



DE PADRINOS Y ENTENADOS. EL ROL SINDICAL EN EL DERROTERO DE LOS AGENTES SENATORIALES

MENTORS AND PROTEGES. THE ROLE OF THE TRADE UNIONS IN THE CAREER OF THE SENATORIAL CLERKS

LAURA FERREÑOⁱ

Fecha de Recepción: 29/10/2020 | Fecha de Aprobación: 03/12/2020

*El sindicato es la casa de los trabajadores,
uno no puede sentirse un extraño en su propia casa.*

Norberto Di Próspero

Resumen: La Cámara de Senadores de la Nación Argentina se caracteriza por las relaciones interpersonales sustentadas en lazos de padrinazgo que se establecen entre autoridades, legisladores, bloques partidarios o gremios y los agentes. Estos vínculos, cambiantes entre las partes, pueden ser de parentesco o afinidad. Autoridades y sindicatos “acuerdan” las designaciones en planta permanente y temporaria, así como los ascensos escalafonarios; las autoridades y senadores se gremializan, los gremios se politizan y la ley 24600, el Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación, “valida” estas acciones. En este contexto, un padrino es primordial para que el agente progrese en su carrera administrativa; este será quien negocie los “pedidos” de los empleados ante las autoridades. Las herramientas etnográficas (trabajo de campo prolongado y entrevistas), la revisión de la normativa y de los decretos presidenciales, permitieron reflexionar respecto a la racionalidad de las estrategias sindicales y de los agentes senatorial; se espera de este modo, contribuir desde la antropología al conocimiento de un aspecto poco explorado de los mundos legislativos, como lo es, las designaciones de personal y los derroteros de sus carreras laborales.

Palabras clave:

*Senado de la Nación.
Padrinazgo.
Sindicatos.
Autoridades.
Agentes.*

ⁱ Dra. en Antropología Social (Idaes-UNSAM). Docente- investigadora titular ordinaria de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Departamento de Humanidades y Artes. Coordinadora del Observatorio de Ciudadanía Cultural (UNDAV), Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Contacto: lferreno@undav.edu.ar

Abstract: The Senate Chamber of the Argentinian Republic stands out for the interpersonal relationships based on patronage-bonding links between authorities, legislators, political parties or labor unions and clerks. Those bonds, in constant change, are sustained by kinship or affinity. Authorities and labor unions “arrange” the designations for the temporal and stable positions, in addition to promotions in the legislative ladder; authorities and senators unionize themselves, thus the labor unions become intrinsically influenced by politics, the Public Law 24600, the Statute and the idiosyncratic proceedings for the legislative personnel of the National Congress allow these irregular behaviors. In this context, a godfather is essential to ascend and secure the clerk’s career; being the person in charge of negotiating the employee’s “orders” with the authorities. The ethnographic tools (long-lasting fieldwork and interviews), the normative’s revision and the presidential decrees, allowed to reflect upon the rationality of the strategies deployed by the labor unions and the legislative clerks; it is expected to in this way make a contribution from an anthropological point of view to the knowledge of an uninvestigated facet of the legislative world, as are the personnel designations and the directions of their professional careers.

Keywords:

National Senate.

Patronage.

Labor Unions.

Authorities.

Clerks.

1. Introducción

“¿Sos de la casa?”, me interrogó el empleado de seguridad cuando intenté ingresar al Senado. Le respondí que no entendía la pregunta y él obtuvo la respuesta.

Cuando una persona se presentaba en algunos de los accesos de ingreso a la Cámara y el agente no la conocía, pero observaba que se desenvolvía con soltura le requería con amabilidad “¿Sos de la ‘casa’?”; de ningún modo indagaba formalmente acerca de dónde cumplía funciones o de cuál era su destino,¹ pues hubiera evidenciado ante sus compañeros desconocimiento de las rutinas institucionales.

El *ethos*² así como las reglas formales daban la falsa impresión en las instituciones parlamentarias de que todos los miembros controlaban los procedimientos cuando, en rigor, los manejaban solo un grupo. Diferentes circunstancias requerirán distintas conductas. En el Congreso Nacional las relaciones interpersonales de sus miembros se construyen “culturalmente”. En el Honorable Senado de la Nación Argentina (HSN) el personal “aprehende” su rol en una institución que clasifica y diferencia a los agentes de seguridad, de aquellos de las áreas de servicio; y a los administrativos, entre quienes tienen o no tienen “funciones” (empleados a cargo). La adquisición de la pertenencia para el personal suponía el conocimiento de las lógicas de funcionamiento de la Cámara y la acreditación del “tiempo”

transcurrido desde su ingreso. Un segundo significado complementaba esta noción: el que refería al personal con estabilidad laboral. La “pertenencia” aludía a quienes cumplían estos requisitos, no solo en el Senado sino también en el resto de los sectores del Congreso (Diputados, Biblioteca, Dirección de Ayuda Social e Imprenta), a partir de una pregunta: ¿Sos de la “casa”? “Casa”, por lo tanto, no solo refería a la institución sino específicamente a los sentidos de pertenencia, que verifiqué en los agentes. Sus integrantes se sentían “partícipes”, y a su vez, eran percibidos por los otros como tales, en tanto estos reconocimientos eran los que le otorgaban valor y significado a su pertenencia. Esta “racionalidad” burocrática, según Marcel Mauss (Abélès, 1995), instituye reglas públicas de pensamiento y de acción. Las clasificaciones realizadas por las propias instituciones constituyen, “hacia afuera”, un discurso legitimador y, “hacia adentro”, expresan la capacidad de sus miembros de reproducir categorías y universalizarlas con el objetivo de la supervivencia de las propias instituciones y de los burócratas que le dan vida (Herzfeld, 1993).

Uno de los hallazgos teóricos de la investigación fue la categoría de “casa” (Ferreño, 2012), denominación que en Argentina y en otros países suele emplearse en las narrativas de organismos públicos; menciones como “en esta casa” o “bienvenidos a esta casa de estudios”, son enunciados institucionales recurrentes. Asimismo, en algunos Estados aluden a las designaciones de las sedes del gobierno nacional (Casa Blanca en EEUU; Casa Rosada, en Argentina). El empleo de “casa” en el Congreso Nacional describía tanto a un discurso presente en esferas administrativas (“el personal de la casa” era una expresión que solía emplearse en los emails institucionales) como en las referencias cotidianas del personal (“¿Llamás de la casa?” preguntaba el empleado cuando en la conversación telefónica la presentación personal omitía la referencia del área laboral).

La designación “casa” la empleaban todos los actores de la Cámara, autoridades, senadores, sindicalistas y el personal. El dirigente gremial Norberto Di Próspero, Secretario General de la Asociación del Personal Legislativo (APL), refería respecto a los agentes: “Las autoridades saben que somos imprescindibles para que esta casa política funcione, y a nosotros eso nos enorgullece”.³ ¿Por qué el HSN es una “casa política” para Di Próspero? El dirigente alude a la razón de su existencia, la Cámara como “casa de las leyes” guía sus acciones hacia la búsqueda permanente de acuerdos y consensos políticos para la sanción de las leyes. Es en este sentido que se caracteriza al Senado como una “casa política”. Sin embargo, actores como la dirigencia sindical o el personal resignificaban la categoría “casa política” al advertir que, los acuerdos políticos impregnaban decisiones tan diversas como el acceso a la estabilidad laboral o los ascensos escalafonarios en la carrera administrativa; ello, a pesar de que el Estatuto y Escalafón del Personal del Congreso Nacional —ley 24600— y la reglamentación de su articulado⁴ especificaban los requisitos para ambos casos (artículos 5° —ingreso— y 14° —promociones por concursos—).

No obstante el estatus de imprescindibilidad otorgado al personal por el sindicalista, los estudios legislativos en Argentina han prestado escasa atención a estos actores (empleados y sindicatos).

En el Congreso Nacional, tres entidades sindicales cuentan con cotizantes y personería gremial, la Asociación del Personal Legislativo (APL), la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN-

Delegación Congreso) y la Asociación Trabajadores Estado (ATE Congreso). La primera, es el sindicato que nuclea a los empleados legislativos (con delegaciones en los poderes provinciales) y las dos últimas son delegaciones de los dos gremios más importantes que representan a los agentes públicos en Argentina.

La ley 24600 determinó que los empleados estarían representados por sindicatos con personería gremial⁵ en el ámbito del Congreso Nacional proporcionalmente al número de afiliados cotizantes (artículo 20). De los 10 miembros de la Comisión Paritaria Permanente, 5 son representantes de las Cámaras y 5 sindicales (artículo 57). Por la mencionada proporcionalidad, se otorgó 3 representantes a APL, 1 a UPCN-Delegación Congreso y 1 a ATE-Congreso.⁶

APL tenía una extensa trayectoria⁷ cuando promovió una normativa específica para el personal legislativo, como describió Di Próspero (2013) “logramos que nuestros reclamos sean escuchados por el entonces senador Eduardo Menem, que redactó un proyecto de ley que contemplaba la mayoría de las reivindicaciones que veníamos planteando” (p. 7). El proyecto de ley destacó en sus Fundamentos el rol de APL —en desmedro de ATE y UPCN— rescatando que este nació “*del consenso con la asociación sindical representativa del ámbito, la Asociación del Personal Legislativo [APL] que legitimara el mismo al someterlo a la consideración de su Asamblea General Extraordinaria el día 23 de noviembre de 1994, órgano soberano que lo aprobó en todos sus términos y por aclamación*” (Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación, 21 de junio de 1995: 2149, cursiva de la autora).

Debido a la cantidad de cotizantes respecto de UPCN y ATE, y a la relevancia que el personal otorgaba a los logros alcanzados tanto materiales como simbólicos a través de APL, este trabajo se centrará en el rol que esta entidad cumplió en las designaciones y ascensos escalafonarios de los agentes senatoriales durante el período investigado 2010-2015.

2. El Honorable Senado de la Nación

La elección de la Cámara de Senadores como objeto de estudio constituyó un doble desafío para mí: por un lado, se trataba de una institución escasamente estudiada desde la antropología; por el otro, fue mi ámbito laboral (2003-2018) mientras desarrollé el Doctorado en Antropología Social (2010-2015). Este artículo es parte de esa investigación que realicé entre los años 2010 y 2015, la cual tuvo dos ejes metodológicos:

a) *El etnográfico*

Este enfoque me permitió reflexionar respecto a las rutinas y cotidianidad de los agentes senatoriales. La elección era novedosa debido a que los estudios legislativos latinoamericanos fueron abordados mayoritariamente desde la ciencia política y la sociología y se concentraron entre otras temáticas en carreras políticas, partidos y coaliciones (Calvo, 2014; Jones, Saiegh, Spiller & Tommasi 2002; Kikuchi & Lodola 2014); caracterización y funcionamiento (Mustapic, Bonvecchi & Zelaznik, 2012); tratamientos de proyectos (Calvo & Tow, 2009); disciplina partidaria en las votaciones (Jones, 2001).

Desde la antropología, la mayoría de las etnografías analizaron las dinámicas parlamentarias (Abélès, 1992, 2001; Crewe, 2010, 2018). En Brasil, Marcos Bezerra (1999), Maria Cecília Solheid da Costa (1980), André Marengo Dos Santos (1997) y Carla Costa Teixeira (1998) se focalizaron en las acciones y actores parlamentarios “visibles” para la sociedad (diputados, senadores y autoridades parlamentarias); en cambio, en Argentina Laura Colabella (2012) estudió el personal de ascendencia afrodescendiente en el Congreso Nacional y Laura Ebenau (2012) la burocracia del parlamento misionero.

Investigaciones de actores legislativos (Creppy, 2011; Autora, 2012) destacaron que a pesar de las distintas metodologías empleadas y problemáticas investigadas, se había prestado poca atención a las prácticas “informales” y los procedimientos que pautan los modos de elección y de ejercicio de los cargos parlamentarios, tanto de autoridades como de funcionarios senatoriales (Saettone, 2015; Autora, 2016). Este dato era relevante porque hasta la fecha no se realizó en Argentina un análisis pormenorizado del organigrama, funcionamiento, caracterización de los recursos humanos y vida cotidiana en el Congreso, como el que realizaran en el Reino Unido Robert Rogers y Rhodri Walters (2015) o estudios integrales como el de Marc Geddes (2016) quien incorporó el rol del personal en su investigación.⁸

Las dilaciones en las entrevistas pautadas con legisladores y funcionarios políticos y de carrera, evidenciaron que mi condición de “nativa” se transformó en un obstáculo. El conocimiento del funcionamiento senatorial, de las rutinas y de los actores, condicionó la realización de entrevistas y el acceso al campo en algunas áreas del Senado. El temor a una posible “filtración” a la prensa fue un fantasma presente, aunque nunca se explicitase. Como Maria Cecília Solheid da Costa (1980), Marcos Bezerra (1999) y Karina Kuschnir (2000) constaté que los contactos personales constituían la forma más efectiva de acceder a los informantes, ya que estos son recelosos de los medios de trabajo de los antropólogos —el grabador,⁹ las anotaciones— que los asimilan al trabajo periodístico. El enfoque en el personal senatorial sorteaba esas dificultades y era una temática escasamente estudiada.

El espacio que elegí para iniciar el trabajo de campo fue mi propio ámbito laboral (Coordinación de Cultura, posteriormente Dirección General de Cultura), debido a que esa dependencia reflejó tempranamente los cambios del organigrama en cada gestión presidencial. Realicé además aproximadamente treinta entrevistas en profundidad a agentes permanentes, transitorios y contratados; al personal superior y a funcionarios de la planta política. En la mayoría de los casos los reiterados intentos de llevarlas a cabo solían frustrarse y, cuando se concretaban, el hallazgo más importante era que resultaban menos fructíferas que las “conversaciones” en dependencias y pasillos de la Cámara, que me permitieron contactar a actores, delegados sindicales, personal de la planta política, jerárquico y no jerárquico, agentes de maestranza y seguridad.

b) Normativa y actos administrativos

Los hallazgos del trabajo de campo se contrastaron tanto con el análisis del marco regulatorio laboral vigente —la ley 24600 y la reglamentación del articulado— como con las Resoluciones Conjuntas de ambas Cámaras y los Decretos Presidenciales (DP) del HSN.

El estudio de los DP me permitió, por un lado, identificar en cada designación¹⁰ y ascenso escalafonario quien originaba la solicitud y los fundamentos normativos. Este rastreo brindó información actualizada referida a la nómina de los agentes (altas, bajas, renunciaciones) durante el período de estudio.¹¹ Por otro, verificar que los mecanismos de acceso a una designación en planta permanente o transitoria (con y sin estabilidad laboral, respectivamente) se efectuaban a través de un expediente administrativo del funcionario de la planta política, autoridad, senador o dirigente sindical que en el DP se mencionaba como quien efectúa la solicitud. Jaris Mujica (2010) destacó que en el Parlamento peruano las prácticas del poder se expresaban tanto en la estructura normativa, que el autor denominó “ingeniería” política, como en la “ingeniería” propia de los parlamentos corporizada en la vida institucional. Mujica observó cómo la presencia de redes de amistad y familiares conformadas a partir de criterios de seguridad sobrevivían más allá de los mandatos de los legisladores. El Parlamento, en consecuencia, no es para este autor solo un entramado de disposiciones legales, jurídicas y formales, determinadas por la “ingeniería” política, sino un espacio social atravesado por prácticas culturales, sociales y políticas. En el Senado argentino, el padrinazgo¹² fue la simbiosis entre “ingeniería” política y propia que Jaris constató en Perú, y a la vez, la forma de pervivencia de redes tanto familiares como de afinidad¹³ sustentadas en vínculos de reciprocidad. Estos “padrinos”, con capacidad de amparar y propender a que sus protegidos alcancen sus metas, estaban presentes durante toda la carrera administrativa de los agentes.

3. Dar, recibir y retribuir en el Senado Nacional

“¿Vos por quién entraste?” Significativamente, cuando ingresé al Senado las primeras interpelaciones buscaron determinar quién había solicitado mi ingreso y cuál era mi relación con esa persona. Cuando inicié el seguimiento a través de los DP y de la página institucional de las carreras administrativas¹⁴ comprobé la preeminencia de las relaciones sostenidas en la confianza, la fidelidad y la lealtad respecto a la ley 24600, pues en el Considerando siempre se mencionaba el “padrino” que efectuaba la solicitud.

No se trata de una peculiaridad argentina. Las similitudes con el Parlamento Europeo, por caso, resultan llamativas en relación con el rol que cumplen los asesores legislativos dentro y fuera de la Cámara (Abélès, 1992). Irène Bellier (2000) denominó “paracaidismo” y “conquista de la cumbre” a prácticas comunes en las oficinas de los Comisionados de la Unión Europea (UE). Durante un corto trabajo de campo en el Senado brasileño en 2013 pudo corroborar que los servidores “de confianza” referían a los agentes que asistían a autoridades, coaliciones políticas o senadores. Funciones similares constaté en el Senado español en 2016 respecto al personal eventual; en ambos casos, el ingreso sin concurso público obturaba la posibilidad de alcanzar la estabilidad laboral. En el Senado argentino, un rol similar desempeñaba el personal de planta temporaria —sin estabilidad laboral— quienes no podían cumplir tareas del personal de la planta permanente (artículos 49, 50, 51 y 52); sin embargo, algunos de estos agentes pudieron sortear el destino de la baja laboral, gracias a vínculos con senadores, autoridades o sindicalistas.

Larissa Lomnitz (2001) estudió el rol de las redes informales, sustentadas en la lealtad y la confianza como canal de ingreso a dependencias gubernamentales. ¿Quién no conoce alguien de clase media que trabaje en un ministerio o en oficina pública para pedirle una designación para él o algún familiar cercano? Se interrogaba Lomnitz. Según la autora, las actividades informales en el seno de organizaciones formales como el Senado reforzaron los vicios del sistema formal. Estas prácticas subsistieron mediante redes de reciprocidad, que inicialmente se sustentaron en el parentesco y posteriormente incorporaron personas de confianza, con vínculos forjados por amistad o afinidad en instituciones educativas, de esparcimiento, religiosas, partidos políticos o sindicatos. Esta reciprocidad se reforzó por la lealtad y el intercambio de favores (servicios gratuitos) entre sus miembros; en el caso del HSN, se materializaron en designaciones, ascensos escalafonarios o contratos de locación de servicios que constituían una deuda de honor a retribuir, si fuera necesario, aunque no se explicitase.

Eric Wolf (1980) también constató la importancia “funcional” de los grupos informales ya que “las relaciones privadas basadas en la confianza podían convertirse en relaciones de cooperación en el sector público” (Wolf, 1980: 27). El HSN revelaba una concepción de relaciones laborales basadas en vínculos de consanguinidad, que en aquellos como los laborales, se “ganaban” (Wolf, 1980) a través de la asistencia a eventos organizados por senadores, autoridades o sindicatos.

Laura Ebenau (2012) describió los mecanismos de ingreso a la Cámara misionera (2012). La autora señaló que el clientelismo político subyacía en diversas prestaciones de los agentes, denominadas, por estos, “su trabajo”. A estas redes políticas interpersonales construidas a partir de la distribución de bienes y servicios, a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos, Ebenau denominó transacciones redistributivas.¹⁵

En el HSN advertí vínculos entre agentes y un padrino proveniente de una autoridad, legislador, funcionarios de la planta política o dirigente sindical, que podían cambiar a través del tiempo. Las diferentes relaciones interpersonales forjadas, suponían una percepción distinta del receptor tanto del favor (don) recibido como de la retribución que correspondía “dar”.

Durante las primeras entrevistas en el año 2010, me describieron el procedimiento de un “pedido” en APL. El empleado le explicaba su situación y le entregaba un “papelito” con sus datos o aquellos de la persona por quien pedía (hijo/a, pareja) al dirigente, quien le preguntaba si estaba afiliado, cuándo había sido “recategorizado por última vez” y le informaba que eran más las peticiones que las posibilidades reales de materializar las demandas. El afiliado creía que le correspondía los mismos favores que habían recibido otros agentes y en caso de que la resolución fuese favorable, el agradecimiento en un encuentro casual o la participación en evento era una retribución suficiente. Sin embargo, durante las últimas entrevistas al finalizar el trabajo de campo —en 2015—emergió una metamorfosis en las relaciones entre la dirigencia sindical y los agentes, el agradecimiento por el “favor” recibido se corporizó en un obsequio al dirigente gremial a quien le efectuaron el “pedido”. Marcel Mauss (2009) constató que mediante dones “se establecía la jerarquía entre jefes y vasallos, entre vasallos y subalternos. Dar es manifestar superioridad” (p. 245). El don implicaba dar-recibir-retribuir, entrelaza la moral, el honor, el prestigio (*mana*) y la obligación.

Para Mauss, estos intercambios en la mayoría de los casos constituían alianzas y contraprestaciones “voluntarias” que se recibirían en un futuro mediano o inmediato, conformando así un sistema de prestaciones totales. Estos obsequios –dádivas (Mauss, 2009)- son objetos pequeños valorados para tales fines, una botella de buen vino “de los caros”, una billetera “fina, de marca”, que simbolizan el “contradon” como reconocimiento del “don” recibido.

El “obsequio” es un objeto nuevo en el mundo del personal legislativo y no pude comprobar exactamente cuándo comenzó ni su grado de generalización, pero manifestaba la emergencia de relaciones interpersonales más desiguales; y probablemente, el surgimiento de transacciones retributivas. Como me manifestó Julián “yo no recibí una categoría [ascenso escalafonario en la carrera administrativa] porque los fines de semana prefería quedarme en casa antes que ir a pintar paredes para el gremio como mi hermano”.

Dar-recibir-retribuir cerraba el círculo de la propuesta de Norberto Di Próspero al presidente de la Cámara Daniel Scioli cuando le planteó efectuarle un homenaje al Senador Eduardo Menem, poco antes que concluyera su mandato en el año 2005. El evento constituía un agradecimiento (un “obsequio”) al autor y promotor de la ley 24600 que otorgó la estabilidad laboral a los empleados legislativos, como mencionaba a menudo en los actos. Pero a la vez, pretendió a través de esta acción, materializar el contradon, es decir, la retribución del don que recibió APL cuando se sancionó la ley; como afirmara Mauss (2009) “aceptar sin devolver o sin más es subordinarse” (p. 245).

4. La “casa” senatorial: Padrinazgos y supervivencia laboral

En la Cámara de Senadores, la construcción y reproducción de los lazos de pertenencia imbricaban relaciones entre las autoridades, los legisladores, los bloques partidarios, los gremios y los agentes; y evidenciaban las estrategias formales (presentación de notas institucionales de directores solicitando designaciones en planta permanente o recategorizaciones escalafonarias de agentes) e informales (el “pedido” al padrino, fuera este un senador, autoridad o sindicalista), mediante las cuales los empleados buscaban ascender en su carrera legislativa.

El personal lo designaba el Presidente del Senado mediante un DP en función de las atribuciones conferidas en el artículo 32 inciso j) del Reglamento de la Cámara¹⁶ —delegada posteriormente mediante DP 25/16 en el Secretario Administrativo—. ¹⁷ Las designaciones en planta permanente generaban negociaciones entre las autoridades administrativas, los legisladores, los presidentes de bloque y los sindicatos. El diario *La Nación* describió una situación respecto a la Cámara de Diputados similar a mis hallazgos en el Senado: “Nadie lo dice en voz alta, pero la designación de personal forma parte del toma y daca¹⁸ entre los bloques políticos y, también, el gremio legislativo, que se reparten contratos en función de ‘favores’ mutuos que se realicen”. ¹⁹

Para fortalecer los vínculos con los agentes APL, reprodujo estrategias que en la práctica cumplieron la función de ostentar aceitados canales de convocatoria, entre ellas, los mecanismos implementados para movilizar a la militancia y transformar convocatorias sin

relevancia para la mayoría de los afiliados —como la aprobación de la Memoria y Balance— en actos políticos —con abandono de actividades para concurrir a marchas y actos gremiales— donde se exhibía ante las autoridades del Congreso Nacional, cuando el contexto lo exigía, el apoyo del personal al gremio y se legitimaba su capacidad de negociación en la Comisión Paritaria.

4.1. Recontando la “tropa”²⁰

El clima parecía auspicioso para la movilización que APL convocó para el 26 de abril de 2011, previa a la Asamblea General Ordinaria. La convocatoria fue masiva, la marcha suponía un abrazo simbólico al Congreso Nacional, para concluir en el Teatro Empire, ubicado a pocos metros del Congreso Nacional.

Los manifestantes se encontraban con conocidos, los saludaban, hablaban un rato y reanudaban la marcha. Observé que Daniel —un jefe de Departamento a quien entrevisté en varias oportunidades— abandonó a sus compañeros de oficina para conversar con un dirigente sindical, se despidió, saludó a un director y posteriormente a sus amigos de la Dirección de Personal, finalmente se sumó a la marcha cuando la mayoría de los manifestantes ya estaban en las inmediaciones del teatro. Las agentes a quienes acompañé —todas ellas vinculadas con el sindicato convocante—²¹ efectuaron un derrotero similar, saludaban a unos y otros para transmitir novedades gremiales; y lentamente, saludando a todos los conocidos que encontraban, llegaban finalmente al teatro. Apartarse de la columna para saludar, conversar, despedirse y volver incorporarse a la marcha reiteradamente, visibilizaba a quienes realizaban esta acción respecto del resto, que permanecía en la columna.

La convocatoria fue un éxito, me pregunté entonces cómo realizarían la asamblea en el teatro si la calle estaba cortada y la masa humana se volvía cada vez más compacta.

Elvira, una empleada vinculada al sindicato a quien encontré casualmente, me incentivó a abrirme paso entre la multitud; al llegar al teatro observé que eran más los que salían que los que entraban. Tuve que empujar para que la multitud no me arrastrase hacia la calle. Los afiliados se arremolinaban alrededor de hombres y mujeres con planillas a quienes preguntaban: ¿Senado? ¿Diputados? Cuando encontraban delegados o afiliados de su sector que colaboraban en la organización del evento con planillas, escribían su nombre y apellido, número de legajo, firman y se retiraban. El personal contratado que también participaba de esta convocatoria, transcribía en las mismas planillas sus datos personales y su documento por carecer de legajo. Pregunté entonces a Juana, delegada del Senado, cuál era el motivo de su presencia si no eran afiliados; ella me afirmó: “APL siempre defiende a todos, a ellos aspira a conseguirle los nombramientos en la [planta] transitoria”. Promesa que el gremio efectivizó gradualmente. De los 141 agentes nombrados en la planta temporaria en 2011, 103 se originaron explícitamente en un pedido de APL y de estos, 50²² correspondían a personal que ya trabajaba en la Cámara con contrato de locación de servicios.

Poco a poco el hall del teatro se fue vaciando y pude comprender que cada una de las acciones que presencié los días previos, formaban parte de los recursos desplegados por APL para incentivar la participación de los afiliados. Delegados y exdelegados difundieron diariamente

mediante llamadas telefónicas, el contacto personal y afiches el “abrazo” al Congreso. La movilización de los compañeros de oficina se complementó con supervisar que los agentes firmasen la planilla, acción que permitía confirmar la asistencia al evento.

Los afiliados también desplegaron sus habilidades para “publicitar” su concurrencia: saludar a cada uno de los delegados presentes; hacerse ver por muchos compañeros; mostrarse con los “amigos” y con aquellos a quienes se “respondía” dentro del ámbito sindical como forma de validar su “alineación” gremial, eran acciones que le permitía APL estrechar lazos con sus afiliados y contabilizar su “tropa”, y estos, reafirmar tanto el compromiso con las autoridades sindicales como con su actuación.

Estos eventos eran una manifestación de las relaciones más cercanas de los afiliados con las diversas agrupaciones de APL. La exposición pública suponía la ratificación de la lealtad personal a través de ciertos “gestos” como marchar en la convocatoria junto a un delegado determinado, relegando a otro u otros que también efectuaron el llamado telefónico invitando a participar. En estas conductas subyacía la eficacia simbólica de los ritos de institución (Bourdieu, 1985), en tanto visibilizaban la consagración del orden establecido: la movilización y la asamblea constituían, en sí mismas, un “pretexto” para ostentar las relaciones de fuerzas de cada una de las agrupaciones gremiales (Evita Compañera, la Jauretche, la verde y blanca, entre otras) ante el Secretario General; y de este ante autoridades, legisladores y funcionarios de planta política, así como también ante UPCN y ATE, gremios con los cuales competían por la afiliación de los agentes, y que al contar con menos cotizantes no podía realizar actos de esta magnitud en la vía pública.

David Kertzer (1988) señaló que los rituales “construyen” poder en manos de quienes controlan su producción en tanto permiten expresar consenso. Cada uno de los pasos preestablecidos detallados son acciones que en tanto funcionan como símbolos se caracterizan por otorgar significado a esta forma ritual: manifestarse públicamente en la movilización y la asamblea, cohesionar la estructura sindical, legitimar el accionar de su dirigencia (especialmente de su Secretario General), reforzar la hegemonía y, en consecuencia, el poder de negociación de APL ante las autoridades legislativas en general y del Senado en particular.

El “abrazo” reveló que *el despliegue del evento era proporcional a la necesidad de ostentar ante las autoridades la capacidad de convocatoria de APL y su hegemonía gremial; refrendó así relaciones de fuerza que, aunque no siempre exhibidas, la entidad sindical mantenía incólumes en el Congreso*. Es en este sentido que los rituales construyen tanto una realidad como poder político (Kertzer, 1988) y funcionan, asimismo, como un recordatorio para las autoridades del Congreso Nacional que ellos no son un sindicato más entre aquellos que representaban al personal. Por el contrario, APL “actúa” como el sindicato con el cual las autoridades debían negociar en los próximos meses la delicada cuestión “de los pase a planta” permanente e ingresos de agentes en el Senado.

El siguiente año (2012) la convocatoria anual a la Asamblea General Ordinaria se realizó en el mismo teatro, se replicaron las acciones de difusión de 2011 pero sin movilización de los afiliados. A primera vista la situación parecía recordar la anterior; la calle, cortada por la masiva concurrencia de afiliados; personas con bombos y redoblantes “hacían oír” su

presencia mientras se esperaba la llegada del secretario general. A diferencia de la vez anterior, ese año no se había acordado aún “de palabra” en paritaria el incremento salarial. La dirigencia gremial necesitaba, por lo tanto, “mostrar” a las autoridades de ambas Cámaras, su poder de convocatoria intacto y el aval de los afiliados.

Nuevamente la validación de la asistencia fue a través de una planilla en la que el afiliado escribía legajo, apellido/nombres y firma. Sin embargo, esta vez las personas luego de firmar no se marchaban; atentos a que los militantes y los delegados permanecían en el lugar, los afiliados pugnaban por acceder a la sala, pero sin ni siquiera poder aproximarse a las puertas de la sala, se apiñaban tratando de ver y escuchar qué sucedía adentro. Recién ya avanzado el acto, cuando estaba próximo a concluir, pude ingresar. La sala estaba colmada, todas las butacas ocupadas, los pasillos repletos de gente. Las paredes y el escenario estaban embanderados con pancartas de las diversas agrupaciones gremiales y el piso cubierto con papelitos de propaganda sindical. Todos estaban ansiosos por conocer las novedades respecto de los aumentos de haberes, motivo de la espera, pero como las reuniones paritarias no habían concluido (a diferencia de año anterior) el secretario no hizo referencia al tema.

Finalizado el evento, los participantes se arremolinaron alrededor de Di Próspero —único orador— para saludarlo: unos se sacaron una foto a su lado, a otros les firmó un autógrafo y/o les daba un beso. Su recorrido desde el escenario hasta la calle fue muy lento, caminar hacia la salida fue un constante dar y recibir muestras de afecto y —en especial— de “recoger” la gratitud de los afiliados quienes efectivizaban así su contradon hacia aquel de quien recibieron un don: designaciones en plantas permanentes, transitorias o ascensos en el escalafón laboral. Él, solícito, cumplió con los requerimientos de los afiliados y el don y contradon (Mauss, 2009) de unos y otros se efectivizaba en un ritual público en el que cada acción simbolizaba para uno y otros, caras de una misma moneda.

Di Próspero reforzaba así vínculos con los afiliados. Para lograr este objetivo, la ritualización de sus actos era central; pude constatar que todas sus presentaciones públicas, inclusive ante pocas personas como su presencia en las reuniones de comisión del gremio, estaban precedidas de anuncios, como adelantar la presencia entre los concurrentes para despertar expectativas ante su asistencia; así como las “formas” que adquirieron la atención personalizada de los afiliados que diariamente concurrían al sindicato para “pedirle” por sus necesidades, esperando una “ayuda” de su parte.²³

Estos actos sindicales se asemejaban a cada una de las elecciones de APL en las cuales había un gran despliegue de propaganda para asegurarse la asistencia a los comicios, incluido el llamado telefónico para los rezagados el día del acto eleccionario. Concurrir a la votación implicaba solo revalidar las autoridades, porque a diferencia de otros gremios —incluso estatales— aquí no se dirimía la agrupación que se haría cargo de la dirección del gremio, había una única lista acordada entre dirigentes sindicales, pero los afiliados debían legitimar la renovación de sus mandatos. Los gremios específicos legislativos, tanto el de los empleados —APL— como el del personal superior —APES— reflejaban en la composición de sus comisiones directivas y en las diversas actividades que ofrecían sus secretarías, las relaciones de fuerza que en las Cámaras correspondían a los principales partidos políticos (UCR y los diversos bloques del Partido Justicialista).

El 14 de mayo de 2015, antes de la Asamblea General Ordinaria y Asamblea Extraordinaria, carteles que destacaban el agradecimiento a Norberto Di Próspero como conductor de APL cubrían distintos tramos del Palacio del Congreso: “Gracias por todo Peto” (en alusión a la denominación intimista con que suelen invocarlo sus conocidos) expresaba públicamente el reconocimiento por las recategorizaciones y pases a planta permanente obtenidos mediante la gestión de APL en los últimos tres años.

Fachada del Senado con carteles en agradecimiento a Di Próspero



Fotografía tomada el 14 de mayo de 2015 en horas de la mañana, en momentos previos a la Asamblea convocada por APL.

El “don” recibido tomaba así un nuevo carácter testimonial no registrado durante las Asambleas Generales de 2011y 2012. En esas ocasiones, la gratitud tuvo gradaciones: los afiliados con escasos vínculos, aquellos que “debían” una categoría o el pase a planta, firmaban y se marchaban (del mismo modo que en 2011); la militancia y los delegados, en cambio, acompañaron con su presencia a “su secretario” hasta el final del acto (como en 2012).

4.2. De padrinos y entenados

En el Senado argentino, las redes de intercambio se sustentaban tanto en el parentesco como en afinidades partidarias o sindicales. Estas peculiaridades promovieron y reprodujeron una burocracia senatorial centrada en relaciones interpersonales, en vez de en las experticias profesionales. Se priorizaron, en consecuencia, las designaciones de agentes en la planta permanente y temporaria promovidas a través de “pedidos” de aquellos miembros de estas

redes vinculados directa o indirectamente (a través de funcionarios o senadores) con alguna autoridad de la Cámara o dirigente sindical, situación verificable a través de los DP, en los cuales siempre se especificaba quién realiza la “solicitud”.²⁴ Los concursos que debían efectuarse para cubrir los cargos vacantes se reemplazaron así por nombramientos efectuados a partir de estas solicitudes.

El DP 977/10 designó en la planta permanente a María Luciana Pampuro con la categoría A-1 (la más alta del escalafón), a pedido de su padre, el senador Pampuro. El análisis de los DP me permitió corroborar que alrededor del 35% de todos los nombramientos de agentes temporarios en la planta permanente en 2011, se originaron en pedidos expresos de los legisladores o de los bloques partidarios²⁵ según consta en los DP de designación. Los medios gráficos dieron cuenta de esta situación. En agosto de 2014, el diario *La Nación* tituló una nota “Llamativa tendencia en el Congreso: más de la mitad de los senadores contrató a parientes” y detalló:

Hijos, maridos, hermanos, sobrinos. También novias. La designación de familiares en el Senado dibuja un amplio árbol genealógico que no distingue ideologías, partidos ni provincias. Más de la mitad de los senadores empleó a allegados como secretarios o asesores. Son personas de confianza, técnicos con experiencia o miembros de aceitados equipos de trabajo, aseguran los legisladores. Muchos viven en las provincias, lejos del Congreso.²⁶

Estos datos difundidos por el diario coincidían con la descripción del ex Secretario Parlamentario Mario Pontaquarto (2005), quien destacó respecto al Senado “la importancia del parentesco para entrar a trabajar en la Administración Pública. Muchas veces, la Dirección de Personal tenía las características de un registro civil” (p. 12). La descripción de un asesor “de carrera” entrevistado, concordó con estas apreciaciones: “El Senado es un gran árbol genealógico. Todos los senadores que pasan dejan algún pariente en planta permanente... Incluso, muchos exlegisladores tienen contratos. Es una buena manera de llevarse una jubilación”.²⁷

No obstante estas constataciones, entrevista tras entrevista, de aquellas efectuadas a quienes se incorporaron en la década de 1980, todos afirmaron haber ingresado por concurso. Al explorar porqué dejaron de implementarse estas convocatorias públicas para ocupar los cargos vacantes, María una agente administrativa que ingresó en 1987 al Senado, me interpeló: “¿vos que entendés por concurso?” y aunque se negó a responder mis siguientes preguntas, el tono irónico de su pregunta reveló sus sospechas respecto de las formalidades implementadas para evaluar los antecedentes y las habilidades de los agentes designados a través de esta modalidad.

Estas acciones no pudieron efectuarse sin el consenso de las entidades gremiales. En tal sentido, Ana Creppy (2011) destacó que los afiliados reclamaban al sindicato “imparcialidad, equidad y honradez en el accionar de éste en temas que hacen a la digitación de aumentos de categorías, pases de ítems, pase a la Planta Permanente” (Creppy, 2011: 171-2). Esta función sindical la reconoció el propio Norberto Di Próspero, secretario general de APL:

Desde que asumimos nosotros, pasamos a planta permanente a más de mil compañeros,²⁸ asegurando su estabilidad laboral y el derecho a la carrera. Además, todos aquellos que aún

son transitorios ya no reciben el telegrama a fin de año, porque se les reconoce la continuidad en el empleo. Incluso conseguimos que la mayoría de ellos puedan ser recategorizados, a pesar de que la ley no contempla la carrera administrativa para los empleados de planta transitoria (Di Próspero, 2013: 20).

Creppy (2011) concluye que el sindicato cumplía la función de gestor de recursos humanos de la Cámara, revelando así la ausencia de tal política desde la Dirección de Administración de Personal del HSN, dependencia que debía instrumentar la carrera administrativa de los agentes. APL, del mismo modo que los otros gremios presentes -ATE y UPCN- cumplieron la función de padrino para aquellos empleados que carecían de uno propio; como reconociera el mismo Di Próspero:

Desde hace nueve años, atiendo personalmente como secretario General del gremio, entre 40 y 60 compañeros por día. ¿Qué planteos me traen los afiliados? De todo. Desde cuestiones gremiales vinculadas al ascenso, el pase a planta permanente de los transitorios, la mejora en la carrera administrativa, hasta pedidos personales como el ingreso de un hijo (Di Próspero, 2013: 17).

Pude constatar estas afirmaciones de Di Próspero a través Marta, una empleada con estrechos vínculos con este sindicato, quien consiguió el ingreso en la Cámara de su hijo y luego la “permanencia”. Con el sindicato como padrino, al menos “la supervivencia del pibe la tengo garantizada”, enfatizó. Posteriormente, el mismo procedimiento realizó con su hija. Divorciada y con su madre a cargo “quiero un futuro para ellos” aseguró.

Los gremios (APL, ATE, UPCN, APES) consensuaban el ingreso de familiares de delegados, dirigentes sindicales y afiliados (en menor proporción), de este modo, incrementaban sus miembros y su capacidad de negociación ante las autoridades de la Cámara. En el caso de ATE y UPCN, sindicatos con delegaciones en todo el país, los “pedidos” de designaciones también procedían de otras áreas gubernamentales. Juan, un agente de un ministerio provincial, ingresó al Senado a través de una gestión presidencial y posteriormente accedió a la planta permanente por su elección como delegado; Anabela, en cambio, es una agente procedente de un pueblo turístico patagónico, quien a través de la militancia gremial de sus padres en ATE ingresó en la planta temporaria y posteriormente accedió a la “permanencia”.

Política y sindicalismo también fueron de la mano en la creación y modificación del organigrama de algunas dependencias institucionales. Al analizar las “estructuras”²⁹ de las Direcciones Generales y Direcciones modificadas en 2011,³⁰ observé que según el Considerando de los DP, 5 tenían su origen en un pedido, entre otros, de APL. La mención era un reconocimiento al gremio que *batalló* (como solían reiterar los delegados) más de dos años para diseñar estructuras que “reflejaran las necesidades expuestas por los afiliados”, fundamentalmente de aquellos vinculados al sindicato a través de la militancia. APL se transformó así al asumir este rol de mediador, en un canal de ascenso y de consenso entre empleados, funcionarios y autoridades. Luis, un asesor legal sintetizó: “visto en perspectiva, la 24600 encubrió aquellas prácticas que pretendió desterrar”. Esta acotación refería al incumplimiento de cláusulas de concursos y carrera administrativa. Luis ejemplificó cómo la costumbre tenía más fuerza que la ley en el Senado: “Desde que el Senado se incorporó a la

bolsa laboral del Ministerio de Trabajo, las personas presentaban su curriculum vitae y el área de Recursos Humanos les enviaba la recepción, pero el ingreso a la Cámara *seguía las canales de siempre*” (énfasis del entrevistado).³¹

4.3. Discrecionalidades en el cumplimiento de la ley

Cuando ingresaban al Senado, los empleados eran designados en la planta temporaria, salvo contadas excepciones. Por lo tanto, los agentes iniciaban a partir de su nombramiento un derrotero para acceder a la estabilidad que adquirirían cuando se los nombraba en la mencionada planta. Al preguntarle a Manuel, personal superior de la Cámara y prestigioso abogado quien durante muchos años se desempeñó en el área jurídica, cuáles eran los recursos con los que contaba un agente (con años de servicio en el área administrativa, por caso) para poder regularizar su situación laboral, afirmó:

Ninguno, porque la persona acepta trabajar bajo esa contratación cuando se lo designa. El agente debería pedir cuando se notifica de su nombramiento el cumplimiento de la ley, en caso de no hacerlo acepta la anomalía. En consecuencia, si iniciara acciones legales a la Cámara, los tribunales con jurisprudencia en la administración pública negarán la procedencia del pedido y además, difícilmente fallarían en contra del Estado.

Estos agentes padecían la incertidumbre propia de una situación doblemente perjudicial: *un nombramiento a “espaldas” de la ley y una baja invocando a ésta*. En consecuencia, el personal de la planta temporaria perseveraba hasta obtener su permanencia, pero para ello, necesita contar con un “padrino” político, partidario, sindical y/o funcionario o autoridad de la Cámara. La ley 24600 establece la prioridad del nombramiento para los empleados que se desempeñan en áreas permanentes (artículo 4º) ya que esta situación incumplía el artículo 49: “En ningún caso podrá asignarse al personal de planta temporaria tareas propias del personal de planta permanente”.

Algunos informantes me comentaron que en décadas pasadas, durante el último año del mandato de los senadores, estos gestionaban el pase de algunos de sus colaboradores (de planta temporaria) a áreas dependientes de la Secretaría Administrativa. Para impedir esta práctica, luego de la asunción de los legisladores electos, se daba de baja compulsivamente a todo el personal temporario. Esta medida permitía determinar quién era el “padrino” de esos agentes y obligaba a este a *solicitar que se levante la baja*. Pero para quienes ya no contaban con alguien que “pida” por ellos implicaba el cese definitivo.

Los empleados con relaciones interpersonales de reciprocidad más laxas con los senadores, a corto o mediano plazo sólo el amparo de un sindicato los “protegía” frente a la cesantía; ello implicaba además de la afiliación a un gremio empezar a gestionar ante delegados y secretarios la incorporación en los listados provisorios que se confeccionaban con los pases a planta permanente. Pero sin un padrino político o gremial era poco probable que tuvieran éxito. La afiliación a un sindicato les otorgaba —en principio— a estos agentes del área administrativa la continuidad de su designación en la planta temporaria.

Pude presenciar en tal sentido el consejo que Fabián, director de un área parlamentaria, le formulara a Mariel, colaboradora de un senador, “afíliate a APL —la incentivaba Fabián— que

ellos te consiguen la planta. Este mismo consejo le di a Matías que venía peregrinando desde que trabajaba en Diputados y la planta le salió”.

Cíclicamente, cuando se negociaban los “pases a planta”, la mayoría de los agentes temporarios iniciaban un peregrinaje que de tener éxito les aseguraba un lugar en la lista anexada al DP que el presidente del Senado firmaba. En tal sentido, Martín me detalló su derrotero para “conseguir su permanencia”. Año tras año, pormenorizaba su situación a delegados y secretarios de distintos gremios. Se afilió a dos sindicatos en busca de protección, sin embargo, cada vez que se publicaba el decreto con las nuevas designaciones él no aparecía. Cansado de su vulnerabilidad e incertidumbre interpelló desilusionado a un secretario sindical, le cuestionó que ellos no protegieran los intereses de los afiliados administrativos que, como en su caso, carecían de padrino político y dependían para su supervivencia de la “protección” del gremio. El secretario le confesó:

Ésta es una ‘casa política’, acá la ley [en alusión a la ley 24600] se cumple en el espacio que las gestiones y los políticos nos dejan... ellos negocian para ellos y su gente con las autoridades de la Cámara y lo que queda es para nosotros. El sindicato siempre lucha por los compañeros, pero acuerda en un contexto donde todas las reglas de juego son impuestas, las acepta o no obtiene nada. Por eso es una “casa política” ¿entendés? Las listas también se negocian, nosotros debemos pactar y contamos solo con un porcentaje de todos los pases a planta [permanente].

Pero no todos sufrieron los avatares relatados por este agente. La evolución de la planta de personal de la Cámara reflejó el contexto político de cada gestión presidencial. A comienzos de la década de 1990, el Senado tenía 3450 empleados, casi la misma nómina de personal que en 2011, cuando había 3668 agentes,³² aunque en aquel año contara con 46 senadores y luego de la reforma constitucional de 1994, su número ascendió a 72. A fines de 1990, el presidente Eduardo Duhalde implementó la Ley de Emergencia Económica y redujo la planta del Senado³³ a 2500 empleados (Creppy, 2011).

El cuadro siguiente permite apreciar el incremento de la nómina de personal a partir de la información recolectada.

Tabla 1. Evolución de la nómina del personal del HSN

| Año | Personal |
|------|----------|
| 1984 | 2420 |
| 1990 | 3450 |
| 1991 | 2500 |
| 2009 | 3126 |
| 2011 | 3767 |
| 2014 | 5694 |

Fuentes: Creppy (2011) para los años 1984, 1991 y 2009.
Fechas consultadas de la página institucional del Senado:
para el año 2011 se tomó el 10 de diciembre, fecha de traspaso
de gestión presidencial; y para el 2014, el 17 de mayo.

Entre 2009 y 2015 no solo aumentó la nómina del personal sino también la categoría de los agentes. En 2009, el 31,15% del plantel del Senado, sin especificar su planta, revistaba en las categorías 1 a 3 (Creppy, 2011: 118). Cuatro años después en diciembre de 2013 las tres primeras categorías se habían incrementado en un 10%; seis meses después, un 10% más. Las categorías más altas en el escalafón son las únicas que se acrecentaron durante el período, el resto decreció. En mayo de 2014, la Cámara no contaba con personal designado en la última categoría (A-14), que es aquella en la que debía designarse al agente cuando ingresaba a la Cámara.³⁴

Tabla 2. Categoría de revista del personal de planta permanente – HSN (porcentaje)

| Categorías | Diciembre 2009 | Diciembre 2013 | Mayo 2014 |
|---------------|----------------|----------------|-----------|
| 1 a 3 | 31,15% | 40,63% | 50,98% |
| 4 a 6 | 46,75% | 37,55% | 29,48% |
| 7 a 9 | 13,38% | 10,38% | 9,35% |
| 10 a 13 | 8,72% | 0,58% | 0,40% |
| Total agentes | 3126* | 2001** | 2488** |

Los colores celeste y rojo resaltan el crecimiento o la merma —respectivamente— en cada agrupamiento presentado.

* Corresponde a la totalidad del personal de planta permanente y transitoria del Senado.

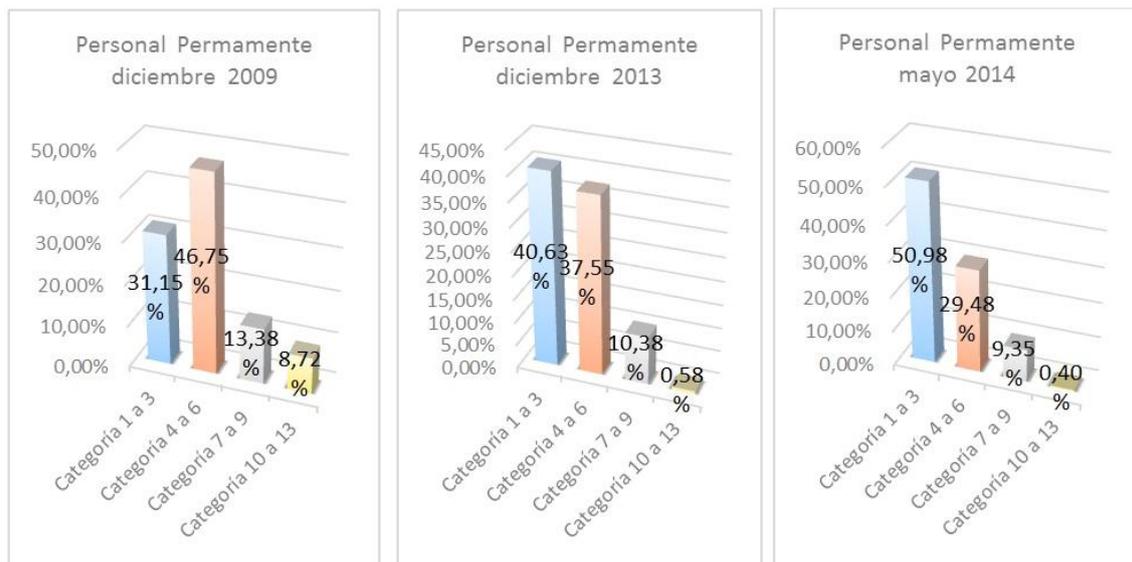
** Corresponde a la totalidad del personal designado en la planta permanente.

El cuadro permite apreciar los ascensos escalafonarios de 2013 y de 2014 y el incremento en este último período de las categorías más altas, ello en parte debido a la creación en el organigrama de la Cámara de estructuras con direcciones a cargo de la planta política (Direcciones y Subdirecciones Generales) durante las presidencias de Julio Cobos (2007-2011) y Amado Boudou (2011-2015). Los gráficos siguientes evidencian la desaparición de las cuatro últimas categorías (10 a 14), el incremento de un casi 20% de las categorías 1 a 3 y la disminución del 17% de las categorías 4 a 6.

Durante la presidencia de Julio Cobos (10/12/2007-9/12/2011) pude constatar que de las 494 designaciones en planta permanente 491 correspondían a agentes que ya se desempeñaban en la Cámara como empleados transitorios con funciones “permanentes” (tareas administrativas o de maestranza); en todos los casos el Considerando del DP menciona quien o quienes realizaban la solicitud, tal cual detallo a continuación (sin especificar el “padrino” de cada agente en particular). En 2010, se nombraron 98 agentes a solicitud de los Secretarios Generales de APL, UPCN y ATE, Senadores y personal de planta temporaria;³⁵ 36 empleados “a solicitud de Autoridades, Directores y representantes de Asociaciones Gremiales”;³⁶ y 76 agentes a solicitud del Secretario General, Norberto Di Próspero y del Secretario de Organización y Movilización, Fabián Zaccardi de APL.³⁷ Durante 2011, sobre un total de 274 empleados nombrados en la planta permanente, estos dos secretarios de APL³⁸ solicitaron el

nombramiento de 91 agentes. Según consta en los DP 171/11, 259/11 y 806/11³⁹, ambos secretarios de APL solicitaron “la designación de personas cuya nómina” el propio sindicato adjuntó, para desempeñarse en el área de administración de la planta temporaria. Estas 71 personas se designaron con destino a la Dirección de Administración de Personal, para que le encontrase un destino, es decir, al momento de su nombramiento estos agentes no tenían dependencia de trabajo asignada. Los mencionados secretarios también solicitaron designaciones de personal fundamentándose en su condición de contratados, la antigüedad y su buen desempeño.⁴⁰ Estos decretos sentaron así el precedente de personas contratadas que se designaron en la planta temporaria. A través de estos cinco decretos, APL incorporó a esta planta 90 personas. De los 141 agentes nombrados en la planta temporaria en 2011, 103 se originaron explícitamente en solicitudes cursadas por Di Próspero y Zaccardi, máximas autoridades de APL. Cincuenta⁴¹ del total de estas designaciones correspondían a personal que ya trabajaba en la Cámara bajo la modalidad de contrato de locación de servicios.

Gráfico 1. Categoría de revista del personal de planta permanente – HSN (2009-2014)



La planta de personal continuó su incremento durante la gestión de Amado Boudou (10/12/2011-9/12/2015). En enero de 2013 mediante solicitudes del Secretario General de APL,⁴² de los presidentes de los Bloques Políticos⁴³ y del director General de Recursos Humanos⁴⁴ se recategorizaron empleados y se realizaron nombramientos en la planta permanente, según se menciona en los respectivos Considerado de los DP.⁴⁵ Sin embargo, no pude corroborar quienes fueron los agentes designados en planta permanente y aquellos recategorizados,⁴⁶ pues estos DP fueron incorporados a la página institucional sin los anexos, que es la parte del DP donde se detallan estos datos. En los años 2014 y 2015 también se efectuaron ascensos escalafonarios y “pases a planta”. En ambos casos, no se subieron a la página institucional ninguno de los DP correspondientes; sin embargo, sí constaba en el legajo de cada agente el DP, cuando correspondía; por lo tanto, el único mecanismo posible era

preguntar a los agentes, herramienta sesgada (por la imposibilidad de verificación) e incompleta.

A través del seguimiento de la página institucional⁴⁷ pude verificar que cuando el 10 de diciembre de 2011 Cobos concluyó su mandato la Cámara contaba con una nómina de 2026 agentes permanentes, 1486 empleados temporarios y 245 contratados, una planta total de 3767 personas —asignadas a las áreas administrativas, parlamentaria, presidencia, bloques partidarios o despachos—. El 17 de enero de 2014 la planta permanente contaba con 2231 agentes mientras que el 24 de febrero su nómina era de 2765 agentes. Estos datos verifican que durante los dos primeros años de la gestión de Boudou se nombraron por DP 739 empleados permanentes, ello equivale a un aumento del 27% de la planta respecto de cuando asumiera y un incremento del 21% desde el mes de enero a febrero de 2014. El 8 de noviembre de 2013, la Cámara contaba con una nómina de 5114 agentes: 2262 permanentes, 2091 temporarios y 761 contratados. En 15 marzo de 2015, la plantilla ascendía a 5581 empleados (2917 permanentes, 2070 temporarios y 594 con contratados), sin la incorporación de los agentes designados en enero de 2015, que para esa fecha no habían sido cargados en la página.⁴⁸

El análisis de los Considerando de los DP reveló las relaciones de fuerza desiguales de los sindicatos que formaban parte de la Comisión Paritaria Permanente. Durante el período estudiado, APL fue el único sindicato que tramitó solicitudes de ascensos de manera autónoma (a diferencia de UPCN y ATE cuyos “pedidos” se gestionaban conjuntamente con otras solicitudes) y que participó en el diseño de nuevas estructuras en el organigrama de la Cámara; además fue la representación gremial que consiguió más designaciones de personal y ascensos escalafonarios, como se desprende de los datos aportados.

Cuando Gabriela Michetti asumió la presidencia de la Cámara (10/12/2015) mantuvo los ascensos escalafonarios en la carrera administrativa, pero dejó sin efecto los nombramientos efectuados durante el año 2015 reduciendo la planta permanente a 4790 agentes.⁴⁹ El DP 1872/15 fundamentó la baja del personal en que el período 2011-2015 se designaron 2846 agentes en la planta permanente, de los cuales 2035 ingresaron en 2015.⁵⁰ Finalmente, las bajas originadas en el DP fueron revisadas por una Comisión Revisora Especial conformada para tal fin, en la cual se examinó caso por caso, proceso que llevó varios meses.

5. Reflexiones finales

El empleo de la noción de “casa política” desde APL potenció una denominación que funcionaba como un paraguas protector respecto de las críticas que solían recibir de sus afiliados, y paralelamente, encubría y justificaba relaciones interpersonales sustentadas en una reciprocidad que, durante el período estudiado perdieron transparencia. Dar, recibir y retribuir dones al que no todos los afiliados accedían en igualdad de condiciones, revelaba el origen discrecional de las tramitaciones de los “pedidos” de designaciones, “pases” a planta o “recategorizaciones” (ascensos escalafonarios en la carrera administrativa) efectuados por los agentes a delegados y dirigentes de APL. De este “toma y daca” participaban de manera desigual los diversos actores, incluidos los sindicatos. Mediante actos administrativos, las

autoridades otorgaban estabilidad laboral a personal con destino laboral en “áreas políticas” (despachos de senadores, presidencia, secretarías) avalados por los gremios. Los sindicatos, a cambio, negociaban los “pedidos” recibidos de designaciones en las plantas permanente, temporaria y ascensos escalafonarios.

APL contaba con una nómina mayor de afiliados, y en consecuencia, una capacidad de convocatoria y movilización de los agentes más numerosa; tenía además, como se mencionara, la representación gremial mayoritaria en la Comisión Paritaria, 3 de los 5 representantes sindicales.

La “casa política” ejemplificaba el modo en que los privilegios asociados a designaciones y ascensos en la Cámara los usufructuaban los miembros de redes de parentesco o afinidad. Este accionar formaba parte de una lógica institucional que se extendió a autoridades y a quienes estaban vinculados con la gestión presidencial de turno, funcionarios de la planta política, personal superior y la militancia gremial y partidaria.

El seguimiento y análisis de los DP revelaron uno de los hallazgos más importantes de la investigación. La racionalidad de los sindicatos y de los agentes durante el período analizado fue acorde a la lógica que caracterizaron las acciones de los senadores y de las autoridades de la Cámara; los logros obtenidos por las entidades gremiales y su mayor protagonismo son indiscutibles (Ferreño, 2011). Su mayor capacidad de negociación y cuota de poder también, la “casa política” devino en “casa sindical”.

6. Bibliografía

ABÉLÈS, Marc (2001). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris : Éditions Odile Jacob.

_____ (1992). *La vie quotidienne au Parlement Européen*. Paris : Hachette.

_____ (1995). “Pour une anthropologie des institutions”, *L'Homme*, tome 35, N° 135. Recuperado de http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/hom_0439-4216_1995_num_35_135_369951

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda (1999). “Os laberintos do Minotauro. Política, troca e linguagem”. Teses de Doutorado no publicada. Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Antropologia Social). UnB.

ÁLVAREZ, Chacho y MORALES SOLÁ, Joaquín (2002). *Sin excusas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana-La Nación.

BELLIER, Irène (2000). “A Europeanized elite? An Anthropology of European Commission Officials”. *Yearbook of European Studies* 14, 135-156. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/233681261_A_Europeanized_Elite_An_Anthropology_of_European_Commission_Officials

BEZERRA, Marcos (1999). *Em nome das « bases »: Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

BOURDIEU, Pierre (1985). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Akal.

CALVO, Ernesto (2014), *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*, Nueva York, Cambridge University Press.

- CALVO, Ernesto, TOW, Andres (2009), "Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino", *Desarrollo Económico* 49(195):451-477.
- COLABELLA, Laura (2012). *Los negros del Congreso. Nombre, filiación y honor en el reclutamiento a la burocracia del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, Serie etnográfica.
- COSTA, Maria Cecília Solheid da. (1980). "Os caminhos da Casa". Rio de Janeiro. Tesis de Maestría no publicada. PPGAS/Museu Nacional/UFRJ (Dissertação de mestrado).
- CREPPY, Ana María (2011). "Clima organizacional en el área administrativa del Senado de la Nación". Tesis de Licenciatura no publicada. Escuela de Sociología, Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales (inédita).
- CREWE, Emma (2010), "An Anthropology of the House of Lords: Socialisation, Relationships and Rituals", *The Journal of Legislative Studies* 16(3):313-324, doi: 10.1080/13572334.2010.498100
- _____ (2018), "Ethnographies of parliament: culture and uncertainty in shallow democracies". *Journal of Organization Ethnography* 7(1):16-30, doi: 10.1108/JOE-11-2017-0057
- DI PRÓSPERO, Norberto (2013). "Mi visión gremial en estos treinta años de democracia". En Estaban NANNI (comp.). *30 años de democracia: la visión de los profesionales que se desempeñan en el Congreso de la Nación* (pp. 3-43). Buenos Aires: Comisión de Profesionales / Asociación del Personal Legislativo. Recuperado de http://www.apldigital.org.ar/new/images/comisiones/profesionales/dossier/dossier_apl.pdf
- EBENAU, Laura (2012). "Transacciones redistributivas y relaciones clientelares en la burocracia parlamentaria misionera". *Runa XXXIII*, 1, 33-51.
- FERREÑO, Laura (2011). "Yo soy de la casa". Identidad, prácticas y discurso en una "casa política". Curitiba: IX Reunião de Antropologia do Mercosul –RAM-.
- _____ (2012). "Yo soy de la casa". El H. Senado de la Nación: Prácticas y discursos en una "casa política". *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp*, v. 3, n. 2, 189-222. Recuperado de <https://doi.org/10.20396/ideias.v3i2.8649354>
- GEDDES, Marc (2016), "Interpreting Parliamentary Scrutiny. An enquiry concerning everyday practices of parliamentary actors in select committees of the House of Commons", Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Politics-Faculty of Social Sciences, University of Sheffield. Recuperado de https://pdfs.semanticscholar.org/d416/7bc428fc0b7c5761ca724a0ff07098a128ab.pdf?_ga=2.178713764.1014550271.1580410911-824519035.1579814280
- JONES, Mark (2001), "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina", *PostData*, 7:189-230.
- JONES, Mark, SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo, TOMMASI, Mariano (2002). "Amateur Legislators Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science*, 46(3):656-669, doi: 10.2307/3088406
- KERTZER, David (1988). *Ritual, Politics & Power*. New Haven: Yale University Press.
- HERZFELD, Michael (1993). *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: The University Of Chicago.
- KIKUCHI, Hirokazu, LODOLA, Germán (2014), "The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case", *Journal of Politics in Latin America* 6(2):73–105, doi: [10.1177/1866802X1400600203](https://doi.org/10.1177/1866802X1400600203)
- KUSCHNIR, Karina (2000). *Eleições e representação no Rio de Janeiro* Rio de Janeiro: Relume Dumará, Coleção Antropologia da Política.
- LEWELLEN, Ted (1994). *Introducción a la Antropología política*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

LOMNITZ, Larissa (2001). "Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico". Cap. IV. En: *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana* (pp. 135-166). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Social –FLACSO- sede México, segunda reimpresión.

MARENCO DOS SANTOS, André. (1997), "Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12(33):87-101. Recuperado de http://anpocs.com/images/stories/RBCS/33/rbcs33_06.pdf

MAUSS, Marcel (2009). *Ensayo sobre el don. Razón y forma del cambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz Editores.

MUJICA, Jaris (2010). "Hacia una etnografía del Parlamento peruano". Lima, Documento de Trabajo. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP. Doctorado en Ciencia Política y Gobierno. Recuperado de

<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/jarismujica.pdf>

MUSTAPIC, Ana, BONVECCHI, Alejandro, ZELAZNIK, Javier (comps.) (2012), *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

PONTAQUARTO, Mario (2005). *El arrepentido. Cómo se hace política en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

ROGERS, Robert, WALTERS, Rodri (2015), *How Parliament Works*, Routledge (Seventh Edition), London.

SAETTONI, Federico (2015), "La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso", *Revista SAAP* 9(2):343-374.

TEIXEIRA, Carla (1998), *A honra da política*, Relume Dumará, Rio de Janeiro.

POOLE, Deborah (2006). "Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal". *Alteridades*, vol. 16, núm. 31, 9-21. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74703102>

WOLF, Eric (1980). "Relaciones de parentesco, de amistad y patronazgo en las sociedades complejas". En Michel Banton (comp.). *Antropología social de las sociedades complejas*. Madrid: Alianza Editorial.

7. Fuentes

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Página institucional: Recuperado de www.senado.gov.ar

DIARIO LA NACIÓN. Recuperado de www.lanacion.com.ar

LEY 24.600. Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación. Boletín Oficial 18/12/1995. Reglamentación Ley 24.600. Recuperado de <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24600.15.08.08.pdf>

REVISTA PULSO PARLAMENTARIO. Publicación periódica de circulación interna, producida por la Dirección General de Imagen Institucional y Tecnología de la Comunicación, Secretaría Administrativa. Recuperado de <http://issuu.com/senadodelanacion/docs>

- 1 Despacho de senador ó área administrativa asignada para trabajar.
- 2 Lo usaré como el conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona, institución o una comunidad (Crewe, 2010).
- 3 En <http://www.parlamentario.com/noticia-45083.html> [consultada el 14/11/2014].
- 4 La ley, vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo Nacional, se publicó en el Boletín Oficial el 18 de diciembre de 1995. En <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales/cppermanente/enlaces/> [consultada el 21 de octubre de 2020].
- 5 La Asociación del Personal Superior del Congreso de la Nación (APES) es una entidad con cotizantes, pero sin personería gremial, motivo por el cual no participa de la Comisión Paritaria.
- 6 En <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales/cppermanente/integracion.html> [consultada el 5 de octubre de 2020].
- 7 Creada en 1960, tiene personería gremial desde 1964.
- 8 Las citas solo representan una breve síntesis del estado del arte. Merecen sí mencionarse libros testimoniales de autoridades (Álvarez & Morales Solá, 2002; Pontaquarto, 2005) e investigaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil como CIPPEC (<https://www.cippec.org/programas/instituciones-politicas/>).
- 9 Luiz Abreu (1999) reconoció que solo consiguió datos “útiles” en las entrevistas con diputados cuando apagó el grabador y se puso a conversar.
- 10 Posteriormente al período estudiado, la función se delegó en el Secretario Administrativo (DP 25/16). En <https://www.senado.gob.ar/administrativo/decretos> [consultada el 21 de octubre de 2020].
- 11 La nómina de personal cambia permanentemente en la página institucional debido a que esta brinda exclusivamente información actualizada.
- 12 Creppy (2011) destacó el padrino político de muchos empleados designados en el Senado por su militancia partidaria.
- 13 Emplearé esta categoría para referirme a relaciones interpersonales que intercambian entre sus miembros recursos materiales, afectivos, psicológicos, simbólicos y de servicios.
- 14 En <https://www.senado.gob.ar/recursos-humanos/agente/permanente> [consultada el 22 de octubre de 2020].
- 15 Durante las entrevistas, algunos informantes referían “conocer” a alguien que “entregaba” un porcentaje (10% aproximadamente) de su salario en el despacho donde trabajaba, pero este dato a diferencia de la autora, nadie que hubiese realizado esa “donación” me lo corroboró.
- 16 En <https://www.senado.gob.ar/reglamento> [consultada el 5 de diciembre de 2020].
- 17 En <https://www.senado.gob.ar/administrativo/decretos> [consultada el 5 de diciembre de 2020].
- 18 La expresión alude a negociaciones e intercambios entre partes involucradas; en este caso entre autoridades, senadores, bloques partidarios y sindicatos.
- 19 En <http://www.lanacion.com.ar/1687645-inedito-el-congreso-pide-que-lo-controlen> [consultada el 10 de mayo de 2014].
- 20 Alusión a empleados que apoyan al sindicato.
- 21 Estas militantes y dirigentes de APL suelen participar cada año en la organización del acto del Día Internacional de la Mujer. Con tal motivo, en su homenaje, desde el año 2005 se instituyó el Premio Rosa de Plata a la mujer trabajadora.
- 22 DP 979/10, 780/10, 280/11, 804/11.
- 23 Para un detalle pormenorizado de sus rutinas, ver Di Próspero (2013).
- 24 No es una excepción del ámbito nacional, Ebenau (2012) destacó que el “trabajo militante” de los agentes legislativos misioneros mediante la prestación de servicios gratuitos constituía “una inversión diferida en vistas a la posibilidad de un contrato o el “pase a planta permanente” dentro de algún organismo, como así también recategorizaciones e inclusive candidaturas” (p. 44).

25 DP 379/11, 587/11, 617/11, 743/11, 744/11, 745/11, 745/11, 746/11, 747/11, 748/11, 749/11, 750/11, 751/11, 752/11, 777/11, 780/11, 781/11, 782/11, 783/11, 784/11, 785/11, 786/11, 787/11, 788/11, 789/11, 790/11, 791/11, 792/11, 793/11, 794/11, 796/11, 797/11, 798/11, 799/11, 808/11, 809/11.

26 En <http://www.lanacion.com.ar/1715694-llamativa-tendencia-en-el-congreso-mas-de-la-mitad-de-los-senadores-contrato-a-parientes> [consultada el 8 de agosto de 2014].

27 *Ibidem*.

28 Alude a personal que revista en las distintas áreas del Congreso Nacional.

29 Denominación que los actores empleaban para referirse al organigrama de cada dependencia del HSN.

30 DP 471/11, 807/11 880/11, 997/11.

31 Comentario efectuado durante una entrevista realizada el 9 de mayo de 2012.

32 Dato tomado de la página oficial del Senado el 10 de junio de 2011.

33 Mediante la implementación del Decreto 259/90.

34 El Inciso f) del artículo 5º de la ley 24600.

35 DP 10/10.

36 DP 467/10.

37 DP 974/10.

38 DP 805/11.

39 El DP 171 designó 15 agentes; el DP 259, 10 agentes y el DP 806/11, 46 agentes. Un total 71 agentes ingresaron a la planta mediante estos tres decretos. En

<http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

40 El DP 280/11 designa 1 agente y el DP 804/11, 18. En

<http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

41 DP 979/10, 780/10, 280/11, 804/11. En <http://www.senado.gov.ar/administrativo/decretos> [consultada el 17.05.2014].

42 DP 72/2013.

43 DP 73/2013.

44 DP 73/2013.

45 DP 72/13, 73/13, 73/13.

46 DP 72/13, 73/13 y 74/13 Una excepción es el DP 98/13.

47 La página explícita en el link <https://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/permanente> la totalidad del personal designado en cada planta y los contratos de locación de servicios.

48 DP 128/15 y 129/15.

49 DP 1872/15 del 30/12/2015.

50 La diferencia en la cantidad de agentes de planta permanente que puede aparecer se debe a que no se desagregó el personal que renunció en ese período, el DP solo menciona las nuevas designaciones.