



# 12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

## La Plata, junio y septiembre de 2021

GT72: Antropología de las gestiones y de las prácticas de gobierno

### **Consideraciones en clave antropológica sobre las prácticas de gerenciamiento, concepciones y tensiones en la implementación de la *Gestión Legislativa Estratégica* de la Cámara de Representantes de Misiones**

Dra. Laura Andrea Ebenau, Facultad de Humanidades y Cs. Sociales, Universidad Nacional de Misiones. [lauraebenau@gmail.com](mailto:lauraebenau@gmail.com)

#### **Resumen**

A más de dos décadas del llamado Programa de Reforma Administrativa del Estado que en Argentina se desarrolló en el transcurso de los años '90, el proceso de modernización del Poder Legislativo misionero presenta ciertos elementos que guardan alguna continuidad de sentidos y de prácticas con aquella empresa. Las transformaciones institucionales que han venido afectando al campo parlamentario desde el año 2008, tuvo su corolario con la obtención (en septiembre de 2013) de la primera certificación del Sistema de Gestión de acuerdo a la Norma IRAM – ISO 9001:2015, siendo la Legislatura misionera la primera en el país en obtener la certificación de calidad institucional. Lo que en términos 'nativos' se ha referido como *Gestión Legislativa Estratégica* es analizado en este trabajo como una modalidad de gestión que supuso la incorporación de innovaciones técnicas y criterios de eficiencia como medidas iniciales capaces de garantizar la *calidad institucional*, logro que se plantea como superador y contrapuesto a la denominada *vieja política*, connotada en clara alusión a las gestiones precedentes a las que se le atribuyen el desarrollo de prácticas clientelares, el desorden legal y la ineficiencia administrativa.

Mediante un estudio etnográfico centrado en las prácticas de gerenciamiento, los procesos políticos y sociales que configuran la nueva institucionalidad, voy a argumentar que la implementación de un ‘modelo gerencial’ no ha logrado desplazar a ciertas rutinas y modos de hacer pautados por un ‘modelo burocrático’, que se supone preexistente y en vías de superación por el primero. De manera similar al sistema ‘gumsa’ descrito por Leach (1996 [1964]), la *Gestión Legislativa Estratégica* combina aspectos de ambos modelos. Si el primero aparece desplegado ‘desde arriba’ en un conjunto de normativas, disposiciones y lineamientos que deben ser ejecutados; el segundo, aparece encarnado en habitus y disposiciones las que serían más difíciles de reencauzar. Por ello, es que más allá del relativo éxito y grado de legitimidad, el advenimiento de un nuevo modelo de gestión suscitó no pocas tensiones y ambigüedades para lxs agentes.

**Palabras claves:** *Gestión Legislativa; Campo Parlamentario; Misiones; Etnografía.*

### **El ‘modelo gerencial’ como paradigma de la modernización del campo parlamentario misionero**

Con el declive del llamado estado de bienestar en Latinoamérica, paralelamente los organismos internacionales de crédito requirieron a 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 el 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 concebida como el paradigma de la modernización institucional, 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, p. 72) “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”.

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 al modelo weberiano. 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, p. 86).

El estudio etnográfico sobre la construcción social de la *Gestión Legislativa Estratégica* en Misiones (Ebenau, 2020a), posibilitó el análisis de los cambios producidos a nivel de las prácticas de gerenciamiento en el marco de la adopción de un nuevo modelo y el proceso de certificación IRAM de la calidad institucional. De este modo, el proceso reformador (iniciado en 2008) en 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 al parlamento provincial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La reforma institucional en términos nativos ha posibilitado la *jerarquización* del Parlamento, pero aún más logró posicionarlo como un ‘centro ejemplar’ (definido en los términos de Geertz, 1994), como centro ordenador que condensa concepciones, valores, una forma de entender el poder y respecto del cual se desarrollan los acontecimientos institucionales y simbólicos de mayor relevancia para la política. Este desplazamiento del *locus*

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 (cf. Britto, 2015; Razongles Carreras, 2016 y Saucedo, 2019). En ella, prevalece un ‘enfoque institucional normativo’ que reproduce acriticamente los principios, orientaciones y directrices de la NGP. Tomando distancia de este punto de vista, el ‘enfoque etnográfico’ aquí desarrollado, me llevó a atender las relaciones, experiencia y prácticas cotidianas de los agentes para problematizar aspectos de la producción situada de significados y clasificaciones que le son propias.

Basándome en los materiales de campo, argumentaré que aquellas narrativas y la aplicación de un paquete de acciones generaron tensiones y ‘discursos ocultos’ (en el sentido analizado por Scott, 2000), que de manera sutil pueden cuestionar algunos de los principios eficientistas o las formas de su implementación. Pero, como el análisis etnográfico lo demuestra, más allá de algunas quejas o dificultades en la adecuación de las rutinas de trabajo, cada agente desde su posición participa activamente en la construcción de una nueva institucionalidad legislativa y de los imperativos 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 a ciertas rutinas y modos de hacer pautados por un ‘modelo burocrático tradicional’, que se supone preexistente, caduco y, por tal, en vías de superación por el primero. De manera similar al sistema gumsa<sup>2</sup> descrito por Leach (1996 [1964]), la ‘gestión legislativa estratégica’ combina aspectos de ambos modelos. 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 que al efectivizarse determinadas por el sentido práctico serían más difíciles de reencauzar.

---

del el ejercicio de la conducción política (desde el Ejecutivo al Legislativo), es entendido como uno de los aspectos centrales del proceso de construcción de hegemonía que lleva adelante el partido de gobierno.

<sup>2</sup>Sistema de transición bidireccional, entre dos modos de vida opuestos e ideales: el sistema shan, de tipo jerárquico y feudal, y el sistema gumlao anárquico e igualitario. En cuanto las comunidades kachin disponían de dos modos ideales de vida, los individuos se colocaban frente a la posibilidad de elección, alternando entre uno y otro según sus evaluaciones morales y elecciones pragmáticas. Aquí tomamos en consideración este abordaje analítico para pensar, por analogía, las situaciones y elecciones a las que se enfrentan los agentes parlamentarios según las pautas alternativas que se derivan de uno u otro modelo de gestión institucional.

## **El proceso de certificación de la calidad institucional**

El desarrollo de la gestión legislativa estratégica fue anterior a los inicios del proceso de certificación. A través del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) la Legislatura adquirió las sucesivas certificaciones que acreditan que los procesos desarrollados se ajustan a los criterios establecidos por las normas ISO<sup>3</sup>, referidas específicamente a los Sistemas de Gestión de Calidad<sup>4</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 doctrinario, 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 la calidad institucional.

Abocarse a esta empresa, 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) que sean propios del campo parlamentario. El desarrollo de éste último, logró su versión más acabada por la vía de la innovación tecnológica y la adopción de las TICs 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

---

<sup>3</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 y 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>4</sup> Según declaraciones del entonces Secretario Administrativo, la primera certificación obtenida por la Cámara en 2013 fue de acuerdo 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.

procedimientos se conformó 'el equipo de calidad', integrado por cuatro responsables y sub-responsables (uno por cada secretaría parlamentaria), 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.

Para dar cuenta de estas acciones, es necesario explicitar muy brevemente algunas cuestiones metodológicas. Debo señalar que como agente y etnógrafa del campo parlamentario 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 antes referidas. Por otra parte, como mi interés se centraba en recuperar la perspectiva de los/as agentes seleccioné algunas escenas en las que yo misma me vi involucrada y que permiten dar cuenta de las distintas evaluaciones morales que emergieron en las interacciones concretas.

### **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 Pro-Secretaria Legislativa, febrero de 2020).

El proceso de informatización tuvo inicio en 2008, con la implementación del Sistema de Información Parlamentaria 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 se realizan 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 según la norma ISO.

Entre los documentos mandatorios de mayor generalidad se cuentan el Manual de Calidad (del cual se fueron editando hasta el momento diez versiones). En él 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” (Manual de Calidad- Versión 09, 2019, p. 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.<sup>5</sup>

En lo que sigue, se describirán algunos de los procesos alcanzados por el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) correspondientes al área administrativa. En particular, recupero el trabajo de Saucedo (2019) quien analizó cómo se implementó la digitalización en el área específica de la Dirección General de Recursos Humanos (en adelante RRHH); y, en los próximos apartados, presentaré algunas escenas que recuperan situaciones significativas, y a partir de las cuales tomé conocimiento acerca de las nuevas disposiciones adoptadas.

En el organigrama general de la Cámara, la Dirección General de RRHH está subordinada a la Secretaría Parlamentaria a/c 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; y cada una alberga un Departamento específico: Departamento de Novedades de Sueldos, de Verificación y Actualización de Legajos y de Reconocimientos Médicos, respectivamente. En total, se desempeñan cotidianamente en dicha área doce agentes.

Para ponderar el impacto de la digitalización en esta área particular, Saucedo (2019) 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

---

<sup>5</sup> Para las distintas divisiones del Área Legislativa los procedimientos fueron especificados en 11 documentos; 13 se redactaron para las divisiones del Área Administrativa; 05 para el Centro del Conocimiento Parlamentario; y 01 para el Digesto Jurídico. Las dos últimas áreas, fueron creadas recientemente con el rango de secretarías legislativas.

ejemplo, los legajos del personal. En contraste con esta modalidad de trabajo, la incorporación de herramientas informáticas permitió por sí mismas una mayor productividad de tareas, economía de tiempo y mejora en la capacidad de respuesta. Para este grupo de agentes el proceso de digitalización se inició a comienzos del 2014. Hecho 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 por dos semanas consecutivas. Los ingenieros en sistemas de información y tecnologías y técnicos en programación instruyeron al equipo de RRHH en las nuevas funciones y tareas.

Con el desarrollo de los programas específicos y el entrenamiento a 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 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, sino que consiste en la gestión de 'mesa de entradas y salidas' y concentra todas las comunicaciones internas al Poder:

...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, p. 46).

Si bien el sistema registra e identifica cada nota con un número específico para su posterior seguimiento, éste 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'. Curiosamente, una mañana al recibir una notificación del área de RRHH tuve que firmar, además del registro de pases, el recibido 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 problema nomás!" para referirse 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 ‘burocráticas’ perviven pese a la extendida digitalización.

Desde un enfoque ‘institucional normativo’ el estudio 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 solo 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 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, p. 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.

### **Los protocolos de ‘seguridad y monitoreo’**

En el universo legislativo el personal tiene un conocimiento parcial de los procesos específicos de cada área general (legislativa o administrativa). Dado su estabilidad y continuidad en el cargo y en el área o departamento particular, con el tiempo desarrolla un estilo de trabajo, competencias y conocimientos; en fin un ‘saber hacer’ pautado por reglas procedimentales que son específicas a la función que cumple. 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) por la participación en capacitaciones; y c) mediante las interacciones cotidianas con otros agentes. Para aproximarnos a las múltiples situaciones que permiten describir algunas de las tensiones, en lo que sigue describiré dos breves escenas etnográficas a través de las cuales se pueden reconstruir las específicas

interacciones y los esfuerzos que ‘seguir una regla’ puede suponer para quien no está compenetrado con/en la nueva dinámica institucional.

Cierto día en el transcurso de 2016, ingresé al edificio y me dirigí a la guardia para retirar la llave de la oficina donde trabajaba, seguidamente uno de los guardias me solicitó revisar la mochila. Reaccioné con cierta incomodidad, respondiendo inmediatamente que yo era empleada de Cámara y que no era la primera vez que ingresaba con mis pertenencias, a lo que el agente me indica que solo estaban cumpliendo con las nuevas disposiciones en el marco de la adopción de los protocolos de seguridad. Mientras accedía a que revisen la mochila y registren mi notebook, seguí protestando que me parecía una medida innecesaria, que en todo caso era aceptable que revisen las mochilas en el horario de salida si la idea era prevenir cualquier acto que afecte al patrimonio institucional; pero además – insistiendo en mi posición de empleada– también podría entender que sometían a tal procedimiento a aquellas personas visitantes o externas al Poder. ‘Los de la guardia’ se excusaron repetidamente en que eran las nuevas órdenes de arriba y que si no estaba de acuerdo podía comunicar mi parecer a los superiores.

Al tiempo de este evento, otra mañana al ingresar al mismo edificio me topé con un scanner. Recuerdo que en esa ocasión mi comentario en clave de sarcasmo – compartido con mis compañeros de despacho– fue: “ahora se implementan más controles que en un aeropuerto!”. La permanencia de este equipo fue temporal, luego se lo ubicó en el edificio histórico del Palacio Legislativo.

A esta medida, se sumaron las cámaras de seguridad en los pasillos, una suerte de panóptico que cubría casi todos los rincones de un edificio de once pisos. Nuevamente, eran esas prácticas de control las que me generaban cierta aversión y descontento. En mi interpretación eran innecesarias y discriminatorias: primero porque no estábamos acostumbrados a tales rutinas, segundo porque de por hecho que tales medidas se aplicaban de manera diferencial según las distintas categorías de agentes, pero además tal procedimiento colocaba a los propios empleados bajo permanente sospecha en detrimento de su rol en tanto trabajadores.

Un análisis retrospectivo del hecho me llevó a concluir que mi malestar expresaba una interpelación ética a una modalidad de control ‘de estilo policial’ y que podía suponer una situación de irrespeto a la persona del trabajador. Esta forma de control

y vigilancia contrastaba con otras formas de control institucional, más sutiles o discretas y socialmente aceptadas a las que ya estábamos acostumbrados. Advertí la incomodidad manifiesta por parte de mis interlocutores en la guardia –incluso uno de ellos expresó con cierta complicidad que entendía y adhería a mis planteos–, pero más allá de esta sutil impugnación a los nuevos protocolos, la política de seguridad la definían las autoridades y las nuevas disposiciones debían cumplirse.

### **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 (Gaztañaga, 2010) la actividad legislativa con el trabajo de gestión social, 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 la de brindar orientación precisa.

Para analizar de qué manera pueden ser formuladas estas demandas sociales –que nos permite comparar con las prácticas analizadas por Pantaleón (2005)– me detendré en la descripción de una escena que permite 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 prioriza, en aras de la eficiencia, una circulación condicionada de las personas.

Recuerdo que un día 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 diputado/a. 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 se formulaba aun cuando la persona no había pedido expresamente hablar con el legislador o cuando era de conocimiento de la recepcionista de que éste se encontraba ausente. Con el tiempo, me fui dando cuenta que de cierta forma la agente ‘perfilaba’ a las personas: por lo general, se trataban de ‘personas del interior’, algunos de ellos vestían con ropas sencillas dando cuenta de su pertenencia al ámbito agrario, percepción que era reforzada por un particular acento idiomático o forma de hablar.

En esta ocasión, atendí a un joven de no más de 30 años, que expuso su situación de ‘extrema necesidad’ y por la que se vio obligado a procurar alguna ‘ayuda económica’. Habiendo enfermado su hijo pequeño, junto a la madre del niño se encontraban en el hospital pediátrico y estaban pasando necesidades porque el padre se dedicaba a trabajos informales y no contaba con un ingreso mensual. Además de haberle dado una mínima colaboración de mi parte, traté de indicarle las reparticiones públicas a las que podría dirigirse. Pero además, me tomé el ‘atrevimiento’ de sugerirle que vaya a ver a un 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 a la consulta, le recomendé que hable con otros diputados del bloque para el que trabajo, pero que luego de que las personas se retiran de mi despacho no puedo hacerles un seguimiento o controlar hacia dónde se dirigen. 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 improcedente 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 contesta 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 de la secretaria que presentó la queja, teniendo en cuenta que la Cámara es un ámbito público y que así como nuestro bloque recibe pedidos varios sería bueno que los demás secretarios/as también estén más abiertos a atender a la gente.

Cerramos la conversación, acordando que a futuro yo no derivaría a nadie a otras oficinas, y le expresé que entendía la posición de mi interlocutora, 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 restringen 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’ que fuera formalizado en el registro de hallazgos que el sistema dispone.

### **Notas conclusivas: la *Gestión Legislativa Estratégica* entre dos modelos y múltiples tensiones**

Los PGL operativos por los que el sistema funciona, establecen que cada interacción y cada decisión de los/as funcionarios/as responsables 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 porque nos sugiere que la 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.

La gestión legislativa estratégica tiene el estatus epistemológico de 'categoría nativa'. A partir de la descripción desarrollada, y atendiendo a la perspectiva de las autoridades parlamentarias, la noción refiere a una modalidad de gestión institucional que se presupone vanguardista, eficiente y moderna, en relación a un modelo previo que por su obsolescencia estaba condenado a ser reemplazado. El modelo gerencial, desde esta perspectiva, se presentaba como el punto de fuga para superar al llamado modelo 'tradicional' burocrático.

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 otras perspectivas 'nativas' y siguiendo una línea de análisis que encuentra su inspiración en el clásico trabajo 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 frente a la posibilidad de elección – aunque sea restringida o limitada– pueden alternar entre uno u otro según sus evaluaciones morales y elecciones pragmáticas. En tal sentido, como mencioné en la parte introductoria de este trabajo, 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. Es decir, que cotidianamente se siguen admitiendo desvíos a las reglas para encontrar una solución práctica a distintas situaciones y por una vía alterna a la tramitación formal. Es decir, que ni el modelo gerencial deja de ser burocrático, ni el modelo tradicional pierde toda su eficacia en la búsqueda de soluciones legislativas. Ciertamente, con el advenimiento de la nueva gestión ésta y otras tensiones estructurales 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 la gestión o 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 diseño organizacional. Pero, paralelamente a estos esfuerzos de estandarización, también fue posible observar la racionalidad burocrática ‘tradicional’ actuando con todo rigor y en toda su extensión.

En el ámbito de las comisiones parlamentarias –cuyo análisis por cuestiones de espacio no fue abordado en esta comunicación–, 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. La preeminencia dada a la técnica no era vista como un problema menor por parte de algunos secretarios de las comisiones parlamentarias, dado que tenía implicancias directas en la instancia de tratamiento de los proyectos: por cuanto el debate político frente a las resoluciones técnicas perdía eficacia, esta situación indefectiblemente afectaba la calidad de la producción normativa.

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, propuse reformular la cuestión atendiendo a la manera como 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 legislativas.

Más allá de algunas quejas o dificultades suscitadas en el proceso de adecuación de las rutinas de trabajo a las nuevas pautas, cada agente desde su posición

participaba, y participa aún, activamente en la construcción social de la gestión legislativa estratégica y en tal proceso fue asimilando de manera más o menos deliberada o irreflexiva los valores que la orientan.

### Referencias bibliográficas

- Britto, C. (2015) *El arte de gerenciar el poder*. Bs. As.: Editorial Beeme.
- Ebenau, L. 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 Doctoral en Antropología Social, PPAS- UNaM).
- Gaztañaga, J. (2010) *El trabajo político y sus obras. Una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina contemporánea*. Bs. As.: Antropofagia.
- Geertz, C. (1994) Centros, reyes y carisma: una reflexión sobre el simbolismo del poder. En *Conocimiento local. Ensayo sobre la interpretación de las culturas*. Bs. As.: Paidós.
- Honorable Cámara de Representantes. 2019. *Manual de Calidad- Versión 09*.
- Leach, E. R. (1996 [1964]) *Sistemas Políticos da Alta Birmânia. Um estudo da estrutura social Kachin*. São Paulo: Edusp.
- López, A. (2005) Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En Thwaites Rey, M. y López, A. (Ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Bs. As.: Prometeo.
- Pantaleón, J. (2005) *Entre la carta y el formulario: política y técnica en el desarrollo social*. Bs. As.: Antropofagia.
- Razongles Carreras, R. G. (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 modalidad Virtual).
- Saucedo, C. (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, J. (2000) *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era.



Weber, M. (1977) *Qué es la Burocracia*. Bs. As.: Editorial La Pléyade.