los Senadores no dieron “mandato” a sus asesores para tratar dichos temas, Solanas los “pasó” a las reuniones de comisión para que fueran los propios Senadores los que expresaran su falta de voluntad e interés a través de su ausencia o falta de quórum para el tratamiento de los proyectos. De esta manera podía exponer públicamente a quienes no daban quórum y reforzar la denuncia moral. Además, al mostrar que él como Presidente de Comisión sí tenía voluntad de debatir proyectos de protección medioambiental, enviaba un mensaje a su electorado de que él estaba haciendo ‘bien’ su trabajo político como su representante.

En una de las reuniones sin quórum, el Senador Santilli explicó la estrategia elegida por la comisión refiriéndose al artículo 101 del Reglamento – el cual establece el mecanismo frente a la falta de quórum – como forma de incluir estos temas como “política de Estado” y consolidarlas institucionalmente. Efectivamente, el Reglamento indica que si pasan tres reuniones sin quórum, el Presidente de la Comisión puede dar aviso al Secretario Parlamentario y dictaminar con un tercio de los Senadores de la Comisión. Es un dictamen denominado “en minoría”, término que indica que la decisión se tomó con un número por debajo del quórum habitual, calculado en más de la mitad de sus miembros.

Dado que la comisión de Ambiente está compuesta por diecisiete Senadores, Solanas necesitaba seis para poder sesionar y dictaminar en “minoría”. Y así ocurrió en la tercera reunión de Comisión, que esta vez fue convocada en el Salón Illia. Además de Solanas, a la reunión asistieron los Senadores Gerardo Morales y Alfredo Martínez de la UCR, Diego Santilli del PRO, Norma Morandini del Frente Cívico de Córdoba y Magdalena Odarda del Frente Progresista de Río Negro. En esta reunión los Senadores pudieron firmar dictamen en minoría a favor de cinco proyectos⁵¹ que habían sido girados únicamente a la comisión de Ambiente, lo cual les daba la posibilidad de tratarlos sin la necesidad de consensuar con otra comisión.

La firma de estos dictámenes “en minoría” fue interpretada por los asesores de la comisión de Minería como una “movida política” por parte de Solanas.

⁵¹ Proyecto de Declaración: Expte. S-2417/15 de la senadora ODARDA, “Declarando de interés ambiental el proyecto de una biorefinería social para el tratamiento de aguas cloacales, llevado a cabo por la empresa Mama Grande en la localidad de Totoras, Pcia. de Santa Fe”; Proyecto de Comunicación: Expte. S-2085/15, senador De Angeli “Solicitando informes sobre diversos aspectos relacionados con el programa “Jóvenes por un ambiente sustentable”, llevado a cabo durante el año 2014”; Proyecto de comunicación Expte. S-2286/15 del senador Giustiniani “Solicitando que Argentina se pronuncie en la próxima reunión de la Convención sobre la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, a favor de las propuestas presentadas para la creación de áreas marinas protegidas en los mares que rodean la Antártida”; Proyecto de Ley Expte. S-1019/14, senador GIUSTINIANI: Reproduce el proyecto de ley prohibiendo la utilización de sustancias tóxicas en procesos mineros. (Ref.: D-1774/12); proyecto de Ley de los senadores SANTILLI y MICHETTI: De presupuestos mínimos sobre la gestión integral de residuos de pilas y baterías primarias y secundarias en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Esta interpretación se debía a que este tipo de dictamen no tiene posibilidad de pasar al “recinto”, porque no obtiene el consenso de los bloques durante la “labor parlamentaria”, instancia política previa para “pasar” al pleno de la Cámara. Sin embargo, los Senadores que impulsen dicha iniciativa tienen un dictamen firmado y publicado, lo cual les “sirve” políticamente para “mostrarlo”. El dictamen en minoría era parte de lo que ellos identificaban como el “interés corto”, opuesto al interés largo de un Senador en que su proyecto tenga “impacto en la realidad empírica”, para lo cual tiene que hacer todo el “recorrido” procedimental, técnico y político que anteriormente expliqué. Por su parte, Guillermo, Secretario de la Comisión de Ambiente, también entendía que los dictámenes firmados por los Senadores no iban a ser tratados en el recinto. A pesar de ello, creía que era mejor “hacer algo” a “resignarse”. Así lo había expresado también el mismo Solanas, que durante la firma de los dictámenes se había referido al hecho como un “triumfo” de su comisión.

Si entendemos las prácticas de Solanas como “trabajo político” que “reproduce su propio puesto de trabajo”, la convocatoria a las reuniones, las charlas abiertas y el dictamen en minoría a través del particular uso que dio al reglamento, implicó una movilización de recursos y capital político (incluso el ganado como cineasta en otro “campo”) que podía representar una mayor acumulación de capital simbólico (Bourdieu, 1997). Pero si corremos la mirada que considera al trabajo político únicamente desde el punto de vista instrumental y consideramos sus “aspectos productivos”, en el sentido de la producción de políticas materiales e inmateriales (Gaztañaga, 2008), la estrategia de Solanas también consistía en un proceso de producción de una política “inmaterial”: la visibilización de los problemas que él - debido a su trayectoria política y profesional - le preocupaban. Asimismo, sus acciones tendientes a generar un “debate nacional” tenían el fin de “crear interés” en el cuidado medioambiental y lograr instalarlo como tema de “agenda” en el Senado. Para ello, invirtió su profesión y prestigio como cineasta como un “capital” del trabajo político (Hurtado Arroba, 2018), junto a su “saber hacer” en el Senado Nacional.

Esta estrategia o “movida política” de firmar dictámenes en minoría para poder mostrarlo era “entendida” o comprendida por parte de todos los Senadores – en el sentido de que era una práctica legítima entre ellos. Sin embargo, como examino a continuación, otras acciones y la forma que eligió Solanas para llevarlas a cabo fueron más disruptivas.

La “papa caliente”: el incidente en la Mina Veladero en Jáchal

A pesar de la falta de quórum, el Presidente Solanas aprovechó cada convocatoria para decir algunas palabras junto a los Senadores que lo acompañaron. En una de ellas, compartieron la “experiencia” que habían tenido en la provincia de San Juan, donde una semana antes la comisión había convocado a una reunión debido al derrame de solución cianurada de la Mina de oro en modalidad “a cielo abierto” Veladero⁵², en Jáchal por la rotura de una válvula de una tubería.⁵³

Rompiendo la división de espacialidad y territorialidad del trabajo en el Senado Nacional y la representación de las provincias, Solanas se remitió al Artículo 98 del Reglamento del Senado para realizar la reunión en San Juan. Este establece que las comisiones “se reúnen y dictaminan sus asuntos en el Senado”, pero que “cuando circunstancias especiales lo aconsejen, las reuniones podrán realizarse en el lugar que se considere más conveniente”. En el Foro de Abogados de San Juan se dieron cita los Senadores Roberto Basualdo (San Juan, Alianza Compromiso Federal), Alfredo Martínez (Santa Cruz, UCR), Rubén Giustiniani (Santa Fe, Frente Progresista Cívico Y Social) y las Senadoras Magdalena Odarda (Río Negro) y Norma Morandini (Córdoba). Además, la comisión invitó a vecinos de Jáchal y de Iglesias para que cuenten sus testimonios y experiencias con el derrame.

El incidente del derrame de la Mina Veladero tuvo una gran repercusión mediática no sólo por el impacto ambiental que comporta un derrame masivo de una sustancia tóxica, sino también por la forma en que la empresa y la

⁵² La Mina Veladero se encuentra en el departamento Iglesia, provincia de San Juan. Es una mina operada por la empresa canadiense Barrick Gold.

⁵³ San José de Jáchal es una localidad de la Provincia de San Juan que se encuentra próxima a la mina de oro Veladero.

prensa oficial de la Provincia de San Juan habían manejado el tema, publicando y difundiendo información contradictoria e incompleta. En primer lugar, el incidente no fue informado oficialmente por la empresa sino que se hizo público por la denuncia de los trabajadores a través de redes sociales. Luego de esta acción, los trabajadores denunciaron que la empresa intentó acallarlos cortando las comunicaciones de sus celulares. La noticia prontamente se viralizó en todo el país. Además, en sus comunicados iniciales, la empresa Barrick Gold y el gobierno provincial minimizaron el derrame producido y luego dieron información que faltaba a la verdad: primeramente indicaron que habían sido 15 mil litros, luego 224 mil litros y al final se comprobó que fueron más de 1 millón de litros, así como omitieron el riesgo a la salud de las comunidades cercanas.

Por otro lado, el derrame era importante en el enfrentamiento entre los grupos defensores de derechos medioambientales en contra de la minería⁵⁴ y los grupos defensores de dicha actividad (empresas, gobiernos provinciales y la Secretaría de Minería del gobierno nacional), debido a que lo acontecido ponía en duda las afirmaciones de éstos últimos sobre la seguridad y control ambiental. Lo sucedido en la mina Veladero cobraba especial relevancia, dado que había ocurrido en San Juan, una de las provincias pertenecientes al “núcleo duro” del modelo minero de gran inversión, junto con Catamarca y La Rioja (Svampa, 2009).⁵⁵

Estas percepciones fueron retomadas por la Senadora Magdalena Odarda durante la reunión en San Juan, oportunidad en la que explicó que debido a la ausencia del medio ambiente como política del Senado, “desde la Comisión” habían decidido convocar a reuniones por fuera de la institución para acercarse a las provincias con problemas ambientales. De otra manera,

⁵⁴ Con el crecimiento de la minería en la Argentina aumentó su conflictividad social y surgieron movimientos socio-ambientales, conocidos como asambleas de vecinos o de autoconvocados. El caso considerado pionero fue el conflicto que mantuvo la población de Esquel en 2003, el cual tuvo un “efecto multiplicador” (Svampa, 2008) con la organización de asambleas de autoconvocados en otras regiones del país.

⁵⁵ El ex gobernador de San Juan, José Luis Gioja, colaboró activamente en la modificación del marco legal a nivel nacional desde la primera presidencia de Carlos Menem. Además, la provincia posee más de 20 proyectos mineros de gran escala, entre ellos Veladero desde 2005 y Pascua Lama, de carácter binacional.

advirtió, le estarían dando un mensaje a la sociedad de que la Comisión de Ambiente del Senado “no funciona”, es decir, no “trabaja”.

El incidente y la reunión convocada por Solanas eran “incómodos” para los gobernadores y senadores que defienden la actividad minera en términos de su necesidad económica para la producción provincial. Mucho más incómodo les resultaba teniendo en consideración la forma en que la provincia de San Juan y la Secretaría de Minería de la Nación – presidida por el sanjuanino Jorge Mayoral – habían comunicado el problema. Según Enrique, la convocatoria que organizó Solanas “había vuelto locos” a los Senadores de la Comisión.

La distancia de San Juan respecto de la sede del Senado Nacional fue “salvada” por Solanas, que documentó la reunión a través de una versión taquigráfica con el fin de que quede un registro “oficial” de dicha reunión en los archivos de la institución, la cual fue publicada en la página web del Senado. En dicho documento Solanas presentó la reunión como una “audiencia pública”, y se amparó en el Reglamento, que la contempla como una “instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión legislativa, en la cual se habilita un espacio para que todas las personas u organismos no gubernamentales que puedan verse afectados, o tengan un interés particular, expresen su opinión.” Sin embargo, había un detalle no reglamentado que no era menor: esa definición aplica en el caso de tratamiento de proyectos que han sido girados a la Comisión. En este caso, ningún proyecto sobre el derrame de solución cianurada en San Juan había sido girado a la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, solamente habían sido girados a la comisión de Minería, Energía y Combustibles⁵⁶.

⁵⁶ Proyectos de declaración y comunicación pidiendo informes sobre la situación: Expediente 3277/15, Senador Giustiniani: Proyecto de Comunicación solicitando informes sobre diversas cuestiones relacionadas con la salud de la población de los Deptos. de Iglesias y Jáchal de la Pcia. de San Juan, respecto del derrame de cianuro producido en la Mina Veladero sita en la mencionada Pcia.- ; Expediente 3419/15 Senador Morales: Proyecto de Comunicación solicitando informes sobre el derrame de cianuro producido por la Mina Veladero, ubicada en la Pcia. de San Juan, en septiembre de 2015; Expediente 3423/15 Senadores Odarda y Solanas: Proyecto de Ley declarando la emergencia hídrica,

La comisión de Ambiente tenía competencia en dichos proyectos, pero Solanas no solicitó el cambio de giro a pesar de que el Reglamento proporciona una herramienta para hacerlo a través de confeccionar una nota a la Presidencia del Senado. Los asesores de comisión me explicaron que Pino “ya había hecho lo que tenía que hacer” –la reunión en San Juan, las charlas abiertas y los dictámenes en minoría - y muchas veces dejar un proyecto “incómodo”, una “papa caliente” en otras comisiones, sirve para obligar a su Presidente y a los Senadores que la componen a pronunciarse sobre el tema.

Solanas, además, en lugar de tratar los proyectos, acudió a una reunión conjunta convocada por Guillermo Pereyra – cuya comisión era “cabecera” – que tenía el objeto de discutir (no “tratar”) el derrame de solución cianurada en Jáchal. La charla, para la comisión de Ambiente, tenía como fin ver “cómo le da tratamiento al tema” la comisión de Minería. Otra vez las elecciones y la falta de interés se impusieron: tampoco tuvo quórum.

Sin embargo, no todas las reuniones de comisión corrieron esa suerte. Las convocadas para tratar temas propuestos por la “mayoría parlamentaria” o para tratar proyectos enviados por el Poder Ejecutivo sí obtuvieron quórum para sesionar, como ocurrió con el caso de la nacionalización de ferrocarriles. Eso también sucedió con un proyecto enviado por el PEN “Estableciendo los presupuestos mínimos de protección ambiental, para la

ambiental y sanitaria de la cuenca hídrica del río Jáchal, y los Dptos. Iglesia y Jáchal en la Pcia. de San Juan, debido al derrame de solución con cianuro de la mina Veladero. ; Expediente 3370/15 Senadora Odarda: Proyecto de Resolución citando al secretario de minería de la Nación, Ing. Jorge Mayoral, conforme al Artículo 71 de la Constitución nacional, a fin de informar al plenario del cuerpo sobre el derrame de cianuro producido en la mina Veladero, Pcia. de San Juan, el 13 de septiembre de 2015; Expediente 3123/15 Senadora Odarda: Proyecto de Declaración expresando preocupación por el derrame de cianuro producido el 13 de septiembre de 2015 en la mina Veladero, ubicada a 370 km de la ciudad de San Juan; Expediente 3119/15 Senadora Odarda: Proyecto de Comunicación solicitando la realización de un relevamiento de los daños producidos, estudios sobre calidad del agua y evaluación de consecuencias del derrame de cianuro producido el 13 de septiembre de 2015 en la Mina Veladero, a 370 km de la ciudad de San Juan; Expediente 3239/15 Senador Solanas: Proyecto de Comunicación solicitando informes sobre diversas cuestiones referidas a la rotura de una cañería que conduce una solución cianurada en la provincia de San Juan.

gestión de los envases vacíos de fitosanitarios”, el cual, luego de ser analizado en asesores, fue debatido en una reunión de Senadores convocada por su “comisión cabecera”, Agricultura, Ganadería y Pesca, presidida por la Senadora De la Rosa y obtuvo dictamen favorable.

La forma en que Solanas dio tratamiento a dicho proyecto desde su comisión generó una brecha entre el “estilo” de trabajo político del Presidente de Ambiente y el “estilo” del Senado. Solanas eligió marcar esa diferencia. Esta particular forma de trabajo, que también pudo desplegar durante una reunión de comisión frente a otros Senadores, le permitió marcar un contraste entre ambas modalidades de hacer política y la forma de su “puesta en escena”. Ahora bien, para explicar esta estrategia de Solanas y la forma de trabajo político que desplegó, en la siguiente sección me referiré brevemente al contenido del proyecto que ilumina los principales ejes de debate que enfrentó la Comisión de Ambiente, así como su tratamiento en asesores y los diferentes agrupamientos de actores y sus “estilos” de trabajo político.

La “óptica del enemigo”

El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, el Expediente PE-375/14 - Mensaje Nº 2194/14; “Proyecto de ley estableciendo los presupuestos mínimos de protección ambiental, para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios”⁵⁷, había sido girado a las Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Agricultura, Ganadería y Pesca y a la de Justicia y Asuntos Penales. La Comisión de Agricultura era la “cabecera” por el “orden de giro”, que da una prelación y la responsabilidad de dinamizar y organizar su tratamiento. El proyecto fue tratado en dos reuniones “conjuntas” de

⁵⁷ La Organización Mundial de la Salud define al producto “fitosanitario” como “como la sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir la acción de, o destruir directamente, insectos, ácaros, moluscos, roedores, hongos, malas hierbas, bacterias y otras formas de vida animal o vegetal perjudiciales para la salud pública y también para la agricultura. Incluye en este ítem los plaguicidas, defoliantes, desecantes y las sustancias reguladoras del crecimiento vegetal o fitorreguladores. No comprenden vacunas, medicamentos, antibióticos de uso humano o veterinario y agentes utilizados en el control biológico.” Fuente: <https://www.mendoza-conicet.gob.ar/portal/enciclopedia/terminos/ProducFito.htm>. Consultado el 19 agosto 2018.

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) emitió una Resolución 369/2013, que contempla productos fitosanitarios que posean una lista de “principios activos agroquímicos” enumeradas en su Anexo I.

asesores convocadas en el Edificio del Anexo, una de ellas organizada por la comisión de Agricultura y la segunda por la comisión de Ambiente.

El proyecto establecía “presupuestos mínimos”⁵⁸ de protección ambiental para la gestión de envases vacíos de fitosanitarios que, dada la toxicidad del producto que contuvieron requieren de una “gestión diferenciada y condicionada”. Los “objetivos generales” de la ley consistían en garantizar un “sistema de gestión integral” de esos envases para que no afecte la salud de las personas y el ambiente; que se controle el destino y uso del material recuperado o reciclado; y mejorar la eficacia de la gestión. Para ello, la ley establecía un “sistema de gestión integral” de envases vacíos; definía actores con diferentes responsabilidades; determinaba clases de envases, lineamientos y etapas del sistema de trazabilidad; “o sea, saber qué pasa con ese envase una vez que se lo llevó el productor (agropecuario) a su campo”.

El proyecto fue presentado durante la reunión de asesores organizada por la comisión cabecera por una representante de su “equipo redactor”: la Ingeniera Ángela Grassi, coordinadora de Gestión Ambiental del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca del Poder Ejecutivo Nacional. Además de Ángela, estuvieron presentes otros empleados del Ministerio las cuales participaron de la elaboración del proyecto, como Pablo Suárez, ingeniero agrónomo de la Secretaría de Ambiente y Candela Nassi, asesora de la Secretaría de Ambiente. Durante dicha reunión la Ingeniera Grassi justificó la necesidad del proyecto en términos de una definición de la “realidad” de la actividad agrícola: la “problemática” que ha traído el alto nivel de “tecnificación” que ha alcanzado, la cual impulsó la “agricultura de precisión”⁵⁹ en los últimos 15 años y provocó el aumento de insumos y el

⁵⁸ La Constitución Nacional de 1994 introduce por primera vez la materia ambiental con el Artículo 41, llamado la “cláusula ambiental”. Dicho artículo establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los “presupuestos mínimos” de protección (entendidos como pautas básicas o normas mínimas con alcance nacional) y a las provincias, las necesarias para complementarlas. Asimismo, la Ley General del Ambiente (Nº 25.675/02) - provee una Ley Marco en materia de presupuestos mínimos para una gestión sustentable del ambiente.

⁵⁹ Término agronómico que se refiere al uso de tecnologías de la información aplicados a la actividad agrícola, con el fin de maximizar su productividad.

consumo de fitosanitarios y la consecuente “generación de envases vacíos de fitosanitarios en nuestros campos”, los cuales no son tratados de forma adecuada y que cual provoca problemas de contaminación ambiental y de salud.

Este proyecto de ley generó diferencias de posturas y convicciones, las cuales demarcarían una división entre los asesores de la comisión de Ambiente y algunos asesores de despacho de Solanas, Morandini, Odarda, Giustiniani, por un lado y los asesores de la Comisión de Agricultura, junto con los representantes del Ministerio de Agricultura y la Secretaría de Ambiente, por el otro. Las críticas de la Comisión de Ambiente al proyecto se centraron en que no debatía el contenido del envase. Solanas y sus asesores querían debatir el uso del glifosato en la agricultura. Además, tampoco estaban de acuerdo en cómo el proyecto presentado por el PEN proponía tratar a los envases vacíos en particular, dado que no se refería en forma explícita a la Ley 24.051 de “residuos peligrosos”⁶⁰ que ya regulaba a este tipo de envases.

El “equipo redactor” del proyecto defendió su postura, alegando que si bien a ellos también les preocupaba el contenido del envase, la agricultura de hoy en día era “impensable” sin el uso del glifosato. Por lo tanto, la ley que estaban proponiendo les resultaba un “avance” en la gestión ambiental de un aspecto de su uso: los envases vacíos. Respecto a la ley de residuos peligrosos, consideraban que desde lo “técnico-jurídico” no era necesario referirse a dicha ley por el principio de “prevalencia”, es decir, por el cual una ley específica (la de los envases vacíos) no deroga una ley general.

⁶⁰ La Ley 24051 fue sancionada en diciembre de 1991 y establece la generación, manipulación, transporte y tratamiento residuos peligrosos. El Artículo 2 define al residuo peligroso como aquel que “que pueda causar daño, directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. En particular serán considerados peligrosos los residuos indicados en el anexo I o que posean algunas de las características enumeradas en el anexo II de esta ley”. Los envases vacíos de productos fitosanitarios se encuentran incluidos en esta ley en su Anexo I, que enumera las “categorías sometidas a control” - “corrientes de desechos”, bajo la corriente “Y4”, definida como “Desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios.”

La falta de acuerdo entre los asesores presentes condujo a la organización de otra reunión, esta vez organizada por Ambiente. Con el fin de darle una “mirada más ambiental” que según Solanas le faltaba al proyecto original del PEN, fueron invitados cuatro “expertos” de diferentes disciplinas a exponer sus observaciones al proyecto de ley⁶¹. Esto implicaba, según asesores de la comisión de Ambiente, exponer “la óptica del enemigo” al proyecto tal como había sido formulado por el PEN. En sus críticas al proyecto, los expositores coincidieron en dos ejes centrales: el primero, que no se tiene en cuenta el contenido del envase y su toxicidad. Esto, según los expositores, es la razón de que sean denominados “fitosanitarios” – que es un término “inocente” – y no “agroquímico” o “plaguicida”, término que les resultaba más exacto y que utilizaron durante sus exposiciones. En segundo lugar, los envases vacíos de “agroquímicos” ya están regulados por la “Ley de residuos peligrosos” y consideraban al proyecto o bien innecesario, o con la intención de que los envases no sean más regulados por dicha ley, es decir, que no sean considerados residuos peligrosos y que su regulación sea más “laxa”.

Las escalas de los niveles políticos y administrativo-técnicos se construyen en forma relacional y producen conjuntamente la importancia simbólica y “técnica” del trabajo político (Gaztañaga, 2018). En este caso, la forma en que se define un problema en la redacción y justificación de un proyecto – su “necesidad” y factibilidad” – es producida tanto por los asesores que redactan y presentan los proyectos, como por parte de los Senadores durante las reuniones de comisión y en el recinto. La intervención de “expertos” en el tratamiento del proyecto con la presentación de “datos técnicos” sobre el daño ambiental y sanitario localmente estudiado por el uso del glifosato, permitió hacer un contraste con la forma en que había sido expuesto por su “grupo redactor”, que lo presentó en términos de su necesidad frente a la “realidad” actividad agrícola argentina: su alta

⁶¹ Los expositores invitados eran César Lerena (asesor de Solanas), Claudio Lowy (Ingeniero Forestal y Máster en Desarrollo Humano Sostenible), Emanuel Garrido, ex coordinador de la Secretaría de Ambiente de Coronel Suárez (localidad cercana a Mar del Plata) y el Dr. Medardo Ávila Vázquez, médico pediatra, investigador y profesor en la Universidad Nacional de Córdoba.

tecnificación. La introducción de un “conocimiento autorizado” le permitió a Solanas poner en discusión dicha “realidad” definida desde la necesidad de la producción, con otros “datos objetivos” desde una mirada que privilegiaba el cuidado medioambiental y definir al glifosato no como un “fitosanitario”, sino como un “agrotóxico”.

Luego del tratamiento del proyecto en “asesores”, éste pasó a debatirse en una reunión conjunta de Senadores que tuvo lugar en el Salón Illia, ubicado en el primer piso del Palacio del Congreso. Mi asistencia a dicha reunión me permitió observar los aspectos de “dramatización y ritualización” que tienen los procedimientos deliberativos en el Senado Nacional (Weatherford, 1985). No obstante, como advierte Bourdieu (1996), la dimensión “simbólica” de la acción política no debe ser entendida como una abstracción, dado que lo simbólico es constitutivo del poder del Estado no como una “representación” o fachada, sino que es una parte sustancial de las luchas políticas por la visión y división del mundo social, con consecuencias muy concretas.

En una de las reuniones de su comisión que no tuvo quórum Solanas había destacado la importancia que para él tenía abrir un “debate nacional en serio” en torno al medio ambiente y al modelo de desarrollo a largo plazo, en contraposición de los debates legislativos que para él consistían muchas veces en meras “buenas simulaciones” de los Senadores. Sin embargo, como desarrollaré a continuación, ese estilo marcado por el tono comprometido con la denuncia de la “casa” y de las formas de labor en ella no son bien vistas *en* la institución. Durante la reunión conjunta para tratar el proyecto de fitosanitarios, fueron los demás Senadores quienes endilgaron a Solanas un “estilo histriónico” que desentona con el “estilo” formal y ceremonioso del Senado.

El estilo “histriónico” de Solanas

La “reunión conjunta” de las Comisiones a las que había sido girado el proyecto—fue convocada en el Salón Arturo Illia. A ella asistieron aproximadamente 90 personas entre Senadores, asesores, personal administrativo, de seguridad, un taquígrafo, una fotógrafa y el cameraman. Entre quienes se dieron cita, se destacaban los Secretarios de las tres

Comisiones; todos de pie, carpetas en mano, se ubicaron detrás de los presidentes de Comisión, quienes ya estaban sentados en un escritorio central de frente al auditorio: María Graciela de la Rosa (Formosa, bloque PJ FpV), Presidente de la comisión Agricultura, Ganadería y Pesca; Fernando “Pino” Solanas (Buenos Aires del bloque unipersonal Proyecto Sur-Unen), Presidente de la comisión Ambiente y Desarrollo Sustentable (y también miembro de la comisión de Agricultura); y Pedro Guillermo Ángel Guastavino (Entre Ríos, bloque PJ FpV), Presidente de la comisión de Justicia y Asuntos Penales (y vocal de la comisión de Agricultura). Junto a ellos estaba la representante del PEN, Ingeniera Ángela Gracia, del Ministerio de Agricultura.

Además de los protagonistas del evento, en las primeras dos filas de sillas ubicadas frente al escritorio se sentaron los demás senadores presentes; quince en total, agrupados según “bloque partidario”, distribución que fue desintegrándose a medida que el salón se iba llenando. Por el bloque Frente para la Victoria estaban presentes en la reunión Rodolfo Julio Urtubey (Salta), María Cristina del Valle Fiore Viñuales (Salta), y María de los Ángeles Higonet (La Pampa), Marina Raquel Riofrío (San Juan), Liliana Negre de Alonso (San Juan), Sandra Giménez (Misiones), Rolando Adolfo Bermejo (Mendoza), Beatriz Fellner (Jujuy), Juan Manuel Abal Medina (Buenos Aires), Juan Manuel Irrazábal (Misiones) y María Esther Labado (Santa Cruz). Además estaba en la reunión Jaime Linares (Buenos Aires, bloque unipersonal GEN), Ada Rosa Itúrriz de Capellini (del bloque Frente Cívico por Santiago), y Alfredo Anselmo Martínez (Santa Cruz, bloque UCR).

La mayoría de los Senadores y Senadoras presentes eran reconocibles porque sus imágenes aparecen en los medios de comunicación nacionales y provinciales. Pero su presencia “distintiva” en relación al resto de los presentes era reconocible por otros indicadores y expresaban las relaciones sociales jerárquicas dentro del “espacio social” y que se replicaban en el Palacio (Bourdieu, 1999). En primer lugar, debido a la posición que ocupaban en la sala, destacándose y ocupando los mejores lugares, más

allá de la puntualidad o no en arribar. Además de esta jerarquía espacial, sus apariciones y movimientos son acompañados por los de un conjunto de otras personas (los asesores) cuya gestualidad corporal hacia los Senadores los asemeja a un 'séquito', es decir, una "agregación de gente que en obsequio, autoridad o aplauso de alguien lo acompaña y sigue"⁶². Otro detalle que destaca a los Senadores es la vestimenta, tanto en la calidad de los materiales como, especialmente en el caso de las mujeres, los diseños y colores de sus atuendos que, aunque formales, son objeto de una delicada y esmerada selección de diseñador. La excepción en toda esta composición palaciega suele ser "Pino" Solanas, quien a menudo viste de manera menos formal (aunque haya abandonado la polera que lo caracterizaba y que le ha valido todo tipo de bromas durante los últimos años), usualmente pantalón de vestir, camisa sin corbata, sweater y saco de paño. Pero en este caso, y a diferencia de las reuniones de comisión organizadas por él como Presidente, llevaba puesta una corbata.

El inicio de la reunión lo anunció la Senadora de la Rosa, desde el centro del escritorio, ataviada con un impecable talleur rojo escarlata. Leyó el extracto del proyecto y presentó a la Ingeniera Ángela Grassi, sentada a la derecha del senador Guastavino indicando que había sido nuevamente invitada por la comisión de Agricultura para exponer el proyecto, esta vez a los Senadores. Sin moverse de su asiento, presentó el mismo power point que había enseñado en el Anexo mientras los Senadores la escuchaban en silencio.

Al terminar su presentación, la Senadora De la Rosa tomó el micrófono, agradeció a la Ingeniera y abrió el espacio para las preguntas. Nombró uno a uno quiénes tendrían el "uso de la palabra" y estableció un criterio de orden de izquierda a derecha (respecto de su ubicación), comenzando por el Senador Linares. Tras la presentación, los Senadores saludaban, agradecían, valoraban la participación, felicitaban el trabajo de las comisiones y finalmente expresaron su acuerdo con el proyecto "que viene del Ejecutivo con consenso". Además plantearon "inquietudes a la Ingeniera", que iba respondiendo con el permiso de "la Presidenta" para el

⁶² Definición de la Real Academia Española.

“uso de la palabra”. Estas “inquietudes” se referían a la gestión de los centros de almacenaje de los envases, su existencia en todas las provincias y su ubicación, a las competencias Nación-Provincias-municipios y al control estatal; temas englobados como cuestiones de “operatividad”, “reglamentación”, “aplicación” y “ejecución” de la ley.

Cuando le tocó el turno al Senador Solanas, su exposición cambiaría el estilo y la duración de las intervenciones. Desde el escritorio central, y con un tono pausado pero incisivo, como si fuera la voz en off de uno de sus documentales, “Pino” hizo una extensa y vehemente crítica no sólo del proyecto, sino de la discusión en general. Desde su visión, el glifosato era un tema de “grandísima gravedad” que afecta a un “sujeto” que le sorprendía que no estuviera en el discurso: “las poblaciones” y el efecto sobre el ambiente y la salud. Interpeló a la Ingeniera para decirle que como ella “muy bien sabe”, los daños ambientales no se verifican en el momento, como también sucede con los metales pesados en los habitantes de Jáchal, y de paso introdujo en el debate a la contaminación provocada por la actividad minera. Finalmente llegó al punto que quería destacar: la necesidad de discutir el contenido de los envases y no el qué hacer con los envases vacíos. Respecto del proyecto de ley específicamente, criticó que no se mencionara a la Ley 24.051 de residuos tóxicos y pidió que se incluyera una frase en que se mencionara que los “agrotóxicos” son residuos peligrosos. Su exposición continuó con objeciones, insistiendo en que el “debate mayor” no pasa por el envase.

Los Senadores y Senadoras empezaron visiblemente a perder la paciencia, moviéndose en sus sillas, ladeando la cabeza y haciendo gestos de desaprobación y fastidio. Comenzaron a murmurar entre ellos, cada vez más fuerte, hasta que Solanas, elevando el tono de voz y aportando una dosis extra de dramatismo, exhortó a los Senadores “*a discutir en serio*” –“*¡Acá hay que incluir a los agrotóxicos, los agrotóxicos! ¡La Ley 24.051!*” Solanas enfatizaba el término “agrotóxicos” y no “fitosanitarios” (término utilizado en el proyecto de ley) o el neutral “agroquímico” o “pesticida”; elección que marcaba una distancia ideológica respecto de los demás. Además, acusó a

la Ingeniera de decir “cosas que no son ciertas”, lo cual indignó a ésta, quien olvidó las formalidades del Reglamento (específicamente el permiso para el “uso de la palabra”) y se defendió a los gritos: “¡Usted será Senador, pero yo soy una doña Rosa cualquiera si usted quiere...!”

La agitación que se generó entre los Senadores y la expositora fue interrumpida por la intervención de la Presidente de La Rosa, quien con voz firme “llamó al orden” hasta que bajaron la voz. Le aclaró a la Ingeniera que como Presidenta de la “comisión cabecera”, era ella quien le tenía que dar la palabra y le pidió a Solanas que se ajuste al proyecto que se estaba debatiendo. – “¿Lo puede hacer?” – le remarcó con una dura ironía. Solanas pidió entonces que se adjunten sus críticas al proyecto, ya que consideraba que no es una nueva ley de protección ambiental, sino de “flexibilización ambiental” y adelantó su voto negativo al proyecto como estaba planteado.

En un ambiente de tensión y crispación, la Senadora por San Juan, Marina Raquel Riofrío, del bloque FpV, siguió inmediatamente a la exposición de Solanas. Le pidió disculpas a la Ingeniera en nombre de la mayoría de los Senadores presentes, dado que “jamás se le falta el respeto” a un expositor en el Senado de la Nación. Justificó este excepcional evento apelando al “histrionismo” del Senador Solanas debido a una “cuestión de formación profesional”, en referencia a su formación como director de cine que lo aleja del estilo formal del Senado. Mientras la Senadora hablaba, se escuchó la risa cínica y exagerada del Senador Solanas, quien, en una suerte de burla al protocolo, pidió “permiso para reír”. - “*Tiene una ironía...*” – advirtió jocosamente Riofrío en respuesta a la provocación de “Pino”. Dijo que Solanas era un “activista ambiental” y que por eso era difícil tratar los temas en su comisión, a pesar de que seguramente tengan más coincidencias que diferencias con su posición. Sin embargo, se distanció de la “actitud fundamentalista y cerrada” del Senador, ya que “ellos” (Senadores de su bloque) tratan de convivir e intentar llegar a “equilibrios”. Debido a su abierta impugnación a las normas formales e informales y al “estilo” considerados legítimos por los miembros de la “casa”, Solanas fue excluido de las “cualidades morales valoradas y que se consideran indisociables de la

“identidad grupal” tal como es concebida (y vigilada) por los miembros cuya pertenencia no es objeto habitual de disputa” (Noel, 2011: 99).

Ante estas ‘provocaciones’ de Solanas, los Senadores pusieron en juego “repertorios de legitimidad política” - que se apoyan en una pertenencia grupal y moral (Noel, 2014). En las exposiciones que siguieron, aprovecharon su uso de la palabra para disculparse con la Ingeniera y para posicionarse profesional y políticamente, utilizando a Solanas y su “estilo” como parámetro para distanciarse de su forma de hacer política. Además remitieron a experiencias personales y a la valoración del “trabajo hecho” en su trayectoria como políticos profesionales. Por ejemplo, la Senadora Sandra Giménez provincia de Misiones (bloque FpV) se posicionó personal, política y moralmente: felicitó a la Ingeniera por la iniciativa, que tiene un “alto impacto” en todas las zonas productivas del país. Enseguida tomó explícitamente distancia de las “acciones y decisiones” del Senador Solanas, que no compartía “para nada”, para luego erigirse como experta, aludiendo a su experiencia profesional como médica pediatra y Directora del Hospital de niños de la provincia de Misiones durante seis años, entre 1998 y 2003. Por esa razón, señaló, sabía lo que significan “los agrotóxicos” en su provincia, donde “hemos luchado a brazo partido” para tratar de cambiar su historia “desde los gobiernos democráticos a la fecha”; aunque reconoció también que “no ha sido suficiente”. La Senadora misionera mencionó datos cuantitativos del descenso de la mortalidad infantil en Misiones desde la década de los ‘90, como un logro alcanzado con “mucho trabajo” y poniendo en la agenda “nuestros problemas”, como los agrotóxicos, el tabaco, y la producción. Concluyó su presentación con una lanza dirigida al Senador Solanas: *“Por eso creemos en lo que hemos hecho y lo defendemos a la par suya. Quédese tranquila. No se sienta usted sola ofendida, porque nos ha ofendido a todos el Senador Solanas, con el que no hemos hecho nada.”*

A pesar del ‘dramatismo’ de la reunión, la mayoría de los Senadores que componían las comisiones a las que había sido girado el proyecto estaban de acuerdo con el planteo del proyecto del PEN y apoyaron su aprobación. Para asentar las diferentes posiciones políticas, los Senadores decidieron

hacer un dictamen de “mayoría” y otro de “minoría”, los cuales fueron consensuados en el plenario de labor parlamentaria y enviados al “recinto” para su tratamiento y votación un mes más tarde. Allí el proyecto obtuvo “media sanción” y pasó a la Cámara de Diputados para su tratamiento y revisión. En dicha Cámara también fue aprobado y el proyecto fue sancionado como la Ley 27.279 de Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios.

Para finalizar el capítulo, quisiera retomar la discusión respecto de los enfoques productivistas sobre la labor legislativa. Estos darían cuenta de un proyecto de ley sancionado en contraposición con la abrumadora cantidad de proyectos ingresados en 2015 y reforzarían la interpretación de que el bloque mayoritario (apoyado por el PEN, que en este caso era el origen del proyecto) funciona como un “cartel” y tiene el poder necesario para imponer su voluntad. Sin embargo, este proceder, al enfocarse en los “productos” (leyes sancionadas o la “tasa de éxito” de los Presidentes de comisión), así como en el poder de agenda del bloque mayoritario, no permite ver las prácticas que desarrollan los Senadores, especialmente desde una posición minoritaria. Las acciones y el trabajo político de Senadores con una posición políticamente débil en el campo senatorial “no se encuentra ni en el desafío colectivo abierto de los titulares de poder ni en el cumplimiento hegemónico completo, sino en el vasto territorio entre estos dos opuestos polares” (Scott 1985: 136). En el caso de la comisión de Ambiente, la perspectiva etnográfica y procesual sobre el trabajo *en* el Senado me permitió analizar el proceso donde las estrategias y prácticas de los actores (Senadores y sus Asesores), desarrollaron ‘armas’ para diseñar otras estrategias, aunque no hayan redundado en un “producto” material como una ley sancionada.

El proceso político de producción de una ley tiene centralmente al trabajo político volcado en los proyectos en los despachos, atravesado no sólo por el factor partidario sino también por la “territorialidad” de la representación política, así como a su trámite administrativo-técnico, la construcción de consensos en cada paso del recorrido y la generación de interés en el proyecto para que éste forme parte de la agenda legislativa. Durante la

generación de dicho consenso e interés, tanto el trabajo administrativo-técnico de los asesores (en la redacción y justificación, en los pasos administrativos del trámite) como el político de los Senadores (crear consenso a través de relaciones y compromisos vinculantes), se distingue, se tensiona y se complementa. Estas labores no siempre generan un “producto” y muchas veces no son visibles ni cuantificables. Además, cabe señalar que todo esto ocurrió en un año legislativo en el que aparentemente “no pasaba nada”. Correr el foco de atención hacia los procesos de producción de proyectos que son descartados por errores, falta de consenso o interés (los ‘fracasos’ legislativos para ponerlo en términos de productividad) me permitió dar cuenta de las complejidades, hiatos y conflictos que hacen a los trabajos políticos necesarios para crear y producir leyes, sean o no sancionadas.

CONCLUSIONES

– *“Ella viene conmigo”*, le dijo Guillermo, Secretario de la Comisión de Ambiente, al personal de seguridad que controlaba el ingreso al Palacio Legislativo luego de mostrarle su credencial de miembro “de la casa”. – *“Bueno, pueden ingresar”*, respondió el hombre. Entramos.

Al “recinto”, donde iba a tener lugar una reunión plenaria de Senadores, pude ingresar recién al final de mi investigación. Fue gracias a Guillermo, el Secretario de la Comisión de Ambiente, quien lo facilitó personalmente en la misma entrada del Palacio. Ningún trámite de ingreso o documento me fue requerido en ese momento por el personal de seguridad, dado que el Secretario es conocido miembro “de la casa”. La pertenencia institucional transforma los controles formales para ingresar, éstos “devienen informales” (Ferreño: 2015) y no son seguidos con la misma rigurosidad para alguien “de la casa” que para alguien “de afuera”.

En dicha reunión plenaria se aprobó el proyecto de “envases vacíos de fitosanitarios” enviado por el Poder Ejecutivo Nacional, cuyo tratamiento desarrollé en el capítulo 3. Poder ingresar a un espacio cuyo acceso me había sido negado durante todo el año me generó curiosidad y algo de ansiedad durante toda la investigación. Fue una experiencia movilizante aunque el evento en sí mismo no podría ser objeto de descripción y análisis etnográfico separado del proceso más amplio donde se insertaba. En otras palabras, la aprobación de un proyecto de ley no da cuenta por sí misma del proceso político tejido alrededor del proceso de elaboración de normas, ni de los trabajos de las y los asesores y Senadores implicados en el mismo. Como he venido desarrollando a lo largo de esta tesis, el enfoque etnográfico y las formas en las que fui construyendo el acceso al campo, con sus condicionamientos y posibilidades, me condujeron a descubrir el trabajo *en el Senado* a través de ‘fracasos’, proyectos truncos, normas desechadas, reuniones suspendidas y falta de quórum (Fernández Álvarez, 2016); todo en un año en el que además, aparentemente, “no pasaba nada”.

Las dificultades de acceso a espacios públicos –que son en sí formas de encuentros con el poder estatal (Aretxaga, 2003) – en lugar de constituir trabas o impedimentos, se transformaron en una herramienta, analítica y metodológica, que modeló mi investigación a las preguntas en que se basa la misma. Las limitaciones de acceso funcionan muchas veces a favor de la reificación del Estado y a la idea de que éste es una entidad especial que tiene el poder de evitar ser objeto de estudio. Sin embargo, a través de mi trabajo de campo y los vínculos que pude entablar con los asesores y Secretarios de comisión, descubrí que el acceso a espacios estatales muchas veces no se relaciona con aspectos de lo que el Estado mismo propone como su “legalidad”, sino con la posibilidad de acceder a trama de relaciones personales (Muzzopappa y Villalta, 2011). Fue esta mi manera de avanzar en la dirección de romper con el pensamiento de Estado con el cual solemos pensar a todo lo estatal (Bourdieu, 1993).

El análisis etnográfico de las prácticas concretas de instituciones estatales contribuye a evitar la “ilusión” estatal (Abrams, 1988). Priorizar los actores y sus prácticas desafía la visión abstracta y reificada del Estado para mirarlos como “un grupo de seres humanos individuales conectados por un complejo sistema de relaciones” (Radcliffe-Brown, 1940). Esta mirada que “humaniza” (Verlot, 2001) a las instituciones y actores estatales, despejó mis propios prejuicios y la intimidación que me provocaban el Palacio del Congreso y los Senadores nacionales. Asimismo, desafió constantemente mi propia visión del Estado como politóloga, que fui desnaturalizando a lo largo de mi investigación.

Gracias a los vínculos que pude ir estableciendo con los asesores pude comenzar a pensar en términos del trabajo *en* el Senado Nacional, que se configuró tanto en un *locus* como en mi pregunta de investigación. Esta pregunta significó correr el foco de atención del trabajo *del* Senado y *de* los legisladores, es decir, de la visión que privilegia el “producto”, para concentrarme en el proceso político tejido alrededor de la elaboración de normas. Dicho proceso no sólo involucra labores “políticas” de los Senadores Nacionales, sino también diferentes tareas desempeñadas por

diversos actores clave como los asesores de comisión y despacho. Estas cuestiones usualmente están invisibilizadas en los análisis que se enfocan en el “buen desempeño” del poder legislativo, en gran medida al apoyarse en datos cuantitativos pero también por los supuestos puestos en juego respecto a la institución.

El conocimiento del proceso formal de producción de normas, establecido en la Constitución Nacional; el “trámite legislativo” y los documentos oficiales elaborados por el Senado fueron de gran importancia en mi investigación como una primera forma de acceso a la institución. Las reglas formales estipulan el funcionamiento de un Estado de derecho y me eran referidos por los propios actores como fundamentales para comprender su forma de trabajo.

El proceso de elaboración de normas contiene un aspecto formal definido por la teoría constitucional como un proceso-procedimiento formal, que marca pasos secuenciales y teleológicos. Este recorrido formalmente establecido fue diferente a mi propio transitar el Senado, al cual no tuve acceso a través de sus “primeros pasos” (el recinto o la mesa de entrada) sino a través de el trabajo de las comisiones del Senado, paso obligatorio del proceso total de elaboración normativa y que representa una división del trabajo legislativo por especificidad temática, atravesada además por otros ejes de agrupamiento de los Senadores: los bloques partidarios y las provincias.

En el trabajo de las comisiones pude descubrir diferentes instancias y formas de trabajo, así como agrupamientos y tramas entre todos los actores directamente involucrados en la producción normativa. En un año electoral y por ende, considerado en el que no “pasaba nada”, es decir, había escasa convocatoria a reuniones de comisión y de Senadores y la productividad legislativa era “baja”, centrarme en el proceso de producción y no en el producto me permitió dar cuenta una diversidad de actividades y labores realizadas no sólo por los Senadores sino también por los asesores.

A partir de la observación participante y el análisis etnográfico de las reuniones de las comisiones de Minería, Energía y Combustibles y de Ambiente y Desarrollo Sustentable pude observar y analizar las actividades de los asesores y de los legisladores, sus formas de trabajo en diferentes espacios y contextos, así como la modalidad que adopta la división del trabajo político en el Senado.

Si bien las reuniones de asesores son sólo una instancia del trabajo de los asesores (que se desarrolla principalmente en la oficina de la comisión y en los despachos), poder etnografiar dichas reuniones fue fundamental para dar cuenta de los agrupamientos y jerarquías entre dichos actores, que lejos de conformar un grupo homogéneo, también se relacionan acorde a las diferentes formas que adoptan sus labores. Una de las diferencias entre los asesores, sean de despacho o de comisión, es su experiencia y trayectoria en la institución, que les permite conocer tanto las reglas formales como informales de la institución y que es fundamental no sólo para desempeñar tareas administrativas y técnicas, sino también en su utilización “política” por parte de los Senadores, como desarrollé en el caso del Senador Solanas.

Además, la “doble dimensión” de las comisiones divide a dichos actores entre “asesores de comisión” y “asesores de despacho”, quienes tienen distintas “competencias” laborales trazada por el “mandato” que los asesores de despacho reciben de los Senadores para trabajar en su “representación”. Dicho mandato los hace responsables de la presentación, justificación y redacción del proyecto, responsabilidad que comparten con autor del proyecto y que da cuenta del carácter personalizado del trabajo político profesional. Esta distinción es observable en las diferentes modalidades de intervención durante las reuniones: los asesores de despacho presentan, justifican y defienden el proyecto, mientras que los asesores de comisión se limitan a mencionar cuestiones estrictamente “objetivas”, como por ejemplo una legislación anterior sobre el tema que se trate.

En esta diferencia de “competencias” laborales se manifiesta la distinción nativa entre las labores “administrativas”, “técnicas” y “políticas”, así como su

articulación y disputa. Tanto en los despachos como en la comisión hay asesores que realizan trabajo administrativo y técnico. El primero consiste en diversas tareas como la redacción de informes, seguimiento del trámite legislativo, elaboración de listas de presentismo; las tareas técnicas consisten asesorar a los Senadores en temáticas específicas (e.g. energía, minería), redacción de proyectos y sus modificaciones.

Mientras que los asesores de despacho hacen tareas administrativas y técnicas, la participación activa de los asesores de comisión en tareas “técnicas” depende del pedido explícito por parte de los Senadores. De lo contrario los asesores de comisión participan exclusivamente en tareas “administrativas”. Esto no significa que los asesores de comisión no realicen trabajo “técnico”, el cual implica el análisis de todos los proyectos que ingresan a la comisión a la espera de que los Senadores indiquen que pueden participar en su redacción.

La distinción entre la competencia de la comisión y de los despachos entre las tareas administrativas y técnicas puede ser objeto de tensiones entre los dos grupos de asesores, como analicé en el capítulo 2, el tratamiento de los proyectos sobre garrafas de gas licuado de petróleo. Sin embargo, la propia distinción entre esferas de competencias “técnicas” y “políticas” fue la que más conflicto causó cuando los asesores de la comisión de Ambiente intentaron convencer a los asesores de despacho de “juntar el consenso” para el tratamiento de los proyectos de minería que habían sido girados. Las actividades vinculadas a generar acuerdos y consensos para la construcción de la agenda legislativa son reconocidas por los asesores como competencias “políticas” exclusivas de los Senadores.

La visión nativa identifica a las labores “políticas” como exclusivas de los Senadores. Estas consisten en “bajar una línea de trabajo”, decidir el temario (de asesores y senadores) y generar el consenso necesario para tratar los proyectos de ley. No obstante, la diferencia entre los tipos de intervención marcada por la competencia distintiva entre los despachos y la comisión (dada por el “mandato” y la responsabilidad política de la autoría), sugiere

que esa distinción es complementariedad de las tareas técnicas y políticas, y permite matizar la férrea división prescriptiva entre lo “técnico” y lo “político”.

En la determinación del trabajo de las comisiones, el Presidente de comisión cobra una importancia fundamental, quien con un estilo propio, personal y político determinado, “baja una línea de trabajo”. El estilo personal también es parte del trabajo político; contrastando con la perspectiva normativa de la política institucional abstracta e impersonal. Además, junto con los Senadores que componen la comisión, aquel define el temario de proyectos que van a tratarse, dado que no todos los proyectos girados a la comisión son efectivamente considerados.

Las reuniones de Senadores son muy distintas de las reuniones de asesores, en primer lugar porque el contexto en el que se desarrollan (el Palacio) y la presencia de los Senadores producen otras formas de vinculación entre actores, visiblemente más ceremoniosa, estandarizada y rígida, diferencia que desarrollo en el capítulo 3. Pero además cada tipo de reunión se diferencia por la forma y el contenido de lo trabajado, dado que los temarios de ambas reuniones no son idénticos. A pesar del trabajo y tratamiento de proyectos en Asesores, muchos no fueron tratados en las “reuniones de comisión” o de Senadores, no sólo por la falta de quórum debido a las elecciones legislativas, sino también por la “decisión política” que define qué es tratado en cada instancia de trabajo.

El cambio de perspectiva del trabajo *de los* Senadores al trabajo *en* el Senado al que me condujo la investigación de campo permite desnaturalizar el prejuicio de sentido común de que los políticos (en general y los legisladores, en este caso Senadores, en particular) “no trabajan”, nutrido por la visión productivista y prescriptiva de la política que pone su atención en los “productos” de la labor legislativa para evaluar su “buen desempeño”. Además, el trabajo *en* el Senado contribuye a matizar las visiones instrumentales y moralizantes del quehacer político, que consideran las acciones de los políticos únicamente orientados a la reproducción de su puesto de trabajo. El trabajo de los Senadores, asimismo, no se limita a las

actividades desarrolladas *en* el Senado y el trabajo *en* el Senado no es exclusivo de ellos.

La referencia nativa al Senado como una “casa política” en contraposición a una máquina de “hacer chorizos” se refiere a la distancia que existe entre la el proceso-procedimiento formalmente pautado por la teoría constitucional y el proceso político que se desarrolla en un organismo “político”, el cual no se rige por criterios de efectividad y racionalidad técnica. La “decisión política” respecto a qué se trata en cada instancia de reunión, hacen al trabajo político de los Senadores y asesores, dirigido a la creación de la agenda legislativa a través de la construcción consensos, relaciones vinculantes y la generación de “interés” con diversos actores y autoridades de todos los “pasos” que debe pasar el tratamiento del proyecto.

Como no existe ninguna norma formal que obligue a tratar todos los proyectos que ingresan a la Cámara, su tratamiento depende del trabajo político de los Senadores y sus asesores para “ponerlos en agenda”. Mientras que la perspectiva de los análisis de la “función legislativa” se dedica a analizar el “control de la agenda” legislativa por parte de actores institucionales y del sistema político, al analizar la agenda legislativa como constitutiva del proceso de producción de una ley, he podido privilegiar las labores que desarrollan los Senadores junto con sus asesores conjuntamente. Todo esto hace al trabajo político en el proceso de elaboración de normas.

Las labores realizadas por Senadores y Asesores pueden ser interpretadas por la categoría analítica ‘trabajo político’ (Gaztañaga 2008, 2010, 2018), entendida no solamente como voz nativa, sino para dar cuenta de la diversidad de actividades dirigidos la producción e obras materiales e inmateriales a través de la producción de vínculos personales e institucionales entre actores. Estas actividades no siempre tienen lugar en espacios de acceso público ni *en* el Senado como lugar de trabajo, y asimismo se desarrollan en diferentes escalas y niveles de localidad (municipal, provincial, nacional, etc., y en espacios públicos y privados,

accesibles y no accesibles). Un aspecto fundamental del “camino” de construcción de consensos para la confección una ley es la capacidad y compromiso de hacer “concesiones” entre todos los actores a cada nivel que intervienen en dicho proceso.

Aplicar la categoría analítica ‘trabajo político’ al trabajo *en* el Senado, contribuye a matizar la distinción prescriptiva entre lo político y lo técnico. Como ya señalé, permite, en cambio, abarcar al trabajo técnico y al administrativo como parte constitutiva del trabajo político del proceso de elaboración de normas. En términos nativos, el trabajo de los Senadores y el de asesores se diferencia en competencias “políticas” de los primeros y “administrativo técnicas” de los segundos. A pesar de dicha distinción en la división del trabajo político senatorial, las labores de los legisladores como políticos profesionales se complementan con el trabajo administrativo y técnico de los asesores.

Los asesores de despacho redactan los proyectos y sus fundamentos, participando así activamente en la forma en que se define el problema social se crea su solución a través de una norma legislativa. Estas actividades son fundamentales en la “construcción de consenso” y “generación de interés” para tratar el proyecto; tarea que suele ser considerada por la mayoría de los asesores como competencia exclusiva de los Senadores. La labor de los legisladores consiste en acciones orientadas a construir consensos para la tramitación de sus proyectos a través de la generación de interés y forjar vínculos personales e institucionales. Para ello, los proyectos son presentados como social y políticamente relevantes a través de su justificación basada en datos “objetivos” y “técnicos”, los cuales son investigados y desarrollados por los asesores de despacho - y de comisión, si los Senadores lo solicitan.

Esta cualidad complementaria del trabajo es por lo general invisibilizada o poco analizada en los estudios que dan por sentada como real la separación ideal weberiana entre ambas esferas. La afiliación partidaria o la carrera política en términos del capital que pueden obtener desde su posición en el

parlamento – suele ser el aspecto más preponderante. Lo técnico pasa a un segundo plano al ser de la responsabilidad de otros actores, los asesores. Al no tener “responsabilidad política”, la distinción es constitutiva de la construcción de la política como una esfera separada del mundo social.

La categoría analítica ‘trabajo político’ resalta además el aspecto “creativo” de la política profesional que la personaliza fuertemente y en cierta medida la distingue del sentido colectivo de las labores de la política militante. Los proyectos son creados imaginativamente y producidos, tanto de manera administrativa y técnica en los despachos de los Senadores, como políticamente a lo largo de todo el proceso. Esta modalidad de producción conjuga la espacialidad del trabajo con la “territorialidad” de los legisladores que representan los intereses de sus respectivas provincias. Asimismo, la noción de ‘trabajo político’ permite reflejar la inherente incertidumbre de esta actividad profesional, en la cual no toda acción genera el efecto esperado, a diferencia de la visión teleológica y racionalista, que privilegia la eficacia y efectividad.

La referencia nativa a la “casa política” también se refiere a la distancia que existe entre las normas pautadas formalmente por el Reglamento interno de la institución y las prácticas formales legítimas que desarrollan los actores. Dichas prácticas informales no sólo están dirigidas a agilizar los trámites administrativos, sino que también son utilizadas para las labores y decisiones “políticas” de los Senadores.

El uso que los legisladores hagan de las prácticas formales e informales depende en gran medida de su “estilo personal” así como del lugar que ocupan en el campo político senatorial, delineado por la distribución de los bloques partidarios. Así, como desarrollé en el capítulo 3, el Senador Pereyra decidió suspender las reuniones de comisión y de despacho, decisión contraria a lo que establece el Reglamento, pero que es legítima dentro de la institución en un “año electoral”. Por el contrario, el Senador Solanas, en una posición minoritaria, decidió continuar las actividades de su comisión con la intención de instalar en la agenda legislativa temas y

proyectos que a él le interesaban debatir. La estrategia que desplegó interpretando el Reglamento del Senado y utilizando no sólo su cargo como Presidente de Comisión sino también su capital como director de cine, consistió en herramientas o 'armas' para sortear las dificultades políticas que le significaban estar en una posición minoritaria. Esta estrategia tenía además el fin de romper en forma de impugnación el estilo "formal" del Senado y las normas (formales e informales) impuestas por la "mayoría parlamentaria".

Asimismo, correr el foco de atención del trabajo del Senado y los legisladores al trabajo *en* el Senado nacional me permitió analizar el proceso de producción de normas como un "proceso político", con sus contradicciones, dialéctica y conflictos y permitió contrastarlo con el proceso-procedimiento definido por el derecho constitucional y teorías normativas de la política que lo definen como un procedimiento teleológico, secuencial y racional.

Considero que correr el foco de atención desde el "producto" hacia el proceso productivo, permitiría ampliar este trabajo y realizar futuras investigaciones capaces de abordar con más profundidad y detenimiento el proceso político de creación de interés y consenso por parte de asesores y Senadores, así como las formas en que son definidas las problemáticas sociales y cómo se construyen imaginativamente sus soluciones. Las relaciones que pude forjar con los asesores podrían constituir un importante valor para continuar estas indagaciones en este contexto específico y profundizar también en la problematización de la importancia de los vínculos personales en el acceso a, y el funcionamiento de, las instituciones estatales.

BIBLIOGRAFIA

- ABEL MEDINA J.M. y BARROETAVERÑA, M. (1994) "El Estado". En *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 139-211.
- ABÉLÈS, M. (1990): *Anthropologie de l'État*. Paris. Armand Colin.
- ABÉLÈS, Marc (1997): "La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos" En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales* n° 153. (acceso libre disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics153/abelespa.html>)
- ABÉLÈS, M. (2000) *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris. Odile Jacob.
- ABERBACH, JOEL D. y ROCKMAN BERT A. (1988) "Revisión de la Imagen IV: los roles ejecutivos y políticos." En: "El gobierno: Publicación Internacional sobre Políticas y Administración", vol. 1, n° 1, enero de 1988, pp. 1-25, © 1988, Comité de Investigación sobre la Estructura y la Organización del Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas. ISSN 0952-1895.
- ABRAMS, Philip (1977) "Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado." *Journal of Historical Sociology*. Vol. I, N° I, Marzo 1988, pp. 58-89.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. y GARCÍA MONTERO, M. (eds.) (2011) *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- ALCOFORADO M. F. (2010) *Cenas da política. Uma etnografia do Plenário do Senado Federal*. Universidade de Brasilia. Instituto de Ciências Sociais. Departamento de Antropologia.
- ALEMÁN, Eduardo y Ernesto CALVO (2010) "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President", en *Comparative Political Studies*, Vol. 43, N° 4, abril.
- ALMOND G. y G. Powell (1972) *Política comparada*. Paidós, Bs. As.
- ANTONELLI Mirta Alejandra (2007) El discurso de la "minería responsable y el desarrollo sustentable": notas locales para deconstruir políticas que nos hablan en una lengua global. En: *Revista "Al filo"*, Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba N° 20, 2007.
- ARETXAGA, B. (2003) "Maddening States" *Annual Review of Anthropology* Vol. 32 (2003), pp. 393-410

- ASAD, T.; (2008): “¿Dónde están los márgenes del Estado?” En Cuadernos de Antropología Social N° 27: 53-62.
- AUSTIN, L. (1962) *How to do Things With Words. The William James Lectures delivered at Harvard University in 1955.* Oxford: Oxford University Press.
- BADARÓ, M. (2009) *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino.* Buenos Aires, Prometeo.
- BAILEY, F.G. (1963) *Politics and Social Change: Orissa in 1959.* Berkeley: University of California Press.
- BAILEY F.G (1969): *Stratagems and Spoils: a social anthropology of politics.* Oxford, Basil Blacwell.
- BAILEY, F.G. (1971) *Gifts and Poison: the Politics of reputation.* Schocken Books, Nueva York.
- BALANDIER, G. (2004): *Antropología política.* Buenos Aires, Ediciones del Sol.
- BALBI, F. & BOIVIN, M. (2008) “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno” en Cuadernos de Antropología Social, (27), 7-18.
- BALBI, F. (2011): “La integración dinámica de las perspectivas nativas en la investigación etnográfica”. En *Intersecciones en Antropología 13*, Facultad de Ciencias Sociales - UNCPBA – Argentina.
- BARTH, F. (1967): “On the study of social change” en *American Anthropology*, Vol.69 (6).
- BASUALDO, Eduardo.; *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI-FLACSO, 2006.*
- BELLIER, I; Wilson, T. (2000): *An Anthropology of the European Union: building, imagining, experiencing Europe.* Berg.
- BEVILAQUA c. y LEIRNER P. (2000) “Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro”. *Revista de antropologia, São Paulo, USP, 2000, V. 43 nº 2. Pp. 105-140.*
- BLONDEL, J. (1981): *El gobierno.* Estudios comparados, Alianza, Madrid.
- BONVECCHI, Alejandro y Ana María MUSTAPIC (2011) “El secreto eficiente del presidencialismo argentino”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y

- Mercedes García MONTERO (eds.), *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- BONVECCHI, Alejandro y Javier ZELAZNIK (2012) “El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo”, en MUSTAPIC, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
 - BOURDIEU, Pierre (1996). “Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático.” En: Revista Sociedad-UBA 8, pp. 5-29.
 - BOURDIEU P. (1997) “Espacio social y campo del poder”. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama. Barcelona.
 - BOURDIEU (1999) “Efectos de lugar.” En *La Miseria del Mundo*. Akal. Barcelona.
 - BOURDIEU (2000) “Sobre el campo político.” Presses Universitaires de Lyon.
 - BOURDIEU (2000) *Sobre la televisión*. Anagrama. Barcelona.
 - BROWN, M. y ERIE, S. (1984) “Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”, en OSZLAK, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
 - CALVO E. y TOW A. (2011) “Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino.” *Desarrollo Económico*, Vol. 49, No. 195. pp. 451-477.
 - CAMOU, A. (1997) “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina.” *Nueva Sociedad* Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 54-67.
 - CASTRO, Gustavo Fabián (2008) “La asesoría parlamentaria.” En: *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Buenos Aires, SER en el 2000.
 - CLASTRES, P. (2003): *A Sociedade Contra o Estado*. São Paulo. Cosac Naify.
 - COHEN, R. (1985): “El sistema político” en LLOBERA, J.R.; *Antropología política*. Editorial Anagrama. Barcelona.

- COLABELLA, L. (2012) *Los Negros del Congreso. Nombre, filiación y honor en el reclutamiento a la burocracia del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia y CAS-IDES, 2012.
- COMAROFF J.J (Entrevista) En: ANGOSTO FERRÁNDEZ, Luis Fernando (2012) "La Ciencia omnívora: Antropología, capitalismo y Estados contemporáneos según Jean y John COMAROFF". En: AIBR Revista de Antropología Iberoamericana 7 (3): 271 – 294.
- Conferencia inaugural del Curso de capacitación para los nuevos asesores organizado por el Centro de Capacitación Superior del Senado de la Nación. Tema desarrollado: "Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación". Expositor: Dr. Julio César Pitt Villegas. 27 de marzo de 2008. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5wQc2aUVW1k>
- CORONIL, F. (2002) *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela, 2002.
- CORRIGAN P. y SAYER D. (2007) "La formación del Estado inglés como revolución cultural." En: LAGOS, M. y L. y CALLA, P. (comp.) (2007) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz. PNUD Bolivia.
- COX, G. y MORGENSTERN S. (2001) "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina". *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, octubre-diciembre.
- COX, G. y MCCUBBINS, M. (2003): "Legislative Leviathan Revisited", Department of Political Science, UC San Diego.
- COX, Gary y MCCUBBINS, Mathew (2005): "Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives", Cambridge University Press.
- DANESI, Silvia Lilian (2004) "Dejando huellas. Prácticas políticas que impactan en la organización del "Honorable Senado de la Nación Argentina". En: *Iberoamericana* (2001-), Nueva época, Año 4, No. 14 (Junio de 2004), pp. 176-18.
- DAS, V. y POOLE, D. (2008) "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas" en *Cuadernos de Antropología Social* N° 27: 19-52.

- DELAMATA, G. (2012) “Actualizando (localmente) el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de “sustentabilidad fuerte” en el sector extractivista megaminero.” Papeles de Trabajo, Año 6, N° 10, noviembre de 2012, pp. 102-127.
- DUVERGER M. (1981) *Jaque al Rey*. EUDEBA, Bs. As. Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, en Journal of Politics in Latin America, N° 1.
- EASTON D. (1979) *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1979.
- EKMEKDJIAN, M. (2007) *Manual de la Constitución argentina*. Editorial Depalma. Tercera edición actualizada. Buenos Aires, 2007. Página 41.
- EVANS-PRITCHARD, E. E. (1977): *Los Nuer*. Anagrama, Barcelona. (1ª edición en inglés de 1940)
- FEIERHERD, G. (2006) “¿Quién controla las puertas del plenario?: La importancia del control de la agenda parlamentaria en el Congreso de la Nación”, Tesis 2006, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.
- FELDMAN, G. (2005) Estranged States: Diplomacy and the Containment of National Minorities en *Europe. Anthropological Theory*, 219-245.
- FELDMAN, G. (2008) “Democracy or Technocracy?: Policymakers as Specific Intellectuals”. Journal of Political Excellence (invited contribution).
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. I. (2016) “La potencialidad de las situaciones trucas para el estudio de la política colectiva .” M. I. Fernández Álvarez (comp.), *Hacer juntos (as). Dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva* (pp. 223-244). Buenos Aires: Biblos.
- FERREÑO, L. (2015) “Élites parlamentarias. Ingreso laboral y pertenencia institucional en una casa política”. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.
- FERREÑO, L. (2015) “Mundos de papel”. Ritos cotidianos y reglas escritas en el Senado de la Nación (1983-2014). XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- FERREÑO, L. (2016) “Los caminos de pertenencia a una casa política: Padrinazgo y poder en el Senado de la Nación Argentina”. Tesis de Doctorado en Antropología Social IDAES/UNSAM, Buenos Aires.
- FREDERIC, S. (2004) *Buenos Vecinos, Malos Políticos: moralidad y política en Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo
- FREDERIC, Sabina (2005) “El ocaso del villero y la profesionalización de los políticos”. *Etnografías de Mundos Contemporáneos* 1(1) 141-172.
- FREDERIC, S y SOPRANO G. (2008): “Panorama temático: antropología y política en la argentina” *Anuario de Antropología Social CAS/IDES*.
- FREDERIC, S. (2008) “Oficio policial y usos de la fuerza pública: aproximación al estudio de la Policía de la Provincia de Buenos Aires” en Bohoslavsky, E.; y Soprano, G.; *Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional General Sarmiento.
- FREDERIC, S. y MASSON L. (2006) “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires’: representación y profesión política en los ’90”; *Anuario de Antropología Social CAS/IDES*.
- GARCIA MONTERO M. y SANCHEZ LOPEZ F. (2002) “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica.” WP núm. 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes (2007) “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos”, en *Lateinamerika Analysen*, Vol. 17, N° 2.
- GAZTAÑAGA, J. (2008) “¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política.” *Cuadernos de Antropología Social* Nro. 27, pp. 133-153.
- GAZTAÑAGA, J. (2010): *El trabajo político y sus obras*. Buenos Aires: GIAPER- Antropofagia.
- GAZTAÑAGA, Julieta (2014) “El proceso como dilema teórico y metodológico en antropología y etnografía.” En: *Publicar – Año XII N° XVI – junio de 2004*.
- GAZTAÑAGA, J.; Piñeiro Carreras, J.; FERRERO, L. (2016): “Afectos y efectos de Estado: procesos políticos en torno de la creación de

- infraestructura, planificación urbana y turistificación” Estudios Sociales del Estado; vol. 2 p. 125 – 153.
- GAZTAÑAGA, J. (2017): “Las bases políticas y afectivas de la etnografía en diversos espacios y formas de compromiso político” en Revista Ankulegi N° 20.
 - GAZTAÑAGA, J. (2018) “Obras, fotos y trabajo político: aportes antropológicos sobre su producción social” en Íconos, Revista de ciencias sociales. Nro 60, Quito. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Académica Ecuador. Pp. 81 – 99.
 - GEERTZ, C. (1990) *La interpretación de las culturas*. Editorial Gedisa, España.
 - GEERTZ, C. (1994) “Centros, reyes y carisma: una reflexión sobre el simbolismo del poder”. En: *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.
 - GEERTZ, C. (2000): *Estado-teatro en el Bali del siglo XIX*. Paidós. Barcelona.
 - GELLI, M.A. (2006) *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Buenos Aires.
 - GLUCKMAN, Max (1955): *The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia*. Manchester, Manchester University Press.
 - GLUCKMAN, Max (1958): “The Technical Vocabulary in Barotse Jurisprudence”. En: *American Anthropologist, New Series*, V. 61, N° 5, Part 1, octubre 1958, pp. 743-759.
 - GLUCKMAN, M. (1968) *Análisis de una situación social en el país Zulú moderno*. Manchester, Manchester University Press.
 - GRAMSCI, A. (1972) *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
 - GUBER, R. (1991) *El salvaje metropolitano*. Legasa, Buenos Aires.
 - GUBER, R. (2001) *Etnografía. Método, campo y reflexividad*. Ed. Norma, Buenos Aires.
 - HARVEY, D. (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Akal, Madrid.
 - HEREDIA, M.; (2005) “La sociología en las alturas. Aproximaciones al estudio de las clases/elites dominantes en la Argentina”. Apuntes de

- Investigación del CECYP. Buenos Aires, Fundación del Sur, N° 10, pp. 103-126.
- HERZFELD, M. (1992): *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago y Londres. The University of Chicago Press.
 - HOBBS, T. (1980) *Leviatán*. México, Fondo de Cultura Económica.
 - HURTADO ARROBA, E.; Paladino, M.; VOMMARO. G. (2018) "Presentación del dossier. Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias". "En El trabajo político en América Latina: actores, recursos y trayectorias." Revista ICONOS. Núm. 60 (2018). Pp. 11-29.
 - ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales. Número 34, mayo 2009 Quito-Ecuador.
 - JONES, Mark, SAIEGH, S., Pablo SPILLER y Mariano TOMMASI (2002) "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio.
 - JONES, M. y HWANG, W. (2005) "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress", en *American Journal of Political Science*, 49, 2: 267-282.
 - JONES, M., HWANG, W. y MICOZZI J.P. (2009) "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party
 - KOBERWEIN, A.; GAZTAÑAGA, J. (2010) *La Casa de Entre Ríos y los medios de comunicación en el proceso de integración*. En Rosato, A. (comp) *Construyendo integración al interior del Mercosur La integración entrerriano-riograndense (1992-2001)*. Editorial Antropofagia. Buenos Aires.
 - KROTZ, E. (Ed.) (2002) *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, España, Anthropos y UNAM.
 - LAGOS, M. y L. y CALLA, P. (comp.) (2007) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz. PNUD Bolivia.

- LEACH, Edmund (1976) *Sistemas Políticos de Alta Birmania*. Anagrama, Barcelona. [1ª edición en inglés de 1964]
- LIJPHART, A. (1987) *Las democracias contemporáneas*. Ariel, Barcelona.
- LIJPHART, A. (1990) "Presidencialismo y democracia de mayoría", en O. GODOY ARCAYA (Ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- LINZ, J. (1997) "Democracia Presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?" Juan LINZ y Arturo VALENZUELA (comps.), *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*. Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-143.
- LOCKE, John (1959) (1662): *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*. Buenos Aires. Agora).
- LOEWENSTEIN, K. (1983) *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona.
- LUNA, M. A.; PEREZ NIEVES, J. C. (2009) "Análisis coordinado del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación". En: *Revista de derecho parlamentario Nro.8*. Dirección de información Parlamentaria del Congreso de la Nación. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/revder8.pdf>.
- MAINWARING y M. S. SHUGART (1997) "Introduction" y "Presidentialism and Democracy in Latin America". *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York, 1997.
- MALINOWSKI, B. (1991) *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Editorial Ariel, Barcelona.
- MANZANO, V. (2013) *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria
- MARCUS, G.; (1983) *Elites: Ethnographic Issues*. Albuquerque, University of New Mexico Press,
- MARX, K. (1982) (1867) *El capital. Crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MASTRANGELO, Andrea (2003) "Con dos minas de oro Belén no tiene caminos" (una interpretación ideológica de las investigaciones financiadas por el Banco Mundial). Tesis de Doctorado. Director Dr. Leopoldo

- Bartolomé. Programa de Postgrado en Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones, Argentina Posadas.
- MERLINSKI M.G. y LANZETTA M. (2006) "Condiciones para una política ambiental en Argentina" Argumentos N°7, 2006.
 - MÍGUEZ, Daniel; SEMÁN, Pablo (eds.) (2006) *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
 - MITCHELL, Timothy (2006) "Society, Economy and the State Effect". En: Sharma, A.; Gupta, A.; *The Anthropology of the State*. Blackwell Publishing.
 - MORGENSTERN, Scott y Benito NACIF (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
 - MOSCOSO, G. (2015) "Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia". Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 9, núm. 1, mayo, 2015, pp. 175-197, Buenos Aires, Argentina.
 - MOSCOSO, Guido (2012) "Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo", en Revista POSTData, N° 17.
 - MUSTAPIC, A. M. (2000) "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
 - MUSTAPIC, A. M., Alejandro BONVECCHI y Javier ZELAZNIK (comps.) (2012): *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
 - MUZZOPAPPA, E. y VILLALTA C. (2011) "Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales." En: Revista Colombiana de Antropología. Volumen 47 (1), enero-junio 2011, pp. 13-42
 - MUZZOPAPPA, E. y VILLALTA, C. (2011) "Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales". Revista Colombiana de Antropología Vol 47 (1).

- NADER, L. (1995) "Up the anthropologist: perspectives gained from studying up" en Hymes, D (ed.): *Reinventing Anthropology*. New York, Random House.
- NEIBURG, F.; y Plotkin, M. (comps.) (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires, Paidós.
- NOEL, G. (2011) "Cuestiones disputadas. Repertorios morales y procesos de delimitación de una comunidad imaginada en la costa atlántica bonaerense." En: *Publicar* - Año IX N° XI - Diciembre de 2011, pp. 99-126.
- NOEL, G. (2014) "La autoctonía como garantía moral de la política. Retóricas de la legitimidad en una ciudad intermedia de la provincia de Buenos Aires (Argentina)", *Papeles de Trabajo*, 8(13), pp. 54-76.
- NuAP (1998). *Uma antropologia da política: rituais, representações e violência. Projeto de pesquisa. Cadernos do NuAP, 1*. Rio de Janeiro: NAU Editora.
- ORLANDI, Hipólito (1998) "Parlamentos y congresos", en ORLANDI, Hipólito (comp.), *Las instituciones política de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.
- OSZLAK, O. (1977) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. 1977, Jul. Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, O. (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas." Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- OSZLAK, O. (1990) *La reforma del Estado en la Argentina*, CEDES, Buenos Aires.
- PANTALEÓN, J. (2004). *Entre la Carta y el Formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires. Ed. Antropofagia.
- PASQUINO G. (2004) "*Sistemas políticos comparados.*" Bononiae Libris-Prometeo Libros, Buenos Aires.
- PEREZ NIEVES José C. (1994) "Sobre la competencia legislativa plena de las comisiones permanentes de las cámaras." En: *Revista de Derecho Parlamentario* N° 5. Buenos Aires, febrero de 1994, pp. 11- 41.

- PISARELLO, G. (2006) "El Senado argentino: actualidad y perspectivas de futuro." En UNED. Teoría y realidad constitucional. Número 17. 2006, pp. 311-329.
- PITT VILLEGAS, Julio César (2009) "El Senado: funciones ancestrales olvidadas." Centro de Capacitación Superior del Senado de la Nación.
- PITT-RIVERS, J. A. (1989): *Un pueblo de la sierra: Grazalema*. Barcelona, Alianza.
- PREBISCH, R. (1981) *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México DF. Fondo de Cultura Económica.
- RADCLIFFE-BROWN, A. (1974) *Estructura y función en la sociedad primitiva*. Barcelona, Ediciones Península.
- RADCLIFFE-BROWN, A. R. (1940) "Preface". En M. Fortes & E. Evans-Pritchard. *African Political Systems* London: Oxford University Press, pp. 11-22.
- RODRÍGUEZ SAUMELL DE KOCH, M. (2009) "Elaboración de un proyecto legislativo en el Senado de la Nación, nociones básicas." Centro de Capacitación del Honorable Senado de la Nación Argentina (CECAP). Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/ELABORACION%20Y%20PROCEDIMIENTO%20DE%20UN%20PROYECTO%20LEGISLATIVO.pdf>
- ROMAN MASEDO, L. (1997) "Política y administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico." En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 98. Octubre-nov 1997.
- ROSATO y F. A. BALBI (Eds.) (2003) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la Antropología Social*. Buenos Aires: Centro de Antropología Social - Instituto de Desarrollo Económico y Social & Editorial Antropofagia.
- ROUSSEAU, J. J. (1985) (1762): *El Contrato Social*, Madrid, Alianza.
- SANTAMARÍA, A. y VECCHIOLI, V. (eds.) (2008) *Derechos Humanos en América Latina. Mundialización y circulación internacional del conocimiento experto jurídico*. Colombia, Centro de Estudios políticos e internacionales, Universidad de Rosario.

- SARTORI G. (1992) "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en O. Godoy (Ed.): *Cambio de Régimen Político*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- SARTORI, G. (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE, México.
- SASSEN, S. (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz Editores, Madrid.
- SCHAVELZON, S. (2006) "Política na gestão e gestão sem política. Uma etnografia sobre pensamento estatal, forma e conflito na implementação de uma política de moradia na cidade de Buenos Aires". Dissertação de Mestrado, PPGAS, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SCHAVELZON, S. (2008) "Antropología del Estado en Bolivia: Verdades Sagradas, Farsas Políticas y Definiciones de Identidad." en Cuadernos de Antropología, Sección de Antropología Social, No 28: 67–84. FFyL. UBA
- SHARMA, A.; Gupta, A. (2006) *The Anthropology of the State*. Blackwell Publishing.
- SHORE, Cris, y Nugent, Stephen (eds.) (2002). *Elite Cultures. Anthropological perspectives*, London: Routledge.
- SVAMPA, M. (2008) "Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008) Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo dedesarrollo". Revista Osal, número 24, octubre de 2008.
- SVAMPA, M. y ANTONELLI, M. (comp.) (2009) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Editorial Biblos. Buenos Aires.
- SWARTZ, M. J. (Ed.) (1968) *Local Level Politics: Social and Cultural Perspectives*. Chicago, Aldine.
- TAMBIAH, S.J. (1985) *Culture, thought and social action*. Londres, Harvard University Press.
- TAUSSIG, M. (1992). "La magia del Estado: María Lionza y Simón Bolívar en la Venezuela contemporánea." En GUTIERREZ ESTÉVEZ, M. León; PORTILLA, M (et al eds.) En: De palabra y obra en el nuevo mundo. 2.

- Encuentros interétnicos. Interpretaciones contemporáneas. México D.F.: Siglo XXI.
- TEIXEIRA, C. C. (1998) *A Honra da Política. Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro. Relumê-Dumará.
 - THWAITES REY, Mabel (2005): “Estado: ¿Qué Estado?”, en THWAITES REY, M y LÓPEZ, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.
 - TROUILLOT, Michel-Rolph (2001) “La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso.” *Current Anthropology*, Vol.42, N°1, febrero 2001.
 - TSEBELIS G. (2006) *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE. Universidad, Madrid.
 - TURNER, V. (1957) *Schism and Continuity in African Society; a Study of Ndembu Village Life*. Manchester, Manchester University Press for Rhodes-Livingston Institute.
 - TURNER, V. (1988) *El proceso ritual*. Madrid: Taurus.
 - TURNER, V. (2002) “La antropología de la performance”. En: Víctor Turner & Ingrid Geist. *Antropología del Ritual*. México: I.N.A.H. – E.N.A.H.
 - VERLOT, Marc. (2001) *Are politicians human? Problems and challenges of institutional anthropology* en Review article *Social Anthropology* 9.
 - WEATHERFORD, J. Mclver (1985) *Tribes on the Hill*. Bergin and Garvey Publishers, Nueva York.
 - WEINSTOCK, A. (2007) “Construyendo un lugar desde el 'No a la Mina’”. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. 2007.
 - WEBER, M. (1985) “Burocracia”, en *Ensayos de Sociología Contemporánea*, Planeta, Madrid. (Texto extraído de *Economía y sociedad*, Apartado III, Cap. IX, “Sociología de la Dominación”).
 - WEBER, M. (1996) [1922]. “Los tipos de dominación”. En: *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 170-197.

- WEBER, M. (1991) "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos" (Cap. 2: 'Poder burocrático y liderazgo político'), en WEBER, M. (1991): *Escritos políticos*, Alianza, Madrid.
- WEBER, Max (1998) [1919]: "La política como vocación". En: *El político y el científico*. Alianza, Madrid.
- WEBER, Max. (1984) [1922]. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- WOLANSKI S. (2017) "Transmitir experiencia, construir organización. La transmisión como proceso relacional en un sindicato de Buenos Aires." *Revista Etnográfica Centro em Rede de Investigacao em Antropologia*. Lisboa; Año: vol. 22 p. 527 – 527.
- WOLANSKI, S. (2016) "Las nuevas generaciones del sindicalismo. Jóvenes, trabajo y organización gremial en la Argentina." Grupo Editor Universitario, Ciudad de Buenos Aires; Año: 2016 p. 70.
- WRIGHT, O. E. (1983) "Burocracia y Estado". En WRIGHT, E. *Clase, crisis y Estado*, Siglo XXI, Madrid.