

# La gestión legislativa estratégica de la Cámara de Representantes de Misiones, Argentina: entre dos modelos y múltiples tensiones

*Laura Andrea Ebenau*

Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Sociales y Humanos, (CONICET, UNaM/). Misiones, Argentina

## Resumen

A partir de la implementación de lo que en términos contextuales ha sido referido como *gestión legislativa estratégica*, la Legislatura misionera ha sido la primera en Argentina en obtener la certificación ISO de calidad institucional. Mediante un estudio etnográfico en el campo parlamentario centrado en los procesos sociales y simbólicos que permitieron configurar una nueva institucionalidad, en este artículo se argumenta que la implementación de un ‘modelo gerencial’ no ha logrado desplazar ciertas prácticas asociadas al ‘modelo burocrático tradicional’, que se supone preexistente y en vías de superación por el primero. Antes bien, la *gestión legislativa estratégica* combina aspectos de ambos modelos. Si el primero aparece desplegado como una política institucional que conlleva la ejecución de normativas, lineamientos y procedimientos específicos; el segundo, aparece encarnado en los hábitos y disposiciones de los agentes, suscitando así no pocas tensiones y evaluaciones morales.

**Palabras claves:** gestión legislativa; campo parlamentario; Provincia de Misiones; etnografía.

# The *strategic legislative management* of the missionary parliament (Arg.): between two models and multiple tensions

## Abstract

From the implementation of what in contextual terms has been referred to as *strategic legislative management*, the Missionary Legislature has been the first in Argentina to obtain the ISO certification of institutional quality. In this article, through an ethnographic study in the parliamentary field focused on the social and symbolic processes that allowed the configuration of a new institutionality, I will argue that the implementation of a 'managerial model' has not succeeded in displacing certain practices associated with the 'traditional bureaucratic model', which is supposed to be pre-existing and in the process of being overcome by the former. Rather, *strategic legislative management* combines aspects of both models. If the first appears deployed as an institutional policy that involves the execution of regulations, guidelines and specific procedures; the second appears embodied in the habitus and dispositions of the agents, thus raising not a few tensions and moral evaluations.

**Keywords:** Legislative Management; Parliamentary Field; Province of Misiones; Ethnography.

## A *gestão legislativa estratégica* da Câmara dos Deputados de Misiones, Argentina: entre dois modelos e várias tensões

## Resumo

A partir da implementação do que em termos contextuais tem sido denominado como *gestão legislativa estratégica*, a Legislatura de Misiones foi a primeira na Argentina a obter a certificação ISO de qualidade institucional. Neste artigo, por meio de um estudo etnográfico no campo parlamentar focado nos processos sociais e simbólicos que permitiram a configuração de uma nova institucionalidade, argumentarei que a implementação de um 'modelo gerencial' não conseguiu deslocar certas práticas associadas ao 'modelo burocrático tradicional', que se supõe ser pré-existente e em vias de ser superado pelo primeiro. Em vez disso, a *gestão legislativa estratégica* combina aspectos dos dois modelos. Se o primeiro aparece implantado como uma política institucional que envolve a execução de regulamentos, diretrizes e procedimentos específicos; o segundo aparece encarnado no habitus e nas disposições dos agentes, suscitando assim muitas tensões e avaliações morais.

**Palavras-chave:** Gestão Legislativa; Campo Parlamentar; Província de Misiones; Etnografia.

# La gestión legislativa estratégica de la Cámara de Representantes de Misiones, Argentina: entre dos modelos y múltiples tensiones

Laura Andrea Ebenau

## El campo parlamentario como campo etnográfico

Mediante la realización de un exhaustivo estudio etnográfico en la Cámara de Representantes de la provincia de Misiones (Argentina) –cuyo desarrollo y resultados han sido sistematizados en la tesis para finalizar mi formación doctoral<sup>1</sup>–, abordé un conjunto de procesos que confluyeron en la construcción social de la llamada *gestión legislativa estratégica*.<sup>2</sup> En una primera instancia de las indagaciones, el análisis se centró en los cambios producidos a nivel de las prácticas de gerenciamiento, implementados a los fines de la obtención de la certificación de calidad institucional, otorgada por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). De este modo, en mi condición de agente legislativa y de etnógrafa, pude observar que el proceso reformador (iniciado en 2008) durante el transcurso de una década produjo una nueva institucionalidad –una nueva dinámica de funcionamiento– para el Poder Legislativo; pero, más que esto, favoreció asimismo la producción de otros estándares morales, que modificaron la percepción social de los misioneros respecto del parlamento provincial.<sup>3</sup>

A fin de presentar algunos argumentos que remiten a los procesos de producción de “*sentidos sociales y modalidades cotidianas de gestión en distintos contextos (g)locales*” –siendo éste uno de los ejes de la convocatoria al presente dossier temático–, recupero aquí la descripción y análisis de escenas etnográficas, y relatos de un conjunto de agentes más directamente implicados/as en la producción de la institucionalidad parlamentaria, y quienes acreditan, en relación a los/as legisladores/as (que tienen un mandato a término), vínculos más estables y duraderos con la institución. Abordo particularmente las tensiones generadas por la adopción de nuevas prácticas de gerenciamiento, y los procesos de significación a ellas asociadas. A propósito de éstos, advertí que, entre el conjunto de narrativas, algunas evocaban críticamente la convencional idea de burocracia a la luz de la distinción de dos sistemas en tensión: la *gestión burocrática tradicional* y la *gestión legislativa estratégica*. Como intentaré demostrar, en el contexto etnográfico tal distinción operaba fijando disímiles representaciones sociales (y evaluaciones morales) respecto de la vieja y la nueva institucionalidad; no obstante, atendiendo a la dinámica del funcionamiento cotidiano del campo parlamentario, ambas modalidades de gestión subsisten y se articulan en un movimiento de complementariedad, más que de sustitución.

Quisiera señalar que tratar a la institución legislativa –y a cualquier otra institución estatal– como un “campo” (siguiendo a Bourdieu 1990, 2005), indefectiblemente implica poder describir las diversas posiciones ocupadas y

1 Con algunas revisiones, recupero aquí el análisis desarrollado en los capítulos 3 y 4 de la tesis doctoral (Ebenau 2020) presentada en el marco del Programa de Postgrado en Antropología Social de la UNaM. Mi condición de agente legislativa requirió un permanente ejercicio de reflexividad, que fue recuperado en la introducción de la tesis.

2 A lo largo del texto todas las categorías “nativas” serán destacadas en itálicas.

3 Si en la perspectiva de las autoridades parlamentarias la reforma institucional propició la *jerarquización* del Parlamento, una aproximación en clave etnográfica permitió elucidar de qué manera este poder del estado se posicionó como un ‘centro ejemplar’ (definido en los términos de Geertz 1994), esto es, como centro ordenador que condensa concepciones, valores, una forma de ejercer el poder; y respecto del cual se desarrollan los acontecimientos institucionales y simbólicos de mayor relevancia para la vida política en el contexto provincial. Este desplazamiento del locus del ejercicio de la conducción política (desde el Ejecutivo al Legislativo), es interpretado como uno de los aspectos centrales del proceso de construcción de hegemonía que, de manera ininterrumpida en el transcurso de dos décadas, lleva adelante el partido Frente Renovador de la Concordia Social (en adelante, FR).

las trayectorias desarrolladas por los/as agentes, en relación a los “habitus”, en tanto disposiciones adquiridas o esquemas de percepción y acción. En tal sentido, una aproximación etnográfica al Poder Legislativo me permitió concebirlas como una categoría de actores especializados, portadores de creencias y valores específicos.

Por otra parte, una comprensión de la esfera estatal como un campo de poder (cf. Elias 1996 [1969]:162), implica considerar que, a lo largo de su desarrollo, la reconfiguración de las interdependencias y las relaciones sociales que la caracterizan resultaron en equilibrios de fuerzas inestables (antagonismos y negociaciones) que, en su devenir, han ido modificando la institucionalidad del campo. Siguiendo este presupuesto, antes que reflexionar sobre “la institución” legislativa definida como “un agrupamiento social legitimado” (Douglas 2007 [1986]:56), he optado por poner el foco en la institucionalidad para referirme a las dinámicas de funcionamiento, los procesos vinculados a la práctica administrativa y legislativa, y el conjunto de categorías que componen las representaciones socialmente compartidas sobre el parlamento en Misiones.

A quienes nos convocan estas problemáticas sabemos que, sobre la burocracia, el estado y sus instituciones existe una copiosa literatura producida en diferentes tradiciones disciplinares de las ciencias sociales. Ante la imposibilidad de presentar una revisión bibliográfica exhaustiva, destaco apenas que, desde la sociología, Weber (1977 [1922]; 1985 [1905]) enfatizó el carácter “racional” de la lógica burocrática, cuya expansión descontrolada prefiguraría al estado moderno como una “jaula de hierro”; visión luego discutida por Bourdieu (2005) –entre otros autores–, quien propuso analizarla en relación al desarrollo de un poder estatal que, constituyendo al estado como un cuerpo “ficticio”, establece las condiciones para pensarlo desde sus propias categorías. Próximos a esta perspectiva, quienes rechazan las interpretaciones reduccionistas y sustantivas del estado postulan que, a los fines analíticos, es necesario interrogarse sobre las operaciones que subyacen y producen una representación naturalizada, reificada, de un fenómeno que debe ser concebido como una “abstracción” o un “constructo ideológico”.

De este grupo de autores, recupero aquí la propuesta de Abrams (2015 [1977]), quien entiende al estado como un proceso que plasma, al mismo tiempo, un *sistema-estado* (una trama palpable de estructura práctica e institucional) y una *idea-estado* (proyectada y variadamente sostenida por diferentes sociedades). Según este autor, para desmontar la idea reificada del estado –una abstracción ideológica que lo prefigura como una cosa, un objeto real concreto–, el análisis debe considerar tanto el sistema-estado –esto es, el conjunto de instituciones de control político ejecutivo y de seguridad, la administración, los funcionarios (sus prácticas y agencias)–, para dar cuenta del funcionamiento del poder político institucionalizado, como las formas específicas en que, para legitimarlo, se produce socialmente una particular idea-estado. O, lo que es más interesante desde una perspectiva etnográfica, ideas contrastantes que pueden coexistir en un mismo contexto societal (véase, especialmente, Balbi 2010).

Siguiendo estas formulaciones, en mi investigación partí del supuesto de que la *gestión legislativa estratégica* expresa una idea, una categoría “nativa” (Ebenau 2020). Dicha idea se encuadra bajo los principios de un modelo gerencial y fue instrumentada gradualmente por funcionarios con cargos jerárquicos que, ejerciendo funciones de dirección, propiciaron la implementación de nuevos procedimientos, criterios técnicos y un conjunto de valores, evocados en términos de eficacia/eficiencia, servicios de calidad, estandarización de procesos, profesionalización y accesibilidad, por mencionar sólo algunos.

Sin caer en una comparación directa y mecánica –porque, además, sería impropio–, consideré algunas orientaciones analíticas desarrolladas en la introducción al clásico trabajo de Edmund Leach (1996 [1964]), sobre los sistemas políticos de Alta Birmania. Recordemos que, según este autor, los modos ideales de vida elaborados por los kachin representaban sistemas en equilibrio, pero para explicar la variabilidad de su estructura social, “en situaciones prácticas” se debía atender a la manera en que se articulaban contradictoriamente dos tipos polares (*chan* y *gumlao*), resultando en ocasiones un sistema político alterno (*gumsa*) como una especie de compromiso entre estos (Leach 1996 [1964]: 72)<sup>4</sup>. Inspirándome en sus argumentos, especialmente en la

4 Considerando el parecer de uno de los árbitros anónimos y para reducir la posibilidad de equívocos, señalo que no se trata de una comparación por analogía porque no estoy comparando referentes empíricos equivalentes. En el caso de Leach, la variabilidad estructural es observada a nivel de los sistemas

distinción de los/as propios agentes legislativos/as, fue posible abstraer en el campo etnográfico dos sistemas de gestión en tensión, pero que en la práctica coexisten y, más aún, se fusionan según sus elecciones pragmáticas y evaluaciones morales. Para ello, en lo que sigue describiré el modo en que la nueva gestión se fue “gestando”<sup>5</sup> y desarrollando en la práctica, al tiempo que producía su propia base de legitimidad.<sup>6</sup>

## La Nueva Gestión Pública (NGP) como paradigma de la modernización institucional

En paralelo al declive del llamado estado de bienestar en Latinoamérica, los organismos internacionales de crédito requirieron de los gobiernos nacionales el desenvolvimiento de procesos de reforma del estado o de la administración pública, regidos por un nuevo paradigma, denominado como la Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management* (NPM). Encontrándose muy en auge una visión adversa de la burocracia y, vinculada a ella, la firme convicción que juzgaba a la corrupción y al clientelismo como problemas endémicos de las administraciones estatales, la necesidad de ‘sanear’ al estado a los fines de tornarlo eficaz, eficiente y transparente, justificaba una urgente reestructuración del sistema institucional y una reingeniería técnica y administrativa. La Nueva Gestión Pública se postuló entonces como el único esquema capaz de reorientar las pautas de funcionamiento, roles y objetivos de la administración estatal. Acorde a esta tendencia los lineamientos trazados exacerbaron un conjunto de distinciones dicotómicas, que oponían a administradores/gestores y funcionarios/políticos; tecnocracia y burocracia; procesos técnicos y decisiones políticas; entre otras. De este modo, como lo analiza López (2005), “Términos tales como ‘gestión por resultados’, ‘mejora continua de la calidad’, ‘satisfacción al cliente’ o ‘gerencia de contratos’ adquirieron predominio en los nuevos programas de ‘modernización’ del Estado” (2005: 72).

Por su parte, entre algunos analistas de la NGP se ha instalado un amplio consenso en explicar aquellas transformaciones en términos de la transferencia y preeminencia de la lógica privada sobre el sector público, mediante la aplicación de las tecnologías de gestión empresarial caracterizadas por una supuesta neutralidad política. No obstante, si bien así fueron (re)presentadas, en la práctica se dio una combinación variable entre los principios del *management* y los valores de la administración pública tradicional. De modo tal que, pese al optimismo y expectativas de los “expertos”, la lógica gerencial se encontraba con no pocas limitaciones para sustituir aquellas formas convencionales de gestión y que tuvieron un desarrollo específico en el ámbito de la organización estatal. Antes bien,

...el resultado, a más de dos décadas de experimentos reformistas, es la caótica convivencia de una incipiente burocracia de carrera, superpuesta con segmentos clientelares tradicionales y estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un ‘liderazgo de tipo gerencial’, situación que reproduce en el aparato estatal la arraigada lógica de los ‘compartimentos estancos’ (López 2005:86).

---

políticos; mientras que, en el caso aquí estudiado, no se observa tal variabilidad ni alternancia de la estructura institucional. Simplemente, procuro describir los sistemas de gestión que son distinguidos en la perspectiva de los actores y también en la mía como investigadora sólo a los fines analíticos, ya que en la práctica la vida institucional transcurre mediante procesos sociales que los articulan dialécticamente.

5 El antropólogo Antonio Carlos de Souza Lima, distingue las nociones de “gestar” y “gerir” (gestionar) para pensar cómo se produce y ejerce el “poder tutelar” en relación con la política indigenista desarrollada en Brasil. Si bien ambas categorías se originan en una única etimología latina, refieren a “...dos dimensiones que se desacoplan de la misma operación para permitimos recortar y describir matices en los ejercicios de poder. “Gestar” nos apunta hacia la función constitutiva y pedagógica, de “cuidados maternos”, del enseñar a “ser” (...), una dimensión de instauración”; mientras que “gestionar” “...nos señala al control cotidiano de una administración que, débil, impregnada por intereses personales y de redes clientelares cuales fueran (...) aun así representa este “tutor” de colectivos, controlador de espacios, mantenedor de las desiguales en sus nichos” (Souza Lima 2002: 16. La traducción me pertenece). Con relación a los estudios sobre prácticas de gerenciamiento, considero útil dicha distinción analítica porque permite examinar, en el mismo plano, la dimensión pedagógica y la del control administrativo como condiciones para la formulación y desarrollo de tales prácticas, cualquiera sea el contexto de su producción.

6 Una versión preliminar de este artículo fue presentada como ponencia en el 12° Congreso Argentino de Antropología Social (La Plata, 8/9/21). Agradezco las observaciones de quienes evaluaron la versión original del artículo, contribuyendo así a la revisión de algunos argumentos. Agradezco también la colaboración brindada por mis colegas, Dra. Mariana Lorenzetti y Guido Diblasí (investigadora y técnico principal del IESyH, CONICET/UNaM), en la preparación de este artículo.

Los supuestos doctrinarios, ideológicos e instrumentales de este esquema conforman lo que en este trabajo referiré como la “perspectiva del modelo”, que ha configurado tanto los discursos de las autoridades legislativas, como los instrumentos mandatorios, publicaciones institucionales (y también académicas) de quienes fueron, o se desempeñan actualmente como, agentes legislativos (cf. Britto 2015; Razongles Carreras 2016; Saucedo 2019). En ella, prevalece un “enfoque institucional normativo” que reproduce acríticamente los principios, orientaciones y directrices de la NGP. Tomando distancia de este punto de vista, el “enfoque etnográfico” desarrollado durante mis indagaciones me llevó a atender las relaciones, experiencias y prácticas cotidianas de los/as agentes, para problematizar aspectos de la producción situada de significados y clasificaciones que le son propias.

Basándome en los materiales de campo, se fueron tornando inteligibles las tensiones y los “discursos ocultos” (en el sentido analizado por Scott 2000) que, de manera sutil, cuestionaban aquellas narrativas, criterios eficientistas o las formas de implementación de un paquete de acciones. Pero, como se desprende del análisis, más allá de algunas quejas o dificultades en la adecuación de las rutinas de trabajo, cada agente desde su posición participaba activamente –y participa aún hoy– en la construcción de una nueva institucionalidad legislativa y de los postulados morales que la orientan. Las tensiones y los cuestionamientos son aspectos constitutivos de este complejo proceso y ponen de relevancia que el “modelo gerencial” en la práctica no ha logrado desplazar ciertas rutinas y modos de hacer pautados por una “gestión tradicional” que, desde la perspectiva del modelo, se presupone caduca y, por tal, en vías de superación. En cambio, en su realización concreta y cotidiana, la *gestión legislativa estratégica* combina aspectos de ambos sistemas. Si el primero aparece desplegado “desde arriba” en un conjunto de normativas de calidad y disposiciones operativas que deben ser ejecutadas, el segundo –podría afirmarse– se halla encarnado en *habitus* y disposiciones determinadas por el sentido práctico de los/as agentes que, al reproducirse, serían más difíciles de reencauzar.

## El proceso de certificación

El desarrollo de la *gestión legislativa estratégica* fue anterior a los inicios del proceso de certificación de la calidad institucional. A través del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), la Cámara de Representantes de Misiones (primer Legislatura Provincial en el país en contar con esta garantía de estandarización) adquirió las sucesivas certificaciones que acreditan que los procesos desarrollados se ajustan a los criterios establecidos por las normas ISO,<sup>7</sup> referidas específicamente a los Sistemas de Gestión de Calidad.<sup>8</sup>

En concordancia con estos lineamientos, el enfoque basado en procesos, el enfoque al cliente-ciudadano como unidad de referencia del servicio público, la mejora y evaluación continua, la profesionalización de los funcionarios, la planificación de los resultados, entre otros, son algunos de los principios y directrices del modelo. Si el régimen discursivo de la NGP establece el marco ideológico, los sistemas de certificación internacionales prescriben los procedimientos, etapas y condiciones técnicas que se deben cumplir para llevar aquel modelo a la práctica. De esta convergencia o asociación estratégica se produce, en términos generales, una noción normativa de ‘calidad institucional’.

<sup>7</sup> Tales normas fueron instituidas por una Organización Internacional de Normalización (la *International Organization for Standardization*), conformada como federación mundial de organismos nacionales de normalización. De acuerdo a estas normas ISO, los procesos técnicos de certificación y los estándares de calidad pueden ser aplicados tanto a empresas, organizaciones comerciales como a instituciones públicas; principalmente, a partir de que en el contexto Latinoamericano cobró nuevo impulso el movimiento regional en torno a la Nueva Gestión Pública. Se suma a ello la propuesta de trazar a nivel de los estados nacionales nuevos objetivos, como los contenidos en la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, elaborada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (en 2007).

<sup>8</sup> Según declaraciones del entonces Secretario Parlamentario a cargo del Área Administrativa, la primera certificación obtenida por la Cámara en 2013 fue conforme al cumplimiento de lo especificado por la norma ISO 9001:2008. Seguidamente, en 2016, se logró una nueva certificación (respecto de la cual no encontré mayores referencias); y posteriormente, en 2018, la Cámara fue certificada por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma ISO 9001:2015, que alcanza específicamente a los procesos de sanción y consolidación de las normas legislativas (Cf. Nota de prensa disponible en el sitio institucional de la HCR, “*Legislatura: Capacitan para mejorar la calidad de gestión de acuerdo con la norma ISO 9001:2015*” Accedido el 05/02/2020 de: [http://www.diputadosmisiones.gob.ar/web\\_camara/home.php?pagina=contenidos&id=5955&categoria=1&secretaria=5&nropagina=110#menu](http://www.diputadosmisiones.gob.ar/web_camara/home.php?pagina=contenidos&id=5955&categoria=1&secretaria=5&nropagina=110#menu))

Abocarse al proceso de certificación, entonces, significó para las autoridades legislativas la tarea de concebir y desarrollar una *política de calidad* (actualizada y aprobada por Resolución C.R./R. 24-2018/19), una serie de objetivos programáticos y un *sistema de gestión de calidad* (SGC). El desarrollo de este último logró su versión más acabada por la vía de la innovación tecnológica y la adopción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como instrumentos de gestión aplicable tanto a los procesos administrativos, como a los propiamente legislativos. Los cambios así implementados debieron ser estandarizados y formalizados por escrito en una serie de documentos mandatorios y manuales de procedimiento. Para efectivizar los procedimientos se conformó ‘el equipo de calidad’, integrado por cuatro responsables y subresponsables (uno por cada secretaría parlamentaria)<sup>9</sup> con diversas funciones que abarcaban desde: la elaboración y actualización de los procedimientos, la coordinación del cumplimiento de sus objetivos y de los programas anuales de auditoría y formación, y el control del cumplimiento de las acciones correctivas (cf. Razongles Carreras 2016).

Para dar cuenta de estas acciones, es necesario explicitar muy brevemente algunas cuestiones metodológicas. Debo señalar que como agente y etnógrafa no me fue posible registrar todas y cada una de las etapas y acciones que se fueron desarrollando. No obstante, la diversa información recabada en campo fue complementada con las descripciones elaboradas en las investigaciones (de grado y postgrado, respectivamente) de Saucedo (2019) y Razongles Carreras (2016). Por otra parte, como mi interés se centraba en recuperar la perspectiva de los/as agentes para inscribir las distintas evaluaciones morales que emergieron en las interacciones concretas, seleccioné algunas situaciones en las que yo misma me vi involucrada en mi rol de asesora parlamentaria.<sup>10</sup>

A los fines expositivos, recupero la distinción nativa entre área legislativa y área administrativa, como sectores vertebradores de la organización funcional del campo parlamentario (véase nota al pie 9). Si bien esta diferenciación se funda en atribuciones específicas, el área legislativa, por su competencia en la producción normativa, suele ser percibida como un ámbito “más político”; mientras que a la administrativa se le atribuye un carácter “más burocrático”. Desde la perspectiva de algunos actores con larga trayectoria en el ámbito de las comisiones parlamentarias, los cambios de procedimiento y su estandarización supusieron dar preeminencia a lo técnico por sobre lo político, instalándose de este modo una tendencia a la centralización. Para dar cuenta de esta tensión y cómo ha sido problematizada por parte de mis interlocutores/as, me detendré en describir las especificidades que definen el trabajo en ambas áreas.

## **Los procedimientos de gestión legislativa para el área administrativa**

Cambió mucho con la parte de informatización, la firma digital... o sea, nuestro mecanismo [de gestión parlamentaria] (...) Ahora uno ve que hay cierto formato, ciertas reglas, y todos tuvieron, tuvimos que hacer el curso e ir capacitándonos día a día (...) creo que habla de una profesionalización del Poder Legislativo en todos los aspectos. Creo que hay un cambio, una mejora (Entrevista a la Pro-Secretaria Legislativa, febrero de 2020).

9 La organización burocrática del Poder Legislativo se estructura en torno a dos áreas funcionales: la ‘Secretaría Legislativa a cargo del Área Parlamentaria’ y la ‘Secretaría Legislativa a cargo del Área Administrativa’, con sus correspondientes Pro-Secretarías. De la primera dependen los bloques partidarios y todas las reparticiones, vinculadas a la producción y gestión de expedientes legislativos, y al desarrollo de las tramitaciones concernientes a la *práctica legislativa*. Por su parte, la segunda agrupa a las reparticiones que contribuyen al funcionamiento cotidiano de la institución, en relación con la ejecución presupuestaria y la administración de los recursos humanos, edilicios, patrimoniales y otras tramitaciones internas al Poder Legislativo. En 2007, con la asunción a la presidencia del Poder Legislativo del diputado Carlos Rovira (máximo líder y *conductor* político del partido de gobierno, cf. Ebenau & Abdulhadi 2022), fueron creadas dos áreas con rango de Secretarías Legislativas que venían a completar la armazón burocrática. Ellas son: el Centro del Conocimiento Parlamentario, creado por Ley IV-Nº 37 (Antes, Ley 4424) y el Digesto Jurídico que, instituido a través de la Ley Nº 4465, inició sus actividades a principios de 2009. A pesar de estas innovaciones, persiste una distinción bipartita –como principio de estructuración– que se halla inscrita en los modos de percepción de los agentes.

10 Con una trayectoria de 19 años de servicio, también tuve que *aggiornarme* a los cambios que implicaron nuevos aprendizajes respecto a los procedimientos incorporados. Mientras avanzaba en mis indagaciones para concluir la tesis doctoral, estuve afectada al bloque parlamentario de un partido opositor, circunstancia que me permitió posicionarme en un buen lugar de observación para poder construir el necesario distanciamiento con mi objeto de estudio.

El proceso de informatización tuvo inicio en 2008, con la implementación del *Sistema de Información Parlamentaria* (SIP) como herramienta para la digitalización del trámite de expedientes legislativos. Asimismo, se adoptó la firma digital y la modalidad del voto electrónico, para lo cual los/as legisladores/as debieron familiarizarse primeramente con el uso de tablets, hasta que en 2018 se dispuso el uso de notebooks. Paralelamente, se fue testeando la implementación de una *Intranet Legislativa*, desde la cual varios de los procesos comenzaron a realizarse en la plataforma digital. En ella también se alojan los documentos mandatorios y los registros que se fueron elaborando para satisfacer cada uno de los requisitos establecidos en la norma ISO.

Imagen 1. Sección de inicio de la Intranet Legislativa



Entre los documentos mandatorios de mayor generalidad se cuentan el Manual de Calidad (del cual se han editado ya diez versiones). En el mismo, se define al Procedimiento de Gestión Legislativa (PGL) como un “documento que detalla la secuencia, tareas, responsabilidades, controles y registros del SGC de la Cámara” (HCR 2019: 5); distinguiéndose entre “procedimientos comunes” a todas las Secretarías, y otros “procedimientos operativos” que prescriben las actividades y procesos específicos, de cada área y división particular.

Atendiendo a lo descripto, se advierte que en el universo legislativo el personal tiene un conocimiento parcial de los procesos específicos de cada área (legislativa o administrativa). Dadas su estabilidad en el cargo y su continuidad en el área o departamento particular, con el tiempo, dicho personal va desarrollando un estilo de trabajo y ciertas competencias, un “saber hacer” pautado por reglas procedimentales, que son específicas a la función que cumple.<sup>11</sup> Como no todos/as tienen la exigencia de instruirse en todas y cada una de las nuevas pautas, el/a agente va paulatinamente conociendo, y asimilando, los cambios institucionales a partir de: a) las disposiciones y comunicaciones internas; b) la participación en capacitaciones; y c) las interacciones cotidianas con otros agentes. Para aproximarnos a las múltiples situaciones que permiten describir algunas tensiones, en lo que sigue presentaré

<sup>11</sup> El *plantel de personal* (diferenciado en *planta temporaria* –personal contratado, con y sin relación de dependencia– y *permanente*) cuenta con un Estatuto del Empleado Legislativo y se dispone en un orden jerárquico preestablecido según una clasificación formal de rangos y categorías funcionales. Sin embargo, se ha observado que los/as agentes participan de otros espacios de sociabilidad, donde se tejen las distintas redes de filiación, que influyen en la conformación de agrupamientos y formas de identificación paralelas y alternas a la organización formal. De este modo, el trabajo de militancia en períodos electorales, la participación regular en agrupaciones partidarias y en redes de filiación, política y parentales, fueron identificadas como los principales medios de reclutamiento y continuidad en la burocracia parlamentaria; esta sumatoria de relaciones constituye lo que Borges (2009:199) denominó como *politicación del Estado*. En la práctica, los nombramientos a nuevos cargos por parte de la Presidencia contravienen abiertamente el propio Reglamento de la Cámara (RC, Art. 34º, inc. 12), que establece el mecanismo de “concurso de selección”. Interesa señalar que la reforma institucional no ha producido cambios significativos respecto a esta dinámica.



escenas etnográficas a través de las cuales se pueden reconstruir las interacciones específicas y los esfuerzos que “seguir una regla” puede suponer para quien no está compenetrado con/en la nueva dinámica institucional.

Particularmente, describiré a continuación algunos de los procesos alcanzados por el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) correspondientes al área administrativa. A través del estudio de Saucedo (2019), se reconstruye cómo afectó el proceso de digitalización al área específica de la Dirección General de Recursos Humanos (en adelante, RRHH).<sup>12</sup> El autor argumenta que la eficiencia administrativa alcanzada con la innovación tecnológica constituyó un proceso superador de la llamada “*gestión tradicional*” que, característica de una “*burocracia estancada*”, se llevaba a cabo mediante el uso de planillas y el empleo de la escritura como principal tarea para la producción de, por ejemplo, los legajos del personal. En contraste con esta modalidad de trabajo, la incorporación de herramientas informáticas posibilitó por sí misma una mayor productividad de tareas, economía de tiempo y mejora en la capacidad de respuesta.

Para el grupo de agentes afectados a la Dirección, el proceso de digitalización se inició a comienzos de 2014. Concluido el sondeo prospectivo y la convocatoria general, agentes del Área de Capacitación de Recursos Humanos, dependientes de la Secretaría del Centro del Conocimiento Parlamentario, dictaron cursos a lo largo de dos semanas consecutivas. Los ingenieros en sistemas de información y tecnologías, y los técnicos en programación, instruyeron al equipo de RRHH en las nuevas funciones y tareas.

Con el desarrollo de los programas específicos y el entrenamiento de los/as agentes la nueva gestión en RRHH pasó a realizarse mediante la confección de un Legajo digital; se incorporó la Póliza digital; también, para las licencias anuales ordinarias (LAO), se generó una “Ficha LAO digital”; y toda notificación registrada por mesa de entradas y salidas se canalizó por el Sistema de Gestión Trámite Administrativo. Tal sistema no es exclusivo del área de RRHH, ya que concentra la gestión de la “mesa de entradas y salidas” y todas las comunicaciones internas al Poder Legislativo:

...Con la gestión del trámite administrativo, se comienza a registrar sistematizadamente los pases de notas, instrumentos legales y cualquier otro hecho concerniente de información y comunicación entre esta dirección de RRHH y otras áreas; eliminando los interminables cuadernos de registros (Saucedo 2019:46).

Si bien el sistema registra e identifica cada nota con un número específico para su posterior seguimiento, esto no supuso la eliminación definitiva de la notificación impresa. De hecho, para presentar cualquier solicitud dirigida al secretario administrativo se adiciona, a la nota impresa, un *registro de pase*. Para ilustrar esto, quisiera comentar que una mañana, al recibir una notificación del área de RRHH tuve que firmar, además del registro de pases, el acuse de recibo en otra planilla, que me fue entregada por uno de los auxiliares del área. Me llamó la atención este detallado control y expresé que, a mi parecer, suponía un mayor gasto de recursos. A lo que mi interlocutor respondió: “¡Mucha tecnología y más problemas, nomás!”, refiriéndose a que las tareas de registro de las notificaciones de oficio, antes que ser simplificadas por la base de datos, se tornaron más engorrosas. Desde luego, no se podría tomar esta declaración como una impugnación absoluta a todo el sistema de gestión, pero pone en evidencia que ciertas rutinas asociadas a la “burocracia tradicional” perviven pese a la extendida digitalización.

Desde un enfoque institucional normativo, el estudio aquí referido concluye presentando algunas reflexiones acerca de la nueva institucionalidad legislativa, que es tomada como modelo por parte de otros órganos de gobierno:

Luego de los períodos y con los indicadores de gestión que fueron claros ejemplos que no sólo expusieron, un antes y después de la dirección, del paso de una burocracia estancada, ralentizada, de la ineficiencia en la gestión de tareas llevadas a cabo de manera tradicional (...), y así evidenciando la burocracia informatizada y finalmente

<sup>12</sup> En el organigrama general de la Cámara, la Dirección General de RRHH está subordinada a la Secretaría Parlamentaria a cargo del Área Administrativa. Dependen de ella la Dirección de Personal y tres Subdirecciones: la Subdirección de Liquidaciones, la de Estadísticas y Legajos, y la de Servicios Médicos; cada una de ellas alberga un Departamento específico: Departamento de Novedades de Sueldos, de Verificación y Actualización de Legajos, y de Reconocimientos Médicos, respectivamente.

desembarcando en la reorganización e interoperabilidad del área, no podemos dejar de expresar que son datos relevantes más que positivos en la modernización y aceleración de funciones (Saucedo 2019: 62-63).

Una vez más, se aprecia el contraste trazado entre la nueva gestión y las anteriores; y de qué manera el modelo gerencial es concebido como una experiencia de vanguardia en la modernización de las instituciones públicas.

### **Acerca de la atención de las demandas como un *servicio legislativo***

Entre los servicios legislativos que la Cámara ofrece se cuentan aquellos vinculados con la actividad parlamentaria y que son especificados como “compromisos” en la Resolución C.R./R. 24-2018/19, concerniente a la política de calidad. Pero, dado que los/as legisladores/as combinan en su trabajo político (el cual excede a la actividad proselitista y partidaria, según Gaztañaga 2010) la actividad legislativa con el trabajo de gestión social,<sup>13</sup> diariamente reciben en sus despachos demandas de distinta índole. El área de “Atención al Ciudadano” –dependiente de la Secretaría del Centro del Conocimiento Parlamentario– se presenta como la primera instancia de contacto con la institución y, a través de ella, con los/as funcionarios/as y legisladores/as. Tiene a su cargo las tareas de recepción y registración de las personas visitantes, así como brindar orientación ante consultas diversas.

Para analizar de qué manera pueden ser formuladas estas demandas sociales –que nos permita compararlas con las prácticas analizadas por Pantaleón (2005) en el Ministerio de Desarrollo Social en la provincia de Salta (Argentina), y Bezerra (1999), en el ámbito del Congreso Nacional de Brasil– me detendré en la descripción de un par de escenas que posibilitan relativizar la representación difundida en torno a una *Cámara de puertas abiertas*. En tal sentido, observo que, en la práctica, el acceso a la atención de los/as legisladores/as, antes que ser facilitado, se tornó más restringido. De este modo, en la tensión existente entre dos valores (eficiencia y apertura institucional), el procedimiento establecido para la atención al ciudadano determinó una circulación condicionada de las personas.

Cabe señalar que, con la inauguración del nuevo edificio anexo, en 2011,<sup>14</sup> se hizo cada vez más frecuente la colocación de vallas de contención, ampliándose también la afectación del personal de seguridad, ante la emergencia de diversas movilizaciones sectoriales y sociales que pretendían canalizar sus demandas a través de la Legislatura. Sin ser ésta una práctica exclusiva de la institución parlamentaria (ni en Misiones, ni en el país), destaco que a partir de entonces se tornó recurrente. De este modo, los portavoces de los colectivos movilizadores eran los únicos autorizados para presentar sus peticiones y, previo registro en el área de Atención al Ciudadano, podían acceder a una audiencia con autoridades legislativas o diputados/as interesados/as en dialogar con los manifestantes.

Cuando algunas de estas demandas fueron canalizadas como proyectos legislativos, siendo las comisiones parlamentarias las instancias de debate y tratamiento de los expedientes generados por cada legislador/a, a las reuniones ordinarias o extraordinarias pudieron asistir representantes sindicales, sectoriales y de otras organizaciones de la sociedad civil, e incluso participar como oradores, si así lo disponía la presidencia de la comisión. Pero, para esto último debía mediar una invitación formal.

No obstante, en alguna ocasión fue posible omitir el trámite de autorización. Con la presunción de que “las reuniones son públicas” –porque así me había aseverado un secretario de comisión– en una oportunidad (a comienzos de julio de 2012) asistí como oyente a una reunión de comisión, junto a dos docentes investigadores, interesados en registrar las intervenciones de otros académicos locales en torno al proceso de consagración de la

<sup>13</sup> Para una discusión más exhaustiva de la noción de “trabajo de gestión social”, consúltese la tesis de grado de Hartwig (2022).

<sup>14</sup> El primer edificio de la Cámara de Representantes fue inaugurado en 1944 con motivo de la realización de la Primera Fiesta Nacional de la Yerba Mate, pero recién en 1955 fue destinado a sede del Poder Legislativo Provincial. Si bien a lo largo de los años la construcción ha sufrido numerosas modificaciones internas, en el transcurso de 2012 y 2013 el Palacio Legislativo –renombrado como “edificio histórico”–, fue íntegramente remodelado. A esta edificación histórica la complementa una segunda estructura, el *nuevo edificio anexo*. En 2011 se concluyen las obras, reimpulsadas en 2010, en vista de la necesidad de ampliación y el establecimiento de condiciones adecuadas que favorezcan una “positiva funcionalidad”.

figura del prócer provincial. Como agente legislativa, facilité el acceso de mis profesores a este espacio (en el cual también participan asesores, secretarios y trabajadores de prensa), omitiendo la gestión de una autorización expresa (el procedimiento de registro) por parte del secretario y/o presidente de comisión. Simplemente, nos ubicamos en la sala de reuniones como espectadores y observamos. Otros/as agentes, que me conocían, nos miraron con cierta extrañeza; pero nadie nos interpeló por nuestra presencia, quizá porque les resultaba evidente que yo acompañaba a esas personas ajenas al Poder.

Años más tarde, un viernes del mes de agosto de 2019, recibí –como era frecuente– una llamada de parte del área de Atención al Ciudadano para informarme que un señor se encontraba interesado en hablar con algún legislador. La derivación a nuestra oficina, según lo explicó la agente, se fundaba en que “era alguien del interior, de la zona del diputado”. No era la primera vez que escuchaba este argumento, que solía enunciarse aun cuando la persona no había solicitado expresamente hablar con funcionario, o a sabiendas de la recepcionista de que éste último se encontraba ausente. Con el tiempo pude advertir que, de cierta forma, la agente ‘perfilaba’ a las personas: por lo general, se trataba de *personas del interior*, algunos de ellos vestidos con ropas que presuntamente daban cuenta de su pertenencia al ámbito agrario; percepción que era reforzada por un particular acento idiomático o forma de presentación de sí (Goffman 2001).

En aquella ocasión recibí a un joven de no más de 30 años, que expuso su situación de extrema necesidad por la que se veía obligado a procurar alguna “ayuda económica”. Habiendo enfermado su hijo pequeño, se encontraba junto a la madre del niño en el hospital pediátrico y estaban pasando necesidades, porque el joven trabajaba como jornalero en la cosecha de yerba mate y no contaba con un empleo permanente. Además de darle una mínima colaboración de mi parte, traté de indicar las reparticiones públicas a las que podría dirigirse. Pero, además, me tomé el atrevimiento de sugerirle que fuera a ver a determinado legislador oficialista, quien antes de asumir su diputación se había desempeñado como Ministro de Salud. Mi intervención en tal sentido se basaba en el presupuesto de que, al tratarse de un profesional de la salud, el diputado o su equipo podrían ser los más indicados para orientar y facilitar las ayudas que el joven estaba requiriendo.

Transcurrida aproximadamente una hora, recibí la llamada de la recepcionista, quien me preguntó si yo le había “mandado” al joven al despacho del diputado en cuestión. Me llamó la atención el tono de reclamo, a lo que reaccioné explicándole que atendí su consulta, le recomendé que hablara con otros diputados del bloque para el que trabajo; pero que cuando las personas se retiraban de mi oficina, no podía hacerles un seguimiento o controlar hacia dónde se dirigían. Dicho esto, agregué enfáticamente que “nosotros siempre atendemos a las personas que requieren alguna asistencia”, por más que no hayan solicitado previamente audiencia con el diputado, aun cuando éste se encuentra ausente, y cuando son derivados a criterio de la misma guardia o del área de Atención al Ciudadano. La recepcionista me respondió algo así como que es impropio recomendar que las personas se dirijan a otros despachos, que primero deben informar al área de recepción, “porque el personal de esta área es quien previamente debe consultar a las oficinas si pueden o no atender las demandas”.

Le pregunté, seguidamente, si había recibido una queja. Me contestó afirmativamente, y que además, por tal situación “ellos podrían recibir un llamado de atención por parte del jefe”. Respondí, en consecuencia, que me parecía en realidad impropio la actitud del/a agente que presentó la queja, teniendo en cuenta que la Cámara es un ámbito público y que sería bueno que los demás secretarios/as también tuviesen la misma predisposición de atender a las personas. Cerramos la conversación, acordando que a futuro yo no derivaría a nadie a otras oficinas, y le expresé a mi interlocutora que entendía su posición, en tanto está obligada a seguir ciertos “procedimientos”, pautados por las nuevas disposiciones, pero que no podría estar de acuerdo con algunos planteos de aquellos/as secretarios/as que, indudablemente, guardan alguna animadversión cuando se trata de atender solicitudes de personas de escasos recursos. Luego del tenso intercambio, nos despedimos cordialmente.

La situación en cierto modo confirmaba lo que yo venía percibiendo: que la nueva gestión a través del “registro de visitas” fue adoptando ciertos mecanismos que restringían el acceso, ya limitado, de personas

ajenas a las oficinas legislativas. Pienso que la incomodidad de la recepcionista al momento de recibir la queja se fundaba en el temor de que tal reclamo pudiera constituirse formalmente en un “reporte”, y que fuera formalizado en el “registro de hallazgos” del que el sistema dispone.

### **El trámite parlamentario y el trabajo en comisión**

Desplazando el análisis al área parlamentaria, en esta sección me centraré en las prácticas implicadas en el denominado *trabajo en comisión*. Esta categoría delimita un espacio privilegiado para el estudio y tratamiento de los proyectos legislativos que, una vez dictaminados, serán tratados y/o sancionados en las sesiones ordinarias. Para ello, los/as legisladores/as deliberan en las comisiones permanentes o especiales, cuyas funciones y competencias son establecidas en el Reglamento de la Cámara.<sup>15</sup> En las comisiones una serie de interacciones son producidas en el decurso de lo que se denomina el *trámite parlamentario*; en función de los cambios adoptados, intenté dilucidar de qué manera las innovaciones afectaron paulatinamente algunas de las rutinas de trabajo en estas instancias.

Es importante señalar que, antes de la adopción del *Sistema de Información Parlamentario* (SIP) como herramienta para la digitalización del trámite ordinario de expedientes, el procedimiento se iniciaba con la presentación del proyecto impreso (original, más 7 copias) por Mesa de Entrada Legislativa donde, luego de ser foliado y sellado, era registrado asignándosele un número de expediente de acuerdo con un criterio de numeración correlativa. Luego, el conjunto de proyectos ingresados pasaba a integrar el Boletín de Asuntos Entrados (BAE), el cual era puesto a consideración del pleno durante el desarrollo de cada sesión ordinaria, donde tomaban *estado parlamentario* y se remitían a la comisión de destino correspondiente. Luego de que el proyecto fuera estudiado y debatido por los/as legisladores/as, el dictamen acordado pasaba a integrar el Orden del Día (OD), en relación al cual se elaboraba el Plan de Labor (PL) que sería considerado para su votación en la sesión ordinaria.

Cada secretario/a o asesor/a acompañaba a su legislador/a con la llamada *carpeta de sesión*. Esta estaba compuesta por el BAE (un listado detallado y ordenado de todas las comunicaciones oficiales y los expedientes ingresados semanalmente, al que se le adicionaba las respectivas copias de los proyectos); la segunda sección correspondía al OD (reunía las copias de todos los dictámenes); y la última sección contenía el PL (esto es, el listado de dictámenes que, tras un acuerdo previo entre los bloques parlamentarios, pasarían a ser debatidos en la sesión ordinaria para su sanción). La carpeta constituía, así, el dispositivo por excelencia que, por un lado, condensaba en su producción un conjunto de prácticas documentales, procesos y relaciones previas inherentes a la *práctica parlamentaria*; y, por otro, era el instrumento que habilitaba la instancia del debate y el ejercicio de la representación en el ámbito de la asamblea legislativa. En otras palabras, sin este dispositivo, la Cámara no podría sesionar.

Desde la perspectiva de las autoridades, el SIP permitió la optimización de las tareas; permitió a los legisladores tener un repositorio digital de información para la elaboración de nuevos proyectos; habilitó la generación en forma automática de los documentos necesarios para la sesión (BAE, PL); y permitió iniciar un proceso de “despapelización” a partir de la disposición en línea de toda la información generada en la Intranet Parlamentaria. Una vez que el SIP se encontraba ya en pleno funcionamiento, en 2018, la Cámara fue certificada por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma ISO 9001:2015 (que alcanza, especialmente, a los procesos de sanción de leyes y otros instrumentos legislativos). Ciertamente, si con la digitalización de algunos procesos se logró reducir la reproducción de expedientes en formato impreso, esto no implicó su supresión definitiva, ya que para que el trámite tenga validez el archivo digital debe reproducirse en el formato impreso; éste, una vez suscripto por los/as legisladores/as, es presentado por duplicado en la mesa de entrada para su registro.

<sup>15</sup> Los/as agentes que intervienen de manera directa son: el equipo de la comisión (integrado por un/a secretario/a y un grupo de auxiliares, cuyo número es variable para las distintas comisiones), el equipo de asesoría jurídica (profesionales, en su mayoría vinculados al ámbito del derecho), a los que se suman otros agentes que conforman el equipo técnico especializado en el uso de las TIC (para asistencia de los diputados o el equipo de la comisión); todos ellos, supervisados por un equipo de dirección (subdirección, direcciones, prosecretaría y secretaría parlamentaria).

Si bien el *trabajo en comisión* es la instancia donde los/as legisladores/as participan del proceso decisorio, en la confección de los expedientes intervienen un conjunto de agentes que conforman el “equipo de la comisión” y el “equipo de asesores”. Ambos ofrecen el apoyo y el saber experto concerniente a lo prescripto por la *técnica legislativa*. En el contexto estudiado, ésta es conceptualizada como el conjunto de pautas y reglas específicas que deben reunir los actos emanados del Poder Legislativo, tales como: vigencia, aplicabilidad, eficacia y conveniencia. Estos aspectos se deben tener en cuenta en cada etapa del proceso de producción normativa, y por ello el Manual de Técnica Legislativa (MTL) establece que:

La vigencia requiere el acatamiento de determinadas reglas en las etapas de preparación y emisión de la voluntad legislativa; la aplicabilidad exige tener presente normas referidas a la publicación y difusión de los actos y tanto la eficacia como la conveniencia, exigen el cumplimiento de preceptos referidos principalmente al contenido y forma del proyecto (MTL 2002:5).

De acuerdo con el Manual de Calidad adoptado (HCR 2019), los procesos normatizados desarrollados por la Secretaría Legislativa a cargo del Área Parlamentaria alcanzan las actividades de distintas Direcciones Generales. En cada una de estas áreas, la profesionalización de los agentes se presentó como condición y resultado para ponderar el éxito del nuevo modelo institucional. Pero, en el terreno de las comisiones, la convivencia entre agentes idóneos “con trayectoria” y algunos asesores jurídicos iba a ser problematizada, teniendo en cuenta las descripciones y reflexiones de Roque y Omar, dos agentes (que al momento de entrevistarlos se desempeñaban como auxiliar de comisión y secretario, respectivamente) cuyas trayectorias promediaban los 30 años de servicios.

Queda claro, entonces, que la producción del expediente exige la consecución de un conjunto de acciones. Es un proceso activo mediante el cual se reúnen los antecedentes o “elementos de prueba” –para emplear una expresión tan extendida en la jerga judicial– que, sometidos a análisis por parte de asesores (jurídicos y técnicos) y el cuerpo de legisladores/as, conducen a la toma de una decisión política plasmada en el dictamen resultante. En función de esta racionalidad, los/as secretarios/as de comisión entienden que deben ejercer un riguroso control en cada una de las instancias por las que transita el expediente, al tiempo que lo producen.

De este modo, las comisiones están facultadas para requerir a los organismos con competencia todos los informes o datos que se consideren necesarios; además, pueden cursar invitaciones a funcionarios de los demás poderes del estado o a representantes de la sociedad civil para que participen en las reuniones extraordinarias. La búsqueda más o menos exhaustiva por parte del equipo de comisión de los antecedentes jurídicos, técnicos y de opiniones expertas se debe, principalmente, a que los/as agentes entienden que no pueden pasar por alto los “principios de técnica legislativa”. Tales principios prescriben la eliminación, o al menos la reducción, de indeterminaciones y ambigüedades.

Aun cuando el relevamiento y producción de los antecedentes se considera una instancia fundamental, todavía no es una acción suficiente para poder dictaminar el proyecto. El análisis jurídico sería la segunda instancia vital del trabajo en comisión, que requiere la actuación simultánea o complementaria del equipo de asesores jurídicos. Pero, como me relataron varios interlocutores, la relación entre ambos equipos puede tensionarse por diferencias de criterio. Las discrepancias fueron, al parecer, bastante comunes entre los años 2010 y 2012, momento en que se estaban consolidando los procedimientos y se sucedían las periódicas capacitaciones y auditorías en el área parlamentaria. Como resultado de este proceso, desde la perspectiva de mis interlocutores/as, los asesores con credenciales profesionales fueron revalorizados como cuerpos técnicos en detrimento de los equipos de comisión. De suerte que, con la nueva gestión, los asesores pudieron adquirir un estatus preeminente, aunque formalmente compartan con los primeros la misma categoría en el cargo de subdirectores. En las esferas jerárquicas había entonces algo más que una disputa por la imposición de criterios: se trataba también de una forma de afirmar la posición y el estatus.

Si bien este mismo punto de vista podía ser compartido por los/as secretarios/as de trayectoria entrevistados, su permanencia y vasta experiencia los llevaba a reflexionar sobre otra cuestión sustantiva del quehacer parlamentario y que estaría siendo reconfigurada conforme se consolidaba la nueva gestión. Nos referiremos a continuación a los sentidos de la *práctica legislativa*.

### **La producción normativa entre la *técnica* y la *política***

Según la experiencia de los agentes entrevistados (aquí referidos con los pseudónimos de Roque y Omar), además del manejo procedimental, el/a secretario/a o auxiliar a lo largo de su trayectoria va incorporando otros saberes y capitales que lo habilitan a revisar y discutir algunos criterios políticos plasmados en los proyectos y en las exposiciones de los/as diputados/as. En tal proceso, donde es permanente la tensión y adecuación de criterios de forma (la correcta aplicación de la técnica) a los posicionamientos políticos, los actores tienen por regla –a decir de uno de mis interlocutores– el deber de *preservar el espíritu de la ley*.

Como se describió en las secciones anteriores, pese al avance de la informatización, hay ciertas rutinas que se mantienen. Roque, y otros/as secretarios/as con quienes conversé, valoran positivamente estas innovaciones y entienden que el cumplimiento estricto de las tareas está orientado por un fuerte sentido de la responsabilidad, en tanto valor que determina el buen desempeño del agente, así como el buen funcionamiento de la comisión.

En estas trayectorias se tensionan las viejas y las nuevas prácticas, pero ha sido significativa para Omar la percepción de que los nuevos criterios eficientistas han ocasionado una suerte de desplazamiento de los/as secretarios/as a un espacio marginal, cuya pericia e idoneidad los posicionaba como actores claves, pese a no contar muchos de ellos/as con credenciales académicas como un recurso de legitimación. Desde este punto de vista se soslayaba una crítica al lugar privilegiado que la gestión actual otorga a los/as asesores/as y directores/as, y que restringe la participación y competencias de quienes conforman los equipos de las comisiones. En tal sentido, Omar interpreta las transformaciones institucionales en términos de una sobrevaloración del saber técnico que, al ser tomado como principio de autoridad, restó valor y supeditó al necesario trabajo de análisis político.

...porque es lo que yo te comentaba el otro día: si vos te estandarizás tanto, te automatizás y terminás embruteciéndote en vez de tratar de razonar y pensar (...) Pero si de pronto vos ya no tenés más participación, entonces decís ¿para qué analizo, analizo para mí nada más?

(...) hay otra cosa que... so pretexto de técnica legislativa a veces se sustituye la voluntad del legislador y el que termina legislando es el asesor o alguna otra persona que le agrega cosas que no tiene [el proyecto]... y se transforma toda la idea del legislador en otra cosa, que no refleja la intencionalidad original que lo impulsó (Omar, secretario de comisión, entrevistado el 03-11-11).

Este posicionamiento contrasta con el de Roque quien, si bien adhiere al principio de que en el proceso de análisis debe primar la voluntad política del legislador, al mismo tiempo justifica como aceptable y hasta necesaria la expansión de un movimiento hacia la centralización:

Sí, se da un proceso de centralización que permite una mayor organización... al ser un poder político las decisiones deben ir acompañadas con la lógica que es esa decisión política y esa centralización que permite una mayor organización en lo político. Como te dije anteriormente, yo fui partícipe de otras formas de hacer políticas y realmente había indecisiones y desorganización abismales, porque justamente no se aplicaba lo que se aplica hoy: esa política organizativa. ...todo lo que sea centralización, todo lo que sea organización, todo lo que sea intelectualismo, todo lo que sea aprendizaje, todo lo que sea informatización, esta presidencia puso al alcance del empleado (Roque, ayudante de comisión, entrevistado el 11-06-12).

En suma, lo que aquí se ha referido como la “centralización” de los procesos expresa una tendencia establecida gradualmente por la estandarización de los procedimientos, y que afecta a la práctica parlamentaria en dos sentidos: por un lado, las definiciones políticas concernientes a la sanción de leyes quedan supeditadas a la aprobación de la autoridad parlamentaria, más que a la construcción de un consenso amplio entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria; y, vinculado a esta cuestión, el tratamiento de los proyectos quedaría circunscripto a la esfera de la técnica.

Asimismo, desde el 2014 se instaló una modalidad de trabajo por la cual los presidentes de los bloques parlamentarios recibían semanalmente las versiones preliminares de los dictámenes (documentos en los que se podían identificar los cambios sugeridos por parte de los/as diputados/as de la comisión y asesores). Si el/a legislador/a daba su conformidad, *bajaba* la versión final a la comisión para ser aprobado; pero mientras no se tenga la aprobación del Presidente de la Cámara, un proyecto puede mantenerse años en estudio y aun contando con el dictamen favorable, no será sancionado hasta tanto no se acuerde su incorporación al Plan de Labor de la sesión. En este esquema general, hasta qué punto *el espíritu de la ley* puede ser preservado depende sólo de la posición y el capital político, el involucramiento, el seguimiento atento y la capacidad de negociación que despliegue el/a autor/a de la iniciativa.

Como se señaló, entre sus alcances la técnica legislativa prescribe criterios o “aspectos externos” del proceso parlamentario, concernientes a las reglas referidas al formato y publicación de los actos legislativos; y asimismo a los aspectos “internos” referidos al contenido de los expedientes parlamentarios. No obstante esta distinción formal, normativa, los interlocutores establecen otra distinción según las etapas del proceso legislativo: su “parte política” y su “parte administrativa” según Roque; o su “trámite burocrático”, en términos de Omar. La primera, referida al proceso de análisis, discusión, negociaciones y construcción de consensos; y la segunda, al curso burocrático que debe seguir la iniciativa.

Con algunos matices, esta forma de clasificación sugiere que el proceso legislativo no constituye un tipo de curso de acción progresivo y lineal, sino una serie de etapas interconexas, de mediaciones técnicas y políticas en las diferentes instancias de tratamiento (comisiones, coordinación jurídica, subdirección y dirección de comisiones, secretaría legislativa a cargo del área parlamentaria y asamblea legislativa), y de producción de formas de clasificación, sentidos y una racionalidad que permanentemente es actualizada en el quehacer cotidiano de los actores y que, por ello mismo, puede ser cuestionada, modificada o transformada. Lo que intenté hacer inteligible hasta aquí es la forma particular en que algunos de los actores implicados en estos procesos identifican, experimentan y evalúan su propia práctica en función de los nuevos lineamientos de la gestión.

## Notas conclusivas

A partir de la descripción desarrollada hasta aquí, y atendiendo a la perspectiva de las autoridades parlamentarias, la noción de *gestión legislativa estratégica* refiere a una modalidad de gestión institucional que se presupone vanguardista, eficiente y moderna, con relación a un modelo o sistema de gestión “tradicional” que, por su obsolescencia, estaba condenado a perecer. Desde la perspectiva del modelo gerencial, el mismo fue presentado y legitimado como el punto de fuga para superar al llamado modelo tradicional burocrático.

Como se ha descrito en los apartados precedentes, los *Procedimientos de Gestión Legislativa Operativos* establecen que cada interacción y cada decisión de los/as agentes responsables de tareas específicas, sea registrada y formalizada hasta la instancia de control, para luego producir los informes generales que permiten la evaluación periódica y anual de la gestión. Este dato no puede soslayarse: nos sugiere que la nueva gestión o el gerenciamiento en la práctica funciona como un “sistema cerrado” y autocontenido, y que en la medida en que las distintas instancias del proceso administrativo deben ser asentadas en formularios de solicitud, notificaciones varias, distintas encuestas, es posible observar la racionalidad burocrática actuando con todo rigor y en toda su extensión.

Que la implementación de procedimientos estandarizados y arreglos institucionales diversos fueron modificando la dinámica o la institucionalidad del parlamento, es un hecho manifiesto. No obstante, sería un equívoco afirmar que los cambios así generados comportaron la sustitución del modelo precedente. De aquí que, atendiendo a las perspectivas “nativas” y encontrando inspiración en las formulaciones de Leach (1996 [1964]), concluyo que es posible reconocer la vigencia de dos modelos ideales respecto a los cuales se adecúan las prácticas de los/as agentes; quienes al mismo tiempo que actúan en función de habitus y conocimientos adquiridos a lo largo de una trayectoria, van adecuándose a las nuevas rutinas, según sus evaluaciones morales y elecciones pragmáticas. En tal sentido, la *gestión legislativa estratégica* combina aspectos de ambos modelos. Si el primero aparece desplegado “desde arriba”, en un conjunto de normativas de calidad y lineamientos que deben ser ejecutados; el segundo se halla “encarnado” en disposiciones mediante las que se resuelven situaciones que requieren, por ejemplo, de la concertación de compromisos informales; la formalización de pedidos *a posteriori*, la entrega, recepción o reemplazo de documentación por fuera del plazo de tramitación, entre otras acciones. Entonces, si cotidianamente se siguen admitiendo desvíos a las reglas para encontrar una solución práctica a distintas situaciones, podemos concluir que ni el modelo gerencial deja de ser burocrático, ni el modelo tradicional pierde toda su eficacia en la búsqueda de soluciones legislativas.

Si, en el nuevo contexto, los agentes de trayectoria observan la instauración de una tendencia hacia una mayor *centralización* de funciones y decisiones, atribuidas a los equipos técnicos y las máximas autoridades, las valoraciones al respecto de este proceso pueden ser disímiles. Quienes valorizan positivamente la centralización argumentan que un mayor y mejor *ordenamiento* (normativo y funcional) ha sido su principal consecuencia; en cambio, para aquellos/as agentes que fueron entrenados/as según la lógica de la burocracia tradicional, este ordenamiento se produce a costa del fortalecimiento de los mecanismos de control social implementados con los procesos de auditoría y las distintas modalidades de registro (de personas, expedientes, trámites ordinarios, solicitudes internas y externas, entre otras acciones). En consecuencia, para este conjunto de agentes la nueva gestión los/as afecta, restringiendo aún más el limitado margen del que antes disponían para el ejercicio de su autonomía e iniciativa personal. No obstante, y pese a la extendida centralización, la iniciativa personal requiere ahora omitir o evadir deliberadamente (según las elecciones pragmáticas en situaciones concretas) nuevas reglas que han sido formalizadas como procedimientos.

Ciertamente, con el advenimiento de la nueva gestión, ésta y otras tensiones, más que resolverse, se profundizaron. Muestra de ello son los esfuerzos realizados por los equipos responsables de la implementación de los criterios de calidad (pautados por las normas IRAM ISO) que, entre tantas otras funciones debían auditar, controlar y aplicar acciones “correctivas” para optimizar el funcionamiento de los sistemas de gestión administrativo y legislativo. De este modo, por cuanto el gerenciamiento en la práctica funciona como un sistema cerrado y autocontenido, se procura instrumentar soluciones técnicas para resolver o subsanar diversos problemas emergentes, según lo preestablecido en el nuevo diseño organizacional. Pero, paralelamente a estos esfuerzos de estandarización, también fue posible observar la racionalidad burocrática “tradicional” y un plano de informalidad que se mantienen muy vigentes.

En el ámbito de las comisiones parlamentarias, la tensión configurada en torno a lo técnico y lo político afectaba especialmente al proceso legislativo y a las formas de entender, y desarrollar, la *práctica legislativa*. Empero, si la distinción entre lo técnico y lo político es intrínseca a la actividad parlamentaria –y la actividad burocrática cualquiera sea el ámbito institucional, como lo postuló Weber (1977)– para superar la mirada normativa, que suele afirmarse en aquella radical distinción, propongo reformular la cuestión atendiendo a la manera cómo ciertas orientaciones morales permiten a los actores definir lo que entienden por la *correcta práctica*. Siguiendo esta premisa, se fue haciendo inteligible el “sentido político de la práctica legislativa”, por el cual su realización se comprende como una combinación variable de criterios técnicos, políticos y éticos (donde la política es el factor dominante), y que está íntimamente condicionada por diversos grados de involucramiento, cognitivo y afectivo, desplegados por los agentes en la búsqueda de soluciones y respuestas eficientes.



Como resultado de todo el proceso reformador, fue configurándose un sentido normativo de la noción de calidad institucional que, si bien suele ser aludida por algunos analistas bajo el apelativo de “buenas prácticas”, en el contexto bajo estudio no se documentó el empleo de dicha expresión. Por ello, y entendiendo que la indagación etnográfica puede ofrecer una interpretación distanciada de la connotación moral que la misma vehiculiza, se trató aquí de poner de relieve que el proceso reformador puso en juego –y en tensión– los distintos sentidos atribuidos a las nociones de calidad y burocracia, por parte de los/as agentes de la Legislatura misionera.

Para aprehender los sentidos sociales y las modalidades cotidianas de gerenciamiento en contextos locales, valorizamos los aportes de la aproximación etnográfica. En tal sentido, el caso aquí abordado buscó elucidar las especificidades que pueden asumir los ejercicios de gestión en instituciones legislativas y, de este modo, contribuir al desarrollo de análisis comparativos que consideren otros referentes empíricos, en el contexto nacional y regional.

Recibido: 17 de mayo de 2022

Aceptado: 23 de septiembre de 2023

Revisto por: Federico Lavezzo

## Referencias bibliográficas

- ABRAMS, Philips. 2015 [1977]. "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". In: P. Abrams; A. Gupta & T. Mitchell (comp.), *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 17-70.
- BALBI, Fernando. 2010. "Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado". *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, 3(3): 171-179.
- BEZERRA, Marcos Octávio. 1999. *Em nome das "bases". Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BORGES, Antonádia. 2009. "O emprego na política e suas implicações teóricas para uma antropologia da política". In: M. Grimberg; M. I. Fernández Álvarez & M. Carvalho Rosa (comps.), *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia. pp. 179-203.
- BOURDIEU, Pierre. 1990. "Espacio social y génesis de las 'clases'". In: *Sociología y cultura*. México: Grijalbo. pp. 281-309.
- BOURDIEU, Pierre. 2005. "De la casa del rey a la razón de Estado: Un modelo de la génesis del campo burocrático". In: L. Wacquant (comp.), *El Misterio del Ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa. pp. 43-69.
- BRITTO, Cecilia. 2015. *El arte de gerenciar el poder*. Buenos Aires: Editorial Beeme.
- DOUGLAS, Mary. 2007 [1986]. *Como as instituições pensam*. São Paulo: EDUSP.
- EBENAU, Laura A. 2020. *Moral y política en la provincia de Misiones tras la crisis del sistema de partidos. Un estudio etnográfico sobre la construcción de hegemonía a partir del análisis de la 'Gestión Legislativa Estratégica' en la Cámara de Representantes*. Tesis de Doctorado, Programa de Postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones. Disponible en: <https://rid.unam.edu.ar/handle/20.500.12219/2869> (Repositorio Institucional Digital de la UNaM).
- EBENAU, Laura A.; ABDULHADI, Augusto. 2022. "Formas de producción del reconocimiento político en la configuración parlamentaria. Un análisis socioantropológico sobre la construcción de un liderazgo en la provincia de Misiones". *Etnografías Contemporáneas*, 8(14): 08-32. Disponible en: <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/article/view/1108>
- ELIAS, Norbert. 1996 [1969]. *La sociedad cortesana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GAZTAÑAGA, Julieta. 2010. *El trabajo político y sus obras. Una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Antropofagia.
- GEERTZ, Clifford. 1994. "Centros, reyes y carisma: una reflexión sobre el simbolismo del poder". In: *Conocimiento local. Ensayo sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós. pp. 147- 171.
- GOFFMAN, Erving. 2001. *La presentación de la persona en la vida cotidiana* (1ª ed., 3ª reimp.) Buenos Aires: Amorrortu.
- HARTWIG, Hana Daniela. 2022. *La construcción de la 'representación agraria' en el parlamento misionero. Un estudio antropológico sobre el liderazgo y la trayectoria política de un dirigente tabacalero*. Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.
- HCR - HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES. 2019. *Manual de Calidad- Versión 09*.
- LEACH, Edmund R. 1996 [1964]. *Sistemas Políticos da Alta Birmânia. Um estudo da estrutura social Kachin*. São Paulo: EDUSP.
- LÓPEZ, Andrea. 2005. "Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo". In: M. Thwaites Rey & A. López (comp.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 71-90.
- MTL - MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA. 2002. *Manual de Técnica Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria*. Posadas, Misiones: Cámara de Representantes.

- PANTALEÓN, Jorge. 2005. *Entre la carta y el formulario: política y técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires: Antropofagia.
- RAZONGLES CARRERAS, Gastón. 2016. *La Calidad en la Gestión Legislativa: el caso de la Cámara de Representantes de Misiones*. Tesis de Licenciatura en Gestión de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Tres de Febrero (virtual).
- SAUCEDO, Celso. 2019. *El Proceso de Digitalización y su impacto. Caso: Dirección General de RRHH – Provincia de Misiones*. Tesina de Licenciatura en Gestión del Capital Humano, Facultad de Estudios a Distancia y Educación Virtual- Universidad de Belgrano.
- SCOTT, James. 2000. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2002. “Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo”. In: A. C. Souza Lima (comp.), *Gestar e Gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/NUAP. pp. 11- 22.
- WEBER, Max. 1977 [1922]. *Qué es la Burocracia*. Buenos Aires: Editorial La Pléyade.
- WEBER, Max. 1985 [1905]. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires: Editorial Hyspamérica.

*Dra. Laura Andrea Ebenau*

Docente de la Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales,  
Investigadora Asistente del Instituto de Estudios Sociales y Humanos (IESyH, UNaM/CONICET).  
Dirección de envío postal: Instituto de Estudios Sociales y Humanos (IESyH CONICET- UNaM), Colón  
2432, 2 Piso, CP 3300. Posadas, Misiones, Argentina. Email: [iesyhdireccion@gmail.com](mailto:iesyhdireccion@gmail.com) sitio web:  
<https://www.iesyh.com/>

<https://orcid.org/0000-0002-9689-3602>

[lauraebenau@gmail.com](mailto:lauraebenau@gmail.com)

### **Editores del Dossier**

María Gabriela Lugones (<https://orcid.org/0000-0002-2115-5672>) - Universidad Nacional de Córdoba,  
Facultad de Filosofía y Humanidades, Facultad de Lenguas, Argentina

María Lucía Tamagnini (<https://orcid.org/0000-0003-1645-0244>) - Universidad Nacional de Córdoba,  
Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Antropología, Argentina

María Cecilia Díaz (<https://orcid.org/0000-0002-3874-3286>) - Universidad Nacional de Córdoba,  
Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Antropología, Argentina