

Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente

Por *Iván Budassi** y *Horacio Cao***

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el lugar de los parlamentos en el despliegue de políticas públicas. Se trabaja el tema a partir de un contexto en donde la actuación del Poder Legislativo es puesta en entredicho, pues se observa que, en muchos casos, su actuación es menor, cuando no contraproducente. Para ello, en la primera sección, y a partir de una mirada normativa, se analiza el papel del Parlamento en las tres fases del despliegue de políticas públicas: formación, formulación e implementación. En la segunda, se resume la situación de los parlamentos argentinos en estas tres etapas, tanto desde lo que indica la Constitución Nacional como desde las evaluaciones que hacen los expertos sobre su actuación. En la tercera, se describen cuáles podrían ser los caminos para salir de una situación que, generalmente, es vista como disvaliosa.

Palabras clave

Parlamento – políticas públicas – Poder Legislativo.

Abstract

The aim of this paper is to analyse the place of Parliaments in public policies development. The issue is tackled from a vantage point where the performance of the Legislative Power is questioned since, it is observed that, in many cases, its performance is nil, if not counterproductive. In the first section, and from a normative perspective, we analyze the role of parliament in the three phases of public policy deployment: training, formulation and implementation. The second one briefly describes Argentine parliament patterns along these three stages, both from what the constitution indicates and from the evaluations made by the

* Docente de Derecho Administrativo y Regulación (UNS; UDESA; UCA; PTN). Director Nacional de Análisis Estratégico (SAE, Presidencia de la Nación).

** Subdirector del CIAP (FCE/UBA). Miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (SAE, Presidencia de la Nación).

experts about the Congress' performance. The third one describes possible ways out of the current situation, generally regarded as dysfunctional.

Key words

Parliament – Public Policies – Legislative Power.

Introducción

En la Argentina, el papel del Poder Ejecutivo tiende a ser preponderante en todo lo vinculado al accionar estatal en virtud de la forma presidencialista de gobierno. Más allá de ello, aún en países con este régimen político, la doctrina reserva al Poder Legislativo un papel fértil y significativo. Sin embargo, según la gran mayoría de los estudios sobre el tema, la realidad existente dista mucho de parecerse a lo que se postula en el plano normativo: en lo que hace a las políticas públicas, el papel del Legislativo es menor, cuando no disfuncional.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo tiene el objetivo de analizar el lugar de los parlamentos en el despliegue de políticas públicas desde diferentes disciplinas —con sus respectivas herramientas conceptuales—: las políticas públicas dentro del estudio de la administración pública, el análisis del régimen político dentro de la ciencia política, el constitucionalismo estatal en el marco del Derecho, etcétera.

Sin pretensión de síntesis alguna, nos centraremos en la primera opción, más allá de que, para avanzar en el análisis, ocasionalmente, utilicemos herramientas de los otros enfoques enunciados. Esto implica que, casi siempre, estaremos pensando más en cómo lograr un accionar eficaz y eficiente del Estado que, por ejemplo, en el equilibrio de sus poderes o en las oscilaciones del presidencialismo. Esto implica una cuestión que resaltamos lo más explícitamente posible para no tener que repetirla a lo largo del texto: se despliega una visión unilateral en busca de aportar claridad, pero, necesariamente, el presente trabajo debe complementarse con miradas desde otras disciplinas que expresan dimensiones tan o más importantes que la que analizamos aquí.

En cuanto a los contenidos del trabajo, este se organiza en tres secciones. En la primera de ellas, describimos el lugar que, en un abordaje normativo, debería ocupar el

Parlamento en el despliegue del accionar estatal. Hacemos un seguimiento de sus funciones a partir del llamado *enfoque de fases*, que divide el análisis de las políticas públicas en tres grandes etapas: formación, formulación e implementación; en cada una de ellas, el Parlamento tiene un papel que cumplir. En la segunda, detallamos el lugar que, en nuestro país, está previsto para el Parlamento en el tema que nos ocupa, como así también hacemos una sucinta descripción acerca de la forma en que los parlamentos ocupan ese lugar. En la tercera, hacemos una evaluación de la situación existente, que una mayoría juzga deficitaria, y se proponen posibles maneras de superarla. Finalmente, presentamos unas breves conclusiones.

1. El lugar del Parlamento en las políticas públicas: una visión normativa

Como todo concepto de ciencias sociales que lleva cierto recorrido, la definición y los abordajes teóricos sobre las políticas públicas reconocen diferentes contenidos, cada uno de ellos con elementos que no son inocentes en cuanto a consecuencias y elementos que enfatizan. Corresponde, entonces, para ambos casos, hacer algunas aclaraciones y justificar de alguna manera la elección que hacemos en el presente trabajo.

En lo que hace a la definición de políticas públicas, seguiremos el clásico texto de Oszlak y O'Donnell (1982, p. 112) que las entiende como «una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión». Dicho un tanto toscamente, esta definición acerca el concepto de *política pública* al de *programas* y lo remite a acciones específicas que pueden delimitarse con relativa claridad. En nuestro caso, elegimos esta definición de forma tal de poder dar nitidez a la eventual actuación del Parlamento en el desarrollo de cada política pública, situación menos directa en el caso de perspectivas más globales e inespecíficas, como, por ejemplo, la de Dye (2008) que las define como «lo que el Estado hace o deja de hacer».

En cuanto al marco conceptual, analizaremos el despliegue de políticas públicas a partir del modelo de fases, que es un abordaje que se refleja en espejo en la doctrina estándar del funcionamiento institucional del Estado. Justamente, esta condición —su apego a lo normativo más que a una representación positiva del

accionar estatal— es la que nos sirve para avanzar en el deber ser de la actuación parlamentaria.

El modelo conceptual seleccionado describe el accionar del Estado a partir de un proceso que recorre tres fases o momentos: la de formación, etapa de construcción de la matriz sociopolítica que la instala en la agenda estatal; la de formulación, instancia en que se organiza y da carácter formal a la voluntad estatal; y la de implementación, que remite a la ejecución, control, evaluación y retroalimentación de información de la política pública en cuestión (Cuadro 1).

Del modelo de fases, puede deducirse la participación del Parlamento en cada una de las tres etapas:

- Formación: como parte de las instituciones políticas en donde circula la información, se promueve —o desalienta— la instalación de una política pública en la agenda política, primero, y la estatal, después.
- Formulación: fase que debería liderar el Legislativo, al ser el encargado de transformar el equilibrio y la fuerza sociopolítica construida en la etapa anterior en un instrumento formal (ley) que marca la hoja de ruta de la acción concreta del Estado¹.
- Implementación: si bien el liderazgo de la etapa está a cargo del Ejecutivo, tiene importantes potestades de control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en marcha.

¹ Estamos haciendo un análisis esquemático que demanda precisiones en casos concretos y aclaraciones sobre zonas grises que no tenemos espacio para tratar aquí. A modo de ejemplo, citamos que el Poder Ejecutivo también puede ser protagonista de esta etapa de formulación, ya que tiene la facultad de iniciar e impulsar proyectos de ley. Dadas las características técnicas que tendría —doctrinariamente hablando— la facultad de reglamentación, esta actividad podría ser clasificada no como de formulación, sino de implementación (Cuadro 1). Un análisis detallado del modelo de fases puede verse en Deleon (1997) y en Jaime *et al.* (2013: Capítulo IV).

Cuadro 1. Enfoque de fases. Fases, componentes involucrados y principales actores estatales

Fase	Componentes que involucra	Principales actores
		Esferas de actuación
Formación	Incorporación a la agenda política y estatal	Medios de comunicación
	Establecimiento del enfoque general	Sociedad civil Actores estatales y políticos (dentro de estos, el Poder Legislativo)
Formulación	Delimitación del problema	Poder Legislativo (promulgación de leyes)
	Definición de objetivos	Poder Ejecutivo (reglamentación)
	Asignación de recursos	
Implementación	Ejecución del programa	Poder Ejecutivo
	Control y seguimiento	Poder Legislativo (control y seguimiento, evaluación)
	Evaluación	

Fuente: Elaboración propia

Detallamos, a continuación, de forma muy resumida y necesariamente esquemática, el papel que la doctrina asigna al Parlamento en cada caso.

1.1 El Parlamento en la formación de las políticas públicas: el lugar en el escenario político

De las tres fases en que dividimos el análisis de las políticas públicas, la relativa a la formación es la que tiene contornos más borrosos. El camino por el cual una

sociedad inserta un tema en agenda y lo considera un problema ha merecido abordajes diferenciados que subrayan distintos elementos: el poder de los actores interesados, el formato institucional, la cultura política, la posición de los medios de comunicación, el rol de los expertos, las características de la coyuntura específica y hasta el azar.

De igual forma, el tránsito que va desde la agenda pública hasta la agenda estatal se explica por múltiples variables internas y contextuales. En todo caso, y, en virtud de los objetivos del presente trabajo, lo que interesa destacar es que el papel del Parlamento en esta fase dependerá de

- su importancia relativa en el escenario político, como parte de uno de los poderes del Estado; y
- su prestigio y capacidad institucional, que le permitirán tener influencia sobre la sociedad, como así también expresar sus visiones e intereses.

1.2 El Parlamento en la formulación de las políticas públicas: la producción de leyes

Según la mirada normativa², la formulación es el ámbito donde se vincula más estrechamente el proceso de políticas públicas con el Poder Legislativo. El rol que ocupa en esta fase es el de formalizar, a través de una ley específica, la inserción estatal en el problema de la agenda pública. Esta ley puede tanto crear una estrategia de acción como intentar producir cambios en ella: modificaciones en los objetivos o la gestión, incorporación de beneficiarios adicionales, refuerzos o variación de las prestaciones, etcétera.

Dentro de los elementos que conforman una política pública, las leyes que la fundan y organizan son un elemento muy importante: les dan respaldo, legitimidad y potencia institucional. En la Argentina, es reconocido que lograr una consagración legislativa otorga una mayor estabilidad y continuidad a las políticas públicas, entre otras cosas, por la relativa dificultad para revertir o modificar leyes.

² En esta sección, tomamos elementos de Sabatier y Mazmanian (1993).

Idealmente, la norma define el problema que enfrentar y estipula el o los objetivos que alcanzar. Otorga un mandato sobre el aparato estatal en el sentido de estructurar un tipo de respuesta, establece los recursos con que se contará y, eventualmente, regula el rol y las oportunidades de participación de actores no estatales.

Diferentes trabajos han hecho notar la sofisticación del proceso de aprobación y contenido de las leyes en el Estado moderno, ya que deben, al mismo tiempo, responder a múltiples dimensiones:

- ser producto de un cálculo objetivo que identifique la mejor opción que seguir, vinculada a un proyecto de gobierno;
- reflejar los intereses —muchas veces plurales y hasta en tensión— de los actores involucrados;
- responder a las formas y procedimientos de base asamblearia, que son los que le dan legitimidad; y
- ser funcional en términos de facilitar la fase de implementación.

Cabe resaltar que la visión de los poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la mejor manera de enfrentar las cuestiones que se plantean en las citadas dimensiones no son idénticas: sus perspectivas y enfoques tienen, necesariamente, puntos de encuentro y colisión, a partir del tipo de cuadro directivo que conforma cada uno de ellos, su diferente configuración institucional, los distintos recortes geográficos que representan, su distinta responsabilidad frente a los votantes, etcétera. Como colofón de esta situación, las leyes que aprueba el Legislativo no siempre son las que el Ejecutivo considera necesarias, tanto en lo que hace a su forma como a su fondo.

O sea, sin salirnos del plano normativo, aquí existe una tensión estructural entre ambos poderes. Volveremos reiteradamente sobre este punto a lo largo del trabajo.

1.3 El Parlamento en la implementación de las políticas públicas: el control

En contra de lo que dictaría una visión intuitiva, en el ámbito de la implementación, el Legislativo también tiene un lugar relevante, sitial que ocupa a partir de sus responsabilidades de control.

La preocupación por el tema viene de larga data: ya en el siglo XVI, el vizconde Bolingbroke desarrolló la idea de *controles recíprocos* entre los principales sujetos del poder. Refuerza su importancia la condición presidencialista de nuestro régimen gubernamental: la concentración de potestades en el Ejecutivo hace de esta función un elemento vital de la lógica democrática.

Sagüés (2002, p. 429 y ss.) reproduce la posición de diferentes tratadistas frente a la cuestión y, todos ellos le asignan a la función de control un lugar esencial; inclusive, en algunos casos, por encima de su rol legislador. Así, algunos autores llegan a sostener que «importa menos la función legislativa del Parlamento que la de fiscalización... no cabrá ya caracterizar a los parlamentos por la función de legislar, sino la de fiscalizar mediante la deliberación».

Aquí la doctrina hace notar la necesidad de equilibrio: en un extremo, un Parlamento débil no tiene capacidad de control; en el otro, un Parlamento poderoso puede generar disfunciones y llegar a trabar la maquinaria estatal a partir de una excesiva supervisión y hasta de un poder de veto.

Para cumplir tales funciones, los parlamentos suelen desplegar dos tipos de estrategias:

- contar con organizaciones o prácticas que cumplen esta función de manera sistemática y rutinaria, y
- realizar un seguimiento de alguna política pública en particular.

Interesa comentar aquí, muy sucintamente, la disputa por el sentido de este control: mientras las visiones más tradicionales remiten a una tarea técnica dirigida a auditar el gasto y verificar resultados, otras perspectivas analizan el accionar estatal como parte de un proyecto político y social, y resaltan, en tal sentido, la necesidad de ver en qué medida expresan valores y necesidades de la sociedad (Jaime *et al.*, 2013, p. 224 y ss).

Mientras el primero se dirige a verificar la existencia de errores o irregularidades—con herramientas, tales como control de legalidad y auditoría contable—, la segunda incorpora una evaluación política y tiene objetivos no solo sancionatorios, sino también una oportunidad de corrección, socialización de conocimiento y de

valoración colectiva de las implicancias sociopolíticas que los distintos programas generan. Acá también, entonces, el modelo normativo reconoce una tensión intrínseca en la tarea que realizar.

2. De la doctrina a la situación realmente existente

Descriptos de manera muy sucinta los temas centrales de la participación legislativa, vayamos ahora a una descripción positiva, basada en la situación realmente existente en nuestro país.

En ella, veremos que los roles estatales descritos en el punto anterior, tan claros aun en sus tensiones estructurales, presentan en la práctica argentina una graduación de grises muy amplia hasta eventualmente desnaturalizarlos: esta es una de las principales razones que hacen que nuestro tema —el Legislativo en las políticas públicas— sea evaluado de manera recurrente de forma negativa.

Abordaremos los temas muy someramente, con la profundidad que consideramos necesaria como para poder plantear los problemas de manera global, que es el plano en el que se mueve el presente trabajo. En tal sentido, nos centramos en el Congreso Nacional, pero nuestra experiencia es que la situación de los paramentos provinciales y municipales *mutatis mutandis* reproducen, en gran medida, la situación descrita.

Adelantamos que vamos a describir un escenario de preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, pero sería una equivocada simplificación pensar en una supremacía absoluta. Es que el Poder Legislativo, en general, y los legisladores, en particular, sostienen espacios de poder propio e institucional tanto para defender algún rango de autonomía como para responder, en caso de amenaza, atacando el modelo de gobernanza y hasta, eventualmente, la gobernabilidad general.

Por último, tampoco debe obviarse que, en el límite, el Poder Legislativo tiene la autoridad para deponer al Ejecutivo —juicio político— o promover leyes que modifiquen, en el sentido que considere conveniente, elementos del régimen político o administrativo.

2.1 Formación de políticas públicas: poder e imagen del Congreso

Analizar el lugar y la forma en que se articulan los tres poderes del Estado argentino es un tema que, desde la Ciencia Política y el Derecho, ha generado abundantísima bibliografía. Escapa, por supuesto, a las posibilidades del presente trabajo reseñar siquiera mínimamente las principales posturas, por lo que solo citaremos dos elementos que tienen bastante consenso y que juzgamos ineludible tratar a los fines del presente trabajo.

El primer elemento para destacar es la concentración de poder en el Ejecutivo, que es una «tendencia histórica universal y de largo plazo, que viene, por lo menos, de los años 1930 y que, desde entonces, no ha hecho más que pronunciarse» (Lanzaro, 2012, p. 17). En los países de régimen presidencialista, esta concentración toma caracteres más profundos, con especificidades propias de cada proceso nacional. En este sentido, si algo se destaca como específico del presidencialismo de nuestro país es que ha hecho más pronunciada esta debilidad legislativa en función de las instituciones, la cultura política y las reglas electorales vigentes desde la recuperación democrática de 1983.

A partir de aquí, los elementos cardinales de la construcción política se centran en el Ejecutivo, en detrimento de las ramas legislativas de la Nación, las provincias y los municipios. En el caso nacional, esto se ve acentuado porque las maquinarias electorales provinciales —que son las encargadas de elegir senadores y diputados nacionales— están en manos de gobernadores o autoridades partidarias, lo que implica que los legisladores nacionales sean, tendencialmente, figuras que responden a una autoridad territorial extralegislativa.

Esta situación tiende a generar un proceso sistémico donde el presidente o gobernador, a partir de su liderazgo de la fuerza política electoralmente mayoritaria y de las herramientas que maneja en la gestión de la administración pública, adquiere capacidades para disciplinar a los legisladores de la alianza gubernamental. De esta forma, el centro de gravedad del bloque oficialista —y con él, muchas veces, de todo el Parlamento— es, en buena medida, ocupado por el Ejecutivo (Bidart *et al.*, (s/f), p. 182).

Con legisladores débiles, el sistema se retroalimenta: las negociaciones entre Nación y provincias se realizan entre las ramas ejecutivas, y los dirigentes políticos tienen pocos incentivos para desarrollar una carrera legislativa³, por lo que los políticos de mayor proyección, que, eventualmente, llegan al Congreso, ven estos puestos como un lugar de paso, sin concentrar el eje de su actuación en el propio Parlamento (Jones *et al.*, 2000).

La situación del Congreso, por otra parte, es también endeble de cara a la sociedad, el otro registro que considerar en la fase de formación de las políticas públicas. Recordemos que, en tal etapa, se disputa la inserción y sentido de la agenda pública, por lo que una variable *proxy* para medir su influencia en ella se vincula con la visión que tiene la sociedad de las instituciones parlamentarias.

Un estudio que analiza la confianza en las instituciones para el período 1984-2013 destaca que, inicialmente, aproximadamente, tres de cada cuatro argentinos confiaban en el Poder Legislativo —un 48,5 %, «bastante»; y un 24,2 %, «mucho»—. Pero, con el correr de los años, la confianza se fue deteriorando hasta llegar a un punto en donde solo uno de cada cuatro ciudadanos tiene imagen positiva —un 23 %, «bastante»; y un exiguo 3 %, «mucho»— (Delfino y Beramendi, 2015). Un reciente estudio de mayo 2020 coloca a los diputados y senadores penúltimos en la confianza de los ciudadanos en una consulta que involucra a catorce instituciones públicas y políticas (Management and Fit, 2020).

2.2 Leyes de políticas públicas: la acción en el margen

En el caso argentino, la letra de la Constitución Nacional asigna al Congreso la exclusividad para aprobar leyes, con alguna excepción muy delimitada a los casos de necesidad y urgencia.

³ Lo dicho llevó a interrogarnos acerca de qué es un legislador exitoso. La pregunta es sugestiva, en particular porque uno de los autores del presente texto es un exlegislador y no tuvo una respuesta contundente para ella. Al respecto, en otro trabajo, sostuvimos «... los Parlamentos provinciales han sido reiteradamente descritos como punto de apoyo de maquinarias políticas más que como un poder de Estado» (Cao, 2012, p. 162).

Esta potestad es descrita en los 31 incisos del artículo 75, que establece una larguísima lista de temas sobre los que el Congreso tiene potestad de legislar. Adicionalmente, y, para garantizar que nada quede afuera, cierra con el inciso 32: «Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina».

Independientemente de lo que dice la Constitución Argentina, se observa un deslizamiento de la potestad de legislar: ya no es monopolio del Poder Legislativo, sino que, de alguna manera, es una función que, al menos, aparece como compartida con el Poder Ejecutivo. Esto se observa a partir de seis elementos:

- el poder de veto del Ejecutivo;
- la expansión de hecho de la esfera de incumbencia de sus instrumentos normativos⁴;
- igual extensión de hecho por la vía de la reglamentación de leyes;
- dificultad del Parlamento para penalizar inejecución o desvíos en la implementación de las leyes que aprueba;
- la propia producción legislativa del Poder Ejecutivo a través de instrumentos especiales, por ejemplo, DNU; y
- la importancia de proyectos de ley que tienen su origen en áreas del Poder Ejecutivo.

Esto termina generando varios fenómenos. Por ejemplo, que los proyectos de ley de la bancada oficialista del Legislativo solo puedan avanzar con el visto bueno del Ejecutivo; más aún, no es inusual que proyectos de este bloque sean en verdad producidos por el Ejecutivo, pero, por estrategia legislativa, se presentan por medio de un legislador afín.

Esto se da en un marco de altas probabilidades de éxito de proyectos de ley oficialista: un estudio comparado de diferentes parlamentos estableció que más del

⁴ Nos referimos, principalmente, a los llamados *decretos autónomos*, normas de alcance general dictadas por el presidente en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 99, inciso 1 de la Constitución en su calidad de responsable político de la administración pública en las materias relativas al ámbito de su zona de reserva o atribuciones propias. La problemática se suscita al determinar las materias que abarca esa zona de reserva (Santiago, 2007).

60 % tienen una probabilidad mayor a 0,9 a ser convertidos en ley, y en más del 85 %, con una probabilidad mayor a 0,8 (Tsebelli, 2008, pp. 667-668).

Y, aún en este escenario de hegemonía oficialista sobre el Legislativo, la cantidad y calidad de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo es relevante. Un recuento realizado en la provincia de Buenos Aires determinó que, en 2016-2017, se aprobaron 312 leyes, de las cuales 153 no tenían imputación presupuestaria. De las restantes 159 —que, si lo tenían y fueron materia de análisis—, 30 eran proyectos del Poder Ejecutivo y, no casualmente, eran los más relevantes en términos de volumen de recursos y significación política (Ministerio de Gobierno, 2019).

Como se desprende del párrafo anterior, 129 leyes con imputación presupuestaria⁵ fueron proyectos de legisladores. Un análisis cualitativo demostró que no eran los textos legislativos más importantes, pero, aun así, esta producción legislativa no es, en absoluto, despreciable (Ministerio de Gobierno, 2019).

¿De qué forma se convirtieron en ley estos proyectos? En términos globales, pueden mencionarse tres elementos:

- la detección de temas y problemas que no fueron captados por el Poder Ejecutivo;
- cuestiones que representan el interés político del legislador en un momento determinado; y
- la construcción de acuerdos, tanto en el macroescenario político o en el propio Parlamento.

En general, hay un poco de cada una de estas tres cosas: un legislador viene trabajando un tema —muchas veces sumando a su campaña la opinión e intereses de los actores sociales involucrados o vinculados al distrito que representa— y, en el marco de una coyuntura que lleva a algún tipo de negociación entre partes, logra el consenso necesario como para aprobar su proyecto.

⁵ La imputación presupuestaria es la asignación de las erogaciones previstas al código correspondiente. En los hechos, implica la aceptación formal de su incorporación a los gastos previstos para el ejercicio en curso —aunque condición necesaria, no es suficiente para garantizar el efectivo desembolso—.

Dicho de otra forma, en el marco de las negociaciones continuas —propias del estilo parlamentario—, es una práctica cotidiana que se establezcan lotes de leyes por aprobar para los legisladores o bancadas que son parte del acuerdo. En inglés, a estas negociaciones se las llama algo despectivamente *horse trading*: son un clásico en los cuerpos legislativos del mundo. La Escuela de la Elección Pública ha dedicado mucha de su producción al juego de estos acuerdos parlamentarios (Buchanan y Tullock, 2014)

Ahora bien, en la investigación del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2019), se detectó que era bastante común que, en virtud de las agendas diferenciadas entre el Legislativo y el Ejecutivo y los tiempos de los acuerdos —que no pueden esperar la maduración de instrumentos legislativos de calidad—, se aprobaran leyes que implicaran políticas públicas que contenían contradicciones con la direccionalidad que el Ejecutivo asignaba o pensaba asignar al tema.

Cuando esto ocurre, todas son pérdidas. Porque, después de la consabida operación de prensa —que es parte del pago al legislador o bloque que dio la contraparte—, o la ley no se pone en práctica —veto, no reglamentación o reglamentación que distorsiona sus fundamentos, etc.— o su aplicación no tiene el efecto buscado.

En suma: el rol legislativo tiene aristas muy negativas, en términos de potencia —las principales leyes son del Ejecutivo— y funcionalidad —las leyes propias pueden tener fuertes contradicciones con los intereses del Ejecutivo lo que hace que nunca se pongan efectivamente en vigor—.

2.3 El control: poca potencia y a la búsqueda de irregularidades

Contrariamente a la visión del Parlamento como productor de leyes, en sus orígenes, sus principales tareas consistían en controlar al Ejecutivo por vía del ejercicio de la potestad tributaria y la aprobación del presupuesto. Si bien como una competencia de segundo orden de importancia, en la Constitución Nacional, se establece que será una atribución propia del Poder Legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Para esto, tiene una serie de atributos e instituciones que le permiten realizar una serie de prácticas sistemáticas de control, tarea que es liderada por la Auditoría General de la Nación (AGN), a la que se define como un organismo de asistencia técnica del Congreso (artículo 85).

La AGN realiza informes centrados en auditorías financieras que tratan de establecer si los estados contables de una empresa o dependencia del Estado son razonables. También asiste al Congreso en el análisis —aprobación o rechazo— de la cuenta de inversión que tiene que presentar anualmente el Poder Ejecutivo (artículo 75, inciso 8).

Otra herramienta sistemática de control —en este caso, vinculadas a funciones de monitoreo— está dada por la obligación de los ministros de presentar ante el Congreso un informe anual de una memoria detallada en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos (artículo 104). Idéntica práctica debe llevar adelante el Jefe de Gabinete (artículo 100, inciso 10), quien, además, debe presentar un informe mensual sobre la marcha del Gobierno (artículo 101). Por último, el presidente abre las sesiones del Congreso, ante ambas Cámaras, dando cuenta del estado de la Nación (artículo 99, inciso 8).

Independientemente de esta tarea sistemática, el Legislativo puede pedir explicaciones e informes a los ministros del Poder Ejecutivo —las llamadas *interpelaciones*, artículo 71—. Asimismo, es una práctica común que, ante un hecho importante, el Congreso haga pedidos de informes al Poder Ejecutivo, como así también, que pueda generar comisiones investigadoras sobre actividades de este.

Ahora bien, muchos autores han hecho notar que las tareas de control del Parlamento nacional sobre el Ejecutivo tienen un peso y efectividad más bien menor.

En el caso de la AGN, sus informes son de bajísima trascendencia en el escenario político, institucional y organizacional. Su asistencia no alcanza para que la revisión de la cuenta de inversión, que se realiza en un momento bastante posterior a su concreción, tenga alguna trascendencia. Tal vez, uno de los elementos más significativos con respecto a esta institución sea que la Constitución de 1994 previó que el Congreso sancionara una ley específica para reglamentar su creación y funcionamiento, que, 26 años después, no ha sido aprobada todavía.

Sostuvimos en la sección 1.3 que había dos perspectivas para el control; una más ligada a las acciones de auditoría y otra dirigida hacia una visión más integral del accionar estatal. Vale destacar que la mayoría de la bibliografía que señala la debilidad del Legislativo para el ejercicio de esta función lo hace desde la primera perspectiva. Por ejemplo, Colombo (2014) destaca que la AGN no puede cumplir funciones por

- falta de independencia respecto al partido de gobierno —entre otras cosas, por la capacidad del oficialismo de colocar cuatro de los siete miembros de la conducción colegiada—;
- carencia de facultades para efectuar controles *ex ante* o concomitantes;
- carencia de facultades para solicitar la suspensión de los efectos de actos lesivos, efectuar denuncias penales, impulsar las acciones de recupero de perjuicio patrimonial, etc.;
- imposibilidad de imponer multas u otras penalidades en el caso de serle negada información.

Nos queda la duda acerca de cuánto podría mejorar su función con estas potestades que potencian su perfil de auditoría y los conflictos políticos que tal profundización podría traer aparejados. Tal vez, otros institutos estatales más especializados —que enumeramos en la sección siguiente— sean más aptos para desarrollar la función de control del Poder Legislativo.

3. Poder Legislativo y políticas públicas en el modelo presidencialista: a la búsqueda de un rol virtuoso

3.1 La decisión clave: salir a disputar o pensar en una articulación colaborativa

Realizada una aproximación general, se describirá a continuación cuál es, según nuestra visión, el perfil más adecuado para el Poder Legislativo argentino en el marco del despliegue de políticas públicas.

Está claro —y así lo expresa de manera abrumadora la bibliografía y las encuestas que tratan el tema— que existe un malestar, una evaluación negativa en la

Argentina en lo que hace al aporte del Poder Legislativo en este punto, por lo que las ideas que circulan al respecto tienen casi todas un tono transformador.

En este aspecto, y en función de lo que indica la doctrina y la situación realmente existente, parecen abrirse dos estrategias posibles:

- Salir a disputar con el Ejecutivo por la recuperación de sus potestades legislativas y por el empoderamiento de sus herramientas de supervisión y auditoría.
- Buscar un perfil articulador, fungiendo de canal que facilite la participación de la sociedad civil en la legislación y el control integral de las políticas públicas.

En el primer caso, se busca que los cuerpos legislativos desarrollen sus propias propuestas de política pública, al mismo tiempo que supervisan al Ejecutivo y tienen el poder como para limitarlo en el caso de desnaturalizar la legislación o no cumplir pautas de control. En el segundo caso, el Parlamento se especializa en ser el vehículo de la opinión de los actores sociales sobre el accionar estatal, agregando legitimidad a las tres fases del despliegue de las políticas públicas.

Cada uno de los casos tiene sus defensores y detractores: la primera estrategia puede defenderse desde una visión más estricta de la letra constitucional y de observancia de los equilibrios y funciones considerados en nuestra Constitución; la segunda, más pragmática, basada sobre la situación existente y con objetivos de fomentar políticas públicas más democráticas, eficaces y eficientes.

En ambas situaciones, resulta fácil prever escenarios disfuncionales; en el primer caso, ante un gobierno dividido o una situación de fragmentación política, parlamentos poderosos aumentan las posibilidades de *empate catastrófico* y una situación de bloqueos mutuos entre Ejecutivo y Legislativo (Valencia Escamilla, 2012). En el segundo, gobiernos hegemónicos con amplias mayorías y parlamentos pasivos parecen ser una invitación a la discrecionalidad.

Visto lo dicho, lo óptimo sería encontrar algún punto intermedio que trate de considerar los elementos virtuosos de ambas posibilidades. Ahora bien, dadas las

condiciones del régimen presidencialista de nuestro país, los autores consideran que el mayor recorrido —en términos de dotar de funcionalidad al esquema vigente— tiene su centro de gravedad más en la segunda estrategia que en la primera. Concretamente, remite a la posibilidad de que los parlamentos —nacional, provinciales y municipales— utilicen su potencial democratizador para abrir a la sociedad el debate de la agenda estatal y el análisis del diseño, el control y la evaluación de las políticas públicas.

Una de las principales justificaciones de esta elección tiene que ver con la configuración parlamentaria que, en lo que hace a la participación, presenta una ventaja indiscutible sobre el Ejecutivo, cuya estructura organizacional tiende al desarrollo de lógicas burocráticas, eventualmente muy potentes para la resolución técnica, pero poco proclive a permitir la intervención de actores externos a la línea jerárquica.

De más está decir que no se trata de soplar y hacer botellas: las experiencias en nuestro país de participación en la elaboración normativa —ocurridas dentro de la esfera del Poder Ejecutivo— han alcanzado resultados mixtos. En muchos casos, las autoridades han llevado los procesos de participación —por ejemplo, las audiencias públicas— hacia prácticas ritualistas: un simple requisito formal a cumplir para luego continuar con la decisión tal y como estaba planeada inicialmente. O bien, se la ha buscado esquivar de todos los modos posibles; recordemos solamente la reestructuración tarifaria de 2016, anulada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por no haber cumplido con el procedimiento de audiencia pública (Budassi, 2000 y 2005).

Cerramos esta sección haciendo notar que las definiciones en este punto —inclinarnos por una u otra estrategia— excede el campo de las políticas públicas, pues el punto de encuentro entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo no solo es relevante desde ese punto de vista, sino también es uno de los *issues* centrales en el funcionamiento y equilibrio entre los poderes del Estado (Rocatti, 2014, p. 18)

Se trata de un elemento vital de la condición democrática: el poder del presidente —y de los gobernadores— demanda de un correlativo contrapeso para evitar desbordes, y, en este sentido, el rol que se le asigne al Parlamento es clave, sobre todo por su pluralidad y capacidad representativa.

Al respecto consideramos que la estrategia que estamos aquí diseñando no menoscaba el poder de defensa democrática del Parlamento, sino todo lo contrario. Consideramos que, en la medida en que el Parlamento encuentre un lugar funcional, podrá recuperar su poder relativo y su valoración por parte de la ciudadanía, que, como vimos, desde hace décadas, es de las peores entre las instituciones estatales.

En suma, en su situación actual, no solo es menor el valor que genera el Parlamento en las tres fases del proceso de despliegue de políticas públicas, sino que su decadencia hace que tampoco tenga el volumen político necesario como para servir de contrapeso al Ejecutivo.

3.2 Desatar el nudo (ahora, ¿cuál es el nudo?)

Retomemos lo dicho en la sección anterior: si bien se reconocen algunas excepciones, tanto en la Nación como en provincias y municipios, se siguen las lógicas que venimos describiendo: un notorio liderazgo del Ejecutivo en el rol legislador vinculado a las políticas públicas y un perfil desdibujado del Poder Legislativo, no solo como productor de leyes, sino también en lo que hace a las tareas de control.

En los círculos decisorios —sobre todo, en los ámbitos provinciales—, esto se considera una situación casi obvia, porque es en el Poder Ejecutivo donde se encuentran el volumen político y la capacidad técnica para el desarrollo de instrumentos y dispositivos que deben tener un grado sofisticación suficiente, tanto *per se* como para alcanzar una adecuada inserción-coordinación en el entramado de políticas públicas existente.

Y así ocurre en los hechos: muchas políticas públicas nacen —o cambian o quedan sin efecto— por voluntad del Ejecutivo, que las toma —o impulsa— en la agenda pública, las inserta en la agenda estatal, las formula, implementa y controla sin una intervención relevante del Parlamento.

En este sentido, la cultura política vigente da por sentado que le cabe al Ejecutivo la responsabilidad en el diseño de las políticas públicas más importantes, con

muchos casos en que este diseño pasa instancias interadministrativas —del Ejecutivo nacional a provincias y municipios o de provincias a municipios—, con poca o ninguna injerencia de los parlamentos respectivos.

Esta descripción, que, a primera vista, parece disvaliosa, no lo es tanto si se observan los problemas de bloqueo que emergen cuando el Parlamento incrementa su poder relativo. Ya citamos oportunamente lo perturbador que puede llegar a ser la aprobación de proyectos sobre políticas públicas en el margen, surgidos como subproductos de pactos parlamentarios. Surge la tentación de decir que, en las actuales condiciones, el escenario vigente es el que menos conspira contra la eficacia y eficiencia del Estado, en general, y de la producción normativa del Poder Legislativo, en particular.

Es que el modelo asambleario, propio de los congresos, remite a situaciones en donde las diferentes visiones y actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan, es la mejor manera para *parlamentar* y llegar a una síntesis virtuosa —cada una de las leyes— en el marco de una sociedad libre y plural (Tommasi y Stein, 2006). Así como resaltamos reiteradamente las bondades de este modelo para permitir la participación social, se remarcan ahora sus dificultades para capturar la sofisticación técnica y la integralidad que suele necesitarse para el diseño del accionar estatal.

Otro tanto ocurre en el ámbito del control. Es, por lo menos, sugerente que, dentro de la densa red de organizaciones que se dedican al tema en el Estado argentino —además de la AGN, la Sindicatura General de la Nación, las Unidades de Auditoría Interna (UAI), la Oficina Anticorrupción, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas—, la gestión parlamentaria del control busque competir en términos de capacidad de auditoría, en vez de abrirse a una visión participativa.

Según nuestra visión, entonces, el nudo institucional tiene que ver con

- una subutilización de uno de los poderes públicos, el Legislativo, cuya actuación, ocasionalmente, es hasta disfuncional para el despliegue de las políticas públicas, y
- un déficit democrático, entendido como un potencial de participación y apropiación ciudadana de las políticas públicas que no termina de desarrollarse.

Postulamos que la forma parlamentaria del Poder Legislativo es la configuración más adecuada para servir de canal de vinculación entre la sociedad y las políticas públicas, entre la complejidad y pluralidad de intereses de la sociedad y las prácticas puntuales del Estado.

Consideramos que es posible pensar en un sistema virtuoso; los legisladores como puente para acercar actores sociales a las políticas públicas diseñadas por el Ejecutivo o para detectar elementos de corrección y mejora. A su vez, las leyes como instrumento que facilita una gobernanza más funcional y mayores niveles de gobernabilidad y legitimidad democrática.

Concretamente, el Poder Legislativo podría, con respecto a cada política pública, servir para

- democratizar la inserción de políticas en la agenda pública y la agenda estatal;
- generar un ámbito donde buscar la síntesis entre la razón técnica y la opinión pública;
- construir canales para facilitar la circulación de información confiable —y desarmar *fake news*—;
- aportar a procesos de licencia ciudadana y legitimación de cada proyecto;
- facilitar el control —y aprendizaje social— y detectar desvíos.

3.3 Algunas ideas para empezar la mejora

En este marco, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo precisan de un nuevo formato que, en el caso del primero, garantice

- informar y permitir la participación del Legislativo en la etapa de formulación de las políticas públicas;
- reducir los márgenes de discrecionalidad en los ámbitos reglamentarios y de ejecución;
- establecer formatos institucionales que permitan el monitoreo parlamentario y, de su mano, la participación de actores sociales.

En lo que hace al Poder Legislativo, instamos a

- fomentar prácticas e instrumentos institucionales que restrinjan la utilización de su autonomía en pos de obstrucción parlamentaria o desvío de objetivos;
- construir capacidad técnica para la tarea asignada, tanto para el análisis del diseño de políticas públicas como para el seguimiento y monitoreo participativo;
- establecer estrategias para potenciar su capacidad de expresar la opinión de la ciudadanía y los actores de la sociedad civil frente a cada política pública.

De más está decir que estas ideas remiten a una tarea política y de ingeniería institucional por construir colectivamente en un plazo moderado de tiempo y que puede darse bajo diferentes formatos.

En una dimensión más operativa, puede pensarse en instrumentos que traten de evitar las aristas más disfuncionales de la vinculación entre ambos poderes. Si bien el modelo de articulación existente hace que la diferencia de perspectiva y de tiempos aparezca como inevitable, se puede pensar en instrumentos que, sin dificultar la concreción de acuerdos políticos —objetivo básico de todo Parlamento—, generen pautas en lo que hace al tratamiento de políticas públicas por parte del Poder Legislativo. Estos acuerdos mínimos pueden remitirse tanto a la función legislativa como a la de control.

En tal sentido, es lógico prever que el establecimiento de pautas consensuadas de información entre el Legislativo y el Ejecutivo ayudaría a fijar prioridades y perspectivas comunes en la aprobación y seguimiento de leyes. Con estas pautas —por ejemplo, de cálculo de costo fiscal de un proyecto, de la delimitación de beneficiarios, de estudio de la forma en que se inserta en las políticas públicas vigentes—, más allá de no poder cancelar la disonancia estructural entre estos dos poderes, se puede disminuir la producción de leyes que no solo no solucionan el problema que se proponen resolver, sino que dificultan las relaciones Legislativo-Ejecutivo.

En este sentido, deberían reperfilarse las oficinas de contactos recíprocos existentes en ambas cámaras del Congreso y el Poder Ejecutivo —generalmente en Jefatura de Gabinete de Ministros—, formalizando una rutina de reuniones y estableciendo agendas públicas de trabajo.

En todo caso, existen programas que parten de un diagnóstico con puntos de contacto con el que se ha desarrollado hasta aquí y que se proponen medidas concretas de respuesta. De la pluralidad de experiencias en proceso en nuestro país, citamos dos en particular, dirigidas a construir capacidad técnica:

- La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina dedicada a brindar soporte a los legisladores para profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Sus informes están, además, abiertos a la ciudadanía.
- El citado proyecto de Oficina de Análisis Costo-Beneficio de Legislación de la Provincia de Buenos Aires, en donde se desarrolló una metodología de análisis costo-beneficio de proyectos de ley, en el marco de promover procesos de colaboración entre el Poder Ejecutivo y la Legislatura Bonaerense (Ministerio de Gobierno, 2019).

Conclusiones

Comenzamos el trabajo describiendo el lugar que tiene el Parlamento en el desarrollo de políticas públicas. En el caso de nuestro país, hicimos notar que se debe tomar en cuenta su régimen presidencialista, que hace inevitable el liderazgo del Poder Ejecutivo en la gestión estatal.

En ese marco, y, dentro de una tendencia con algunos rasgos universales, ha surgido una serie de elementos que parecen mostrar que los parlamentos argentinos —nacional, provinciales y municipales— tienen una influencia menos relevante en las tres etapas de políticas públicas —formación, formulación e implementación— de lo que establece la doctrina. Y no solo eso, su actuación, además de secundaria, es, ocasionalmente, disfuncional: al mismo tiempo que no agrega el

valor previsto, añade costos de gestión y suele aprobar textos legislativos sobre políticas públicas que dificultan el funcionamiento armónico del Estado.

Concretamente, hoy es tema de debate cuál es la manera en que debe producirse la legislación dirigida a regular el despliegue de programas, y cuáles las formas y espacios para el control del accionar estatal. No es que se impugne la importancia de las leyes en esta área —es clara su relevancia en términos de respaldo, legitimidad, estabilidad y potencia institucional—, sino que, en la práctica cotidiana, el Ejecutivo se ampara en diferentes estrategias para inducir, minimizar, desvirtuar o sortear la actuación parlamentaria.

En efecto, a partir de la sobreutilización de sus potestades legislativas, el poder de veto, la reglamentación sin respetar el espíritu de la ley, la dilación —en muchos casos en forma indefinida— en esta reglamentación, etcétera, la participación del Poder Legislativo pierde relevancia. Algo parecido ocurre con las tareas de control que, desde larga data, se les asignan en los preceptos constitucionales a los parlamentos.

Se considera que la estrategia más adecuada para destrabar este nudo interinstitucional debe basarse en la capacidad de los parlamentos para abrirse a la participación de ciudadanos y actores de la sociedad civil. Para esta tarea, tiene muchas más facilidades que el Poder Ejecutivo, cuyo formato organizacional —de corte burocrático-técnico, propio de las administraciones públicas— tiende más al desarrollo de lógicas más cerradas y herméticas.

Se trata de una tarea de largo plazo que implica tanto una estrategia política como una reformulación institucional bastante importante. Mientras maduran las condiciones que hagan posible desarrollar prácticas e instituciones capaces de generar estos cambios, se están desarrollando programas que permiten transparentar información y lubricar virtuosamente la vinculación entre ambos poderes.

Para terminar: dijimos que nuestra mirada se centra en la idea de lograr que el Parlamento aporte a un mejor accionar estatal. Reiteramos que esta no es la única perspectiva posible para encarar el problema: repensar el lugar de los parlamentos tendrá efectos sobre el elemento fundamental del Estado moderno, como lo es la división de poderes. Dejamos abierta, entonces, la mirada a desarrollar trabajos que se articulen con esa perspectiva.

Referencias bibliográficas

- Buchanan, J. y Tullock, G. (2014). *El cálculo del consenso*. Escritos escogidos. Fundación ICO.
- Budassi, I. (2000, 6 de octubre). Participación ciudadana y regulación de servicios públicos: la experiencia inglesa. En *La Ley SJDA*, 15-19.
- (2005). Hacia una participación amplia y útil en la emisión de reglamentos. *Revista de Derecho Administrativo*, 17, 59-106.
- Cao, H. (2012). Las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. En J. M. Abal Medina y H. Cao. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Ariel.
- Colombo, L. (2014). La eficacia de los organismos de control en la democracia delegativa. Aproximación al problema del control sobre la administración desde la teoría de la democracia. En *Sistema Argentino de Información Jurídica*. http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf140344-colombo-eficacia_organismos_control_en.htm
- Deleon, P. (1997, abril). The Stages Approach to the Policy Process: What It Has Done. *Policy Currents*, 7, 10-14. RAND Corporation - EUA.
- Delfino, G. y Beramendi, M. (2015). Un análisis sobre la confianza y el interés cívico en Argentina: Estudio de los datos de la World Values Survey 1984-2013. *Anuario de Investigaciones*, XXII, 189-196.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. Pearson Prentice Hall.
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jones, M.; Saiegh, S.; Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). *Políticos profesionales - legisladores 'amateurs': el Congreso Argentino en el siglo XX*. Documento 45, CEDI. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/cedi/dt45.pdf>
- Lanzaro, J. (2012). Presidencialismo con partidos y sin partidos. En J. Lanzaro (ed.). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Estudios sobre Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: https://www.academia.edu/38070568/Presidencialismo_con_Partidos_y_sin_Partidos_en_America_Latina, consultado el 15/05/20
- Management and Fit (2020, mayo). *Relevamiento de confianza en las instituciones*. *Monitoreo de la Opinión Pública*.

- Ministerio de Gobierno (2019). *Puesta en marcha de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación*. Proyecto PNUD Argentina 18PO3 – Ministerio de Gobierno/Universidad Nacional de San Martín.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1).
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (ed). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Sagüés, N. (2002). El control del Congreso sobre el presidente en Argentina. Normas y realidades. *Ius Et Praxis*, 8(1), 429-445.
- Santiago, A. (2007). Régimen constitucional de los reglamentos ejecutivos. I.E.D.A., Estudios de Derecho Administrativo, XIII: Fuentes del Derecho Administrativo, LexisNexis.
- Tommasi, M. y Stein, E. (2006). La política de las políticas públicas. *Revista Política y Gobierno*, 13(2), 393-416, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Tsebelli, G. (2008). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En C. H. Acuña (comp.). *Lectura sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *Revista CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 8(16), 11-37, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Instituto Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México.

Cómo citar este artículo

Budassi, I. y Cao, H. (2020). Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 63-88.