



¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en brasil y Argentina

Gabriel L. Negretto

Desarrollo Económico, Vol. 42, No. 167. (Oct. - Dec., 2002), pp. 377-404.

Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0046-001X%28200210%2F12%2942%3A167%3C377%3A%3FSEPPD%3E2.0.CO%3B2-X>

Desarrollo Económico is currently published by Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of JSTOR's Terms and Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/about/terms.html>. JSTOR's Terms and Conditions of Use provides, in part, that unless you have obtained prior permission, you may not download an entire issue of a journal or multiple copies of articles, and you may use content in the JSTOR archive only for your personal, non-commercial use.

Please contact the publisher regarding any further use of this work. Publisher contact information may be obtained at <http://www.jstor.org/journals/ides.html>.

Each copy of any part of a JSTOR transmission must contain the same copyright notice that appears on the screen or printed page of such transmission.

The JSTOR Archive is a trusted digital repository providing for long-term preservation and access to leading academic journals and scholarly literature from around the world. The Archive is supported by libraries, scholarly societies, publishers, and foundations. It is an initiative of JSTOR, a not-for-profit organization with a mission to help the scholarly community take advantage of advances in technology. For more information regarding JSTOR, please contact support@jstor.org.



¿GOBIERNA SOLO EL PRESIDENTE? PODERES DE DECRETO Y DISEÑO INSTITUCIONAL EN BRASIL Y ARGENTINA*

GABRIEL L. NEGRETTO**

Introducción

Como lo muestran algunos estudios recientes dentro de la literatura institucionalista, los regímenes presidenciales presentan diferencias sustantivas en cuanto a la forma en que se distribuye el poder entre los presidentes y las asambleas legislativas. Estas variaciones son particularmente evidentes en el ámbito de las atribuciones legislativas. Mientras algunos regímenes presidenciales confieren al poder Ejecutivo únicamente la facultad de rechazar cambios legislativos, otros le otorgan una amplia gama de instrumentos para promoverlos, incluyendo la atribución constitucional de iniciar políticas legislativas mediante el uso de decretos. Pero, ¿cuál es exactamente el impacto de este poder proactivo en el desarrollo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo?

Aunque se han realizado diferentes esfuerzos por responder esta pregunta, persiste aún en la literatura un alto grado de incertidumbre acerca de la medida en que los poderes de decreto permiten a un presidente controlar o influenciar decisivamente el proceso legislativo. En este artículo se sostiene que dentro de un sistema de separación de poderes, como el régimen presidencial, el poder constitucional de decreto incrementa de manera significativa la capacidad del Ejecutivo para introducir cambios legislativos que los congresistas no habrían iniciado, ni probablemente aprobado, en ausencia de este instrumento. Esta capacidad, sin embargo, no es uniforme en todos los casos. Mediante el desarrollo de un modelo espacial de relaciones Ejecutivo-Legislativo, mostraré que el mayor o menor poder de negociación del Ejecutivo para promover cambios legislativos por medio de decretos, así como su

*Agradezco los valiosos comentarios, críticas y sugerencias formulados a anteriores versiones de este trabajo por Ana María Mustapic, Mark Jones, Kent Eaton, Matthew Shugart, Eric Magar, Benito Nacif, Jorge Schiavón, Fabrice Lehoucq y Josep Colomer. Agradezco también las observaciones de los revisores anónimos de *Desarrollo Económico*.

** Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F. Dirección electrónica: <gabriel.negretto@cide.edu>.

capacidad para controlar la agenda legislativa, varían de acuerdo con dos condiciones: las normas que regulan la aprobación de decretos y el grado de respaldo partidario con que cuenta el Ejecutivo dentro de la legislatura.

Para exponer la lógica que se encuentra detrás de estas hipótesis, analizaré comparativamente los casos de Brasil y Argentina. Ambos países incorporaron poderes de decreto en constituciones que previamente se habían caracterizado por conferir a un número elevado de actores facultades para prevenir modificaciones rápidas y/o abruptas al *statu quo*. Por otra parte, ambas constituciones fueron redactadas durante o inmediatamente después de una fuerte crisis económica —que hizo deseable e incluso necesario cambiar drásticamente un modelo de gestión económica estatista— por otro con orientación de libre mercado. Sin embargo, las variaciones en las normas que regulan los decretos y el nivel de apoyo legislativo de los presidentes produjo en estos países diferentes resultados en términos de la efectividad de los decretos como instrumentos de política legislativa. Con más requisitos que cumplir para lograr la aprobación de decretos y con una base de respaldo partidario generalmente más débil en ambas cámaras, los presidentes en Brasil han sido menos capaces que sus pares argentinos para impulsar cambios legislativos acordes a sus preferencias.

Este artículo está dividido en tres secciones. En la sección I se desarrolla un modelo espacial para explicar el impacto de las variables institucionales sobre la capacidad del Ejecutivo para legislar mediante decretos. En la sección II se describen los orígenes de los poderes de decreto y su implementación en Brasil, entre 1988 y 1999. En la sección III se desarrolla un análisis paralelo de la inclusión de poderes de decreto en Argentina y su uso entre 1983 y 1999. El artículo concluye con una breve reflexión sobre las implicaciones normativas y positivas del análisis precedente, desde la óptica del diseño constitucional.

El poder constitucional de decreto

Una de las interpretaciones más divulgadas del "gobierno por decreto" en las nuevas democracias ha asociado este fenómeno a los desafíos que enfrentan los países situados en una transición dual, de algún tipo de autoritarismo a la democracia y de una economía estatista a otra de mercado. Durante la primera mitad de los años ochenta, algunos países inmersos en procesos de democratización como Bolivia, Argentina, Perú y Brasil, comenzaron a adoptar medidas estabilizadoras y reformas estructurales por medio de decretos. Al observar esta tendencia, los estudiosos de las transiciones democráticas y de las reformas económicas coincidieron de modo casi unánime en ver en la práctica del *decretismo* un impedimento absoluto para la consolidación de las instituciones representativas (Przeworski, 1991; Haggard y Kaufman, 1995). En este sentido, algunos autores advertían incluso el surgimiento de un nuevo tipo de democracia de baja calidad, un régimen de representación "delegativa", en el cual se llevarían a cabo procesos electorales con relativa normalidad, pero donde los representantes, una vez electos, no estarían obligados a rendir cuentas de su ejercicio (O'Donnell, 1994).

Desde un punto de vista normativo, los primeros estudios sobre el fenómeno del decreto pusieron de manifiesto un aspecto preocupante de las nuevas democra-

cias. Es claro que en un régimen democrático el proceso de elaboración de las leyes no debe concentrarse en manos de un órgano unipersonal y no deliberativo. Sin embargo, el principal problema de estos trabajos fue la ausencia de un análisis empírico y positivo acerca de las causas que conducían a los presidentes a emprender políticas públicas por medio de decretos y la frecuencia con que lo hacían. Por una parte, no se estableció distinción alguna entre los casos en los cuales el Ejecutivo utilizaba *de facto* decretos de naturaleza legislativa de aquellos en los cuales actuaba bajo provisiones constitucionales explícitas o con previa autorización legislativa o judicial. Por otra parte, cuando el uso de decretos era reconocido por la constitución o por alguna doctrina judicial, esos estudios no tomaron en consideración cómo las variantes institucionales podrían afectar la capacidad del Ejecutivo para imponer sus preferencias de política legislativa. De cualquier manera, la interpretación dominante del momento estimó que el uso de decretos representaba un procedimiento unilateral de elaboración de políticas legislativas por parte del Ejecutivo.

No fue sino hasta los trabajos de Matthew Shugart, John Carey y Scott Mainwaring que se inició un esfuerzo por comparar sistemáticamente en numerosos países las variaciones en los poderes legislativos del Ejecutivo (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Carey y Shugart, 1998). Estos autores mostraron que los decretos de naturaleza legislativa son a menudo utilizados por delegación de los legisladores, o bien un recurso en el que media autorización constitucional explícita. Lo que es más, contra la perspectiva convencional de entonces, Shugart y Carey señalaron que las provisiones constitucionales que autorizan el uso de decretos son ocasionalmente introducidas por los propios legisladores, particularmente cuando pertenecen a partidos con escasa disciplina interna y orientación localista (Shugart y Carey, 1992, pp. 174-193; Shugart, 1998).

De acuerdo con esta línea de investigación, el grado de influencia de los presidentes sobre el proceso legislativo resulta de la suma de sus poderes legislativos constitucionales y partidarios. En este sentido, Mainwaring y Shugart señalan que el potencial control sobre el proceso legislativo que tiene un Ejecutivo investido con amplios poderes legislativos, puede no realizarse en los hechos si el partido del presidente posee apenas una pequeña minoría en la legislatura; o si, teniendo su partido una mayoría de legisladores, el mismo es poco cohesivo e indisciplinado (Mainwaring y Shugart, 1997, p. 395). De manera más específica y contra la imagen de un Ejecutivo despótico frecuentemente asociada a la facultad de decreto, Carey y Shugart han argumentado que este poder no permite al Ejecutivo imponer sus preferencias de política legislativa contra la voluntad de una mayoría cohesiva de legisladores, particularmente cuando el Ejecutivo carece de fuertes poderes reactivos para vetar decisiones adversas provenientes de la legislatura (Carey y Shugart, 1998, p. 9).

A pesar de estas contribuciones, persiste un alto grado de incertidumbre acerca de la medida en que el uso de decretos permite al Ejecutivo incidir en la agenda legislativa o incluso controlarla. En este sentido, al mismo tiempo que afirman que los poderes constitucionales del Ejecutivo pueden no ser efectivos cuando los poderes partidarios son limitados, Mainwaring y Shugart señalan que "los presidentes facultados con amplios poderes legislativos pueden tener una influencia significativa sobre los legisladores, *inclusive* si su partido carece de mayoría legislativa —y, de hecho, hasta cuando se trata de un partido minoritario—" (Mainwaring y Shugart,

1997, p. 41)¹. Más aún, aunque no se supone que el poder de decreto otorgue al Ejecutivo un dominio indisputable sobre el proceso legislativo, diversos estudios de caso indican que ciertos arreglos institucionales tienden a disminuir la capacidad de los legisladores de participar significativamente en el proceso de elaboración de las leyes, ya sea porque la asamblea se encuentra fragmentada o bien por los altos costos que implica para los legisladores revertir un decreto en situaciones de emergencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1998; Power, 1998; Eaton, 2000, p. 362).

Así, sigue sin ser plenamente despejada una importante incógnita: ¿qué condiciones específicas reducen o incrementan la capacidad del Ejecutivo de implementar cambios legislativos por medio de decretos? El propósito de este artículo es precisamente contribuir a este debate. Mediante un estudio comparativo demostraré que la capacidad relativa del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa por medio de decretos, está supeditada al tipo de normas que regulan la aprobación de estos instrumentos y al grado de respaldo partidario de que disfruta el propio Ejecutivo dentro de la Legislatura. Para justificar esta hipótesis comienzo con un análisis positivo sobre la naturaleza y funcionamiento de los poderes constitucionales de decreto.

1a. Concepto

Este artículo se centra fundamentalmente en el tipo de decreto llamado por Carey y Shugart "poder constitucional de decreto" (PCD). Es decir, se trata de la facultad constitucional del Ejecutivo para expedir decretos de naturaleza legislativa sin que medie una delegación expresa de autoridad por parte de la legislatura (Carey y Shugart, 1998, p. 13)². Desde un punto de vista jurídico, existen tres características que definen el poder constitucional de decreto: primero, que sea reconocido explícitamente en la constitución o en alguna doctrina judicial formulada por una corte constitucional; segundo, que su uso sólo proceda en situaciones de extrema urgencia que hagan imposible o altamente inconveniente seguir el procedimiento ordinario para la elaboración de las leyes; y tercero, que el mismo permita al Ejecutivo introducir cambios en la legislación existente sin la necesidad de deliberación previa dentro de la asamblea³.

En la gran mayoría de las constituciones, la existencia de una situación crítica o excepcional aparece como la *raison d'être* del poder constitucional de decreto. Por lo general, esta situación de emergencia hace referencia a una crisis económica que demanda solución inmediata, y la asamblea, o no está en condiciones de actuar, o su actuación sería inapropiada dada la urgencia de las circunstancias⁴. Ahora bien, el

¹ El énfasis es mío.

² No debe confundirse el poder constitucional de decreto (PCD) con otro tipo de decisiones del Ejecutivo, como los decretos administrativos, que regulan materias de competencia exclusiva del Ejecutivo en su carácter de jefe de la administración pública, o con los decretos reglamentarios, que completan los detalles necesarios para la implementación de las leyes aprobadas por la asamblea legislativa.

³ Esta interpretación del poder constitucional de decreto es distinta de la ofrecida por Carey y Shugart, pues estos autores incluyen dentro del concepto a aquellos casos en que la Asamblea tiene la oportunidad de debatir la medida propuesta por el Ejecutivo antes de que surta efecto, pero la propuesta se convierte en ley si los legisladores se abstienen de actuar. En mi análisis estos instrumentos deben sin duda considerarse como poder de agenda aunque de naturaleza distinta al decreto.

⁴ Sobre el particular, véanse las constituciones de Argentina (art. 99.3), Brasil (art. 62), Chile (art. 32.22), Colombia (arts. 213 y 215), y Perú (art. 118, sec. 19).

requisito constitucional de que los decretos de naturaleza legislativa procedan únicamente bajo condiciones de extrema urgencia no significa, por supuesto, que éstos sean utilizados en la práctica *exclusivamente* cuando tiene lugar una verdadera crisis. Dado que el Ejecutivo es con frecuencia el único actor facultado para declarar la existencia de una emergencia, él mismo suele tener un amplio grado de discrecionalidad para interpretar los hechos y justificar en última instancia la situación de emergencia⁵. Lo anterior constituye sin duda una importante ventaja para el Ejecutivo.

La segunda característica importante del PCD consiste en que, una vez emitido, produce un cambio inmediato en el *statu quo* legislativo sin que la asamblea pueda discutir *ex ante* la conveniencia de la propuesta⁶. Este rasgo distingue al PCD no sólo de las atribuciones regulares de los presidentes para enviar iniciativas de ley a la asamblea, sino también de aquellas otras formas de "poder de agenda" que, como los decretos, pueden también incrementar la capacidad del Ejecutivo para que sus propuestas sean aceptadas como nuevas leyes, incluso cuando una mayoría legislativa hubiese preferido una política legislativa diferente al *statu quo* (Tsebelis, 2001, pp. 159-165).

Una forma típica de ese poder de agenda que se encuentra tanto en regímenes parlamentarios como presidenciales es la capacidad del Ejecutivo para remitir a la asamblea una iniciativa que debe ser votada en un plazo determinado y/o bajo ciertas restricciones en el procedimiento de enmienda. Varios presidentes de América Latina tienen este poder cuando proponen leyes presupuestales o cuando tienen derecho de enviar leyes para tratamiento "urgente". Más aún, en muchos de estos países la constitución establece que la propuesta presidencial se convierte automáticamente en ley si la asamblea no toma una decisión dentro de un plazo fijado constitucionalmente⁷. La similitud entre el poder de decreto y estas formas de poder de agenda reside en que en ambos casos el Ejecutivo define la agenda legislativa, mientras que los legisladores se ven limitados a vetar o no sus iniciativas. De alguna manera, esta circunstancia invierte el orden que se supone deben seguir las propuestas legislativas en un sistema de separación de poderes (Tsebelis, 1995). La diferencia importante es que sólo los decretos permiten al Ejecutivo promulgar una nueva legislación sin intervención previa de la asamblea.

Desde esta perspectiva, el principal efecto del PCD es forzar a la asamblea a tomar acciones *ex post*, eligiendo no entre el *statu quo ante* y el proyecto del Ejecutivo, sino entre la nueva legislación y el resultado que se obtendría si el decreto es enmendado o suprimido después de que haya surtido efectos legales. Esta caracte-

⁵ En este aspecto cabe establecer una importante analogía entre el poder constitucional de decreto y los llamados "poderes de emergencia". Los típicos poderes de emergencia (tal como el estado de sitio o la ley marcial) aluden a la facultad del Ejecutivo para suspender las garantías constitucionales en condiciones de crisis política interna y no suelen contemplar la posibilidad de legislar (aunque hay excepciones, como el caso del estado de emergencia previsto en el artículo 213 de la Constitución de Colombia). No obstante, ambos tipos de decisión pertenecen al género de medidas de excepción por medio de las cuales el Ejecutivo suspende temporalmente el funcionamiento normal de la constitución en situaciones de crisis.

⁶ En estricto sentido, el tipo de decreto delegado al Ejecutivo por parte de la asamblea comparte con el PCD esta característica, pues en el momento en que la asamblea delega poderes legislativos en cierta área, el Ejecutivo puede utilizar decretos para instrumentar cambios que tienen también inmediata fuerza de ley. La diferencia más relevante, naturalmente, consiste en que previo a la delegación del poder de decreto, la asamblea tiene la oportunidad (ausente en el PCD) de discutir el alcance y los límites en el uso del poder de decreto.

⁷ En este aspecto ver las constituciones de Chile (art. 64), Paraguay (art. 210) y Uruguay (art. 168).

rística hace sin duda del decreto el instrumento más poderoso para fijar la agenda legislativa puesto que priva a los legisladores de la oportunidad de evaluar las consecuencias de un cambio legislativo antes de que éste se produzca. Esta ventaja, sin embargo, está sujeta a variaciones, dependiendo tanto de las normas que regulan la aprobación de decretos *ex post*, como del número efectivo de actores con poder de veto representados en la asamblea.

Ib. Variaciones

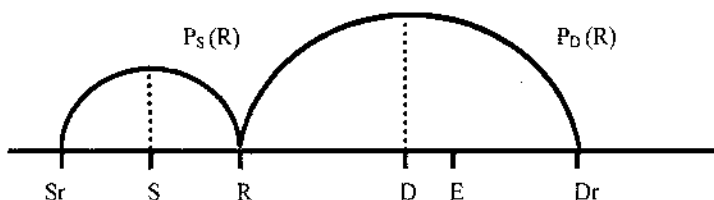
La capacidad del Ejecutivo para conseguir la aprobación de un decreto en la forma en que fue concebido inicialmente depende de dos tipos de reglas. La primera, y más evidente, se refiere a si la legislatura puede introducir enmiendas a la propuesta (regla abierta), o si su poder de revisión se limita a aceptar o rechazar la propuesta como un todo (regla cerrada). La segunda regla define lo que habrá de entenderse por "consentimiento" legislativo, tras la expedición de un decreto. Al respecto existen dos posibilidades. Una es la regla de aprobación explícita, lo cual significa que el decreto permanecerá como ley a futuro sólo si recibe el voto *afirmativo* de la asamblea legislativa. En este caso, la falta de decisión por parte de la legislatura al concluir el plazo constitucional fijado para dicho efecto, implica la invalidez a futuro del decreto. La segunda posibilidad consiste en la aprobación tácita; bajo esta forma el decreto permanecerá como ley a menos que la legislatura *rechace* expresamente la medida. En otras palabras, la falta de una decisión por parte de la legislatura es suficiente para que el decreto perdure como ley a futuro.

Las reglas que se adopten para la aprobación de decretos determinan tanto la capacidad del Ejecutivo para cambiar el *statu quo*, como la capacidad de los legisladores para limitar o controlar las iniciativas del Ejecutivo. Por una parte, mientras la regla abierta permite a los legisladores elegir entre el rechazo, la aprobación o la enmienda del decreto, la regla cerrada restringe el número de alternativas a la aprobación del decreto o su revocación una vez que haya surtido efectos legales. Por otra parte, mientras la regla de aprobación tácita requiere solamente de la ausencia de oposición para que el decreto sea aprobado en sus términos originales, la regla de aprobación explícita exige el apoyo de una mayoría legislativa en la asamblea.

Para mostrar el impacto de estas reglas, imaginemos a un Ejecutivo y una asamblea negociando una política económica, por ejemplo, qué tan lejos ir de una economía dirigida por el Estado a otra con orientación de mercado, donde el grado de apertura se mide por el número de empresas públicas a ser privatizadas. Se asume que cada participante en la negociación tiene preferencias por un grado de apertura "ideal", y que el valor asignado a otras alternativas decrece simétricamente a medida que se alejen de ese punto ideal⁸. También se asume que cada jugador posee información completa y perfecta sobre las preferencias y estrategias de los demás. En este modelo, el Ejecutivo (E) es el primero en mover al proponer una nueva ley por medio de un decreto. Por su parte, la legislatura está integrada por una Cámara de Diputados (D) y un Senado (S), que tienen la autoridad para aceptar o vetar el decreto (sin posibilidad de realizar enmiendas) antes de que expire el plazo señalado en la

⁸ Sobre la configuración de preferencias en modelos de análisis espacial, véase Melvin Hinich y Michael Munger, *Analytical Politics*, Cambridge University Press, 1997, pp. 21-49.

FIGURA 1
Desacuerdo sobre la dirección del cambio legislativo



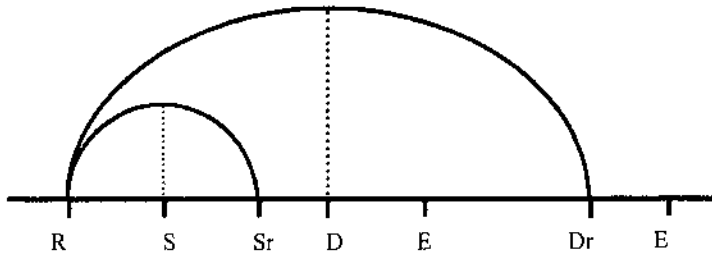
constitución, pero *sólo* si lo hacen en forma conjunta. (R) es el resultado de reserva, esto es, la situación legal que se deriva de la revocación del decreto después de que tuvo efectos.

Empecemos con una distribución de preferencias en la que algunos de los principales actores discrepan en cuanto a la dirección del cambio legislativo. En este modelo, representado en la Figura 1, la política legislativa ideal del Ejecutivo se ubica al interior del conjunto de políticas que la mayoría de la Cámara de Diputados prefiere al resultado de reserva⁹. Sin embargo, uno de los actores colectivos con poder de veto sobre la legislación, en este caso la mayoría en el Senado, prefiere el resultado de reserva a cualquiera de las políticas aceptables para los demás actores. En otras palabras, las preferencias del Ejecutivo y de la mayoría de la Cámara de Diputados por una parte, y las de la mayoría del Senado por la otra, se encuentran en estricta oposición. Esto podría reflejar que el partido del presidente controla una mayoría en la Cámara de Diputados, pero no así en el Senado, en el que la mayoría de escaños es controlada por un partido o partidos de oposición. ¿Cómo puede el poder de decreto ayudar al Ejecutivo a romper con la potencial parálisis que implica esta situación?

Contrariamente a la percepción común de que los poderes de decreto proveen al Ejecutivo de un eficaz instrumento para superar una situación de potencial parálisis legislativa, el análisis de las reglas que norman la aprobación de los decretos muestra que éste no es siempre el caso. Si la regla para la aprobación legislativa supone que el decreto requiere del voto afirmativo de *ambas* cámaras para convertirse en ley, ningún decreto que implementara la política ideal del Ejecutivo sería aprobado en la hipótesis que analizamos, ya que sólo la mayoría de la Cámara de Diputados tiene incentivos para dar su consentimiento. Así, el decreto sería insuficiente para inducir un cambio legislativo en la dirección deseada por el gobierno. Sería sólo bajo la regla de aprobación tácita que el Ejecutivo podría utilizar con éxito un decreto para promulgar cambios legislativos en el punto (E), pues los diputados no tendrían ningún interés en sumarse a los senadores para rechazar conjuntamente la nueva legislación. Dado que el consentimiento de ambos S y D es requisito para revocar el decreto, no habría anulación y el Ejecutivo conseguiría su resultado ideal.

⁹ Toda vez que se habla de mayorías en una cámara legislativa se asume que las mismas se conforman en torno a las preferencias del legislador mediano de la misma.

FIGURA 2
Desacuerdo sobre el grado del cambio legislativo



Supongamos ahora una distribución diferente de preferencias, representada en la Figura 2, bajo la cual todos los actores coinciden en cambiar el *statu quo* en la misma dirección, pero discrepan en cuanto al grado del cambio. Parecido al caso anterior, la legislación ideal del Ejecutivo (E) está situada dentro del conjunto de opciones preferidas por la mayoría en la Cámara de Diputados, pero fuera del conjunto de políticas legislativas preferidas por la mayoría del Senado sobre el resultado de revocación. Esta configuración de preferencias, sin embargo, no da lugar a una potencial parálisis y la confrontación se restringe a decidir cuán moderado o radical debe ser el cambio legislativo.

Los puntos de equilibrio a los que pueden llegar los actores son similares a los del modelo anterior. Bajo la regla de aprobación explícita, no sería aprobado ningún decreto en el punto (E) puesto que, como en el primer caso, sólo una mayoría de diputados tiene incentivos a cooperar. No obstante, en esta situación el Ejecutivo puede obtener el consentimiento de ambas cámaras moviendo su iniciativa hacia un punto en el cual la mayoría en el Senado se muestre indiferente entre aceptarla o rechazarla, lo que daría un resultado (Sr). Tal como en el modelo previo, sólo la regla de la aprobación tácita permitiría al Ejecutivo promulgar y mantener un decreto en (E), ya que la mayoría de diputados no tendría en este caso incentivo a unirse a la mayoría de senadores con el fin de rechazar la política legislativa en discusión.

¿Cómo cambiarían los resultados si el Ejecutivo se moviera hacia un punto más alejado de las preferencias de los legisladores, digamos (E')? A diferencia de los ejemplos anteriores, ahora la política legislativa ideal del Ejecutivo está situada fuera del conjunto de alternativas que ambas cámaras prefieren al resultado de reserva (R), reflejando quizás que uno o más partidos de oposición controlan la mayoría legislativa en las dos cámaras. Bajo la regla de aprobación explícita, el decreto no sería aprobado en el punto (E'), por tanto, la mejor estrategia del Ejecutivo sería acomodar el decreto en el punto (Sr). Bajo la regla de aprobación tácita, el decreto tampoco sería aprobado por los legisladores en (E'). Pero en este caso el Ejecutivo podría elegir una alternativa más cercana a sus preferencias, digamos (Dr), donde los diputados se muestren indiferentes respecto de aprobar o rechazar la iniciativa del Ejecutivo.

En una situación en la que la mayoría de ambas cámaras poseen incentivos para rechazar un decreto, es preciso considerar el poder que tiene el Ejecutivo para reaccionar en contra de una decisión adversa de la legislatura. Supongamos que (E')

es de nuevo la política legislativa ideal del Ejecutivo, y éste posee un poder de veto que los partidos de oposición no pueden superar (aunque controlen la mayoría en ambas cámaras). Bajo la regla de aprobación explícita, la mayoría legislativa de una o ambas cámaras podría simplemente optar por abstenerse de tomar una decisión y esperar a que el decreto pierda validez al expedir el plazo para resolver. Dicho de otra manera, dado que bajo esta regla la falta de resolución de la legislatura implica rechazo al decreto, una mayoría de oposición en la asamblea puede neutralizar el poder de veto del Ejecutivo privando a éste de la posibilidad de usarlo¹⁰. Bajo las mismas condiciones, pero con la regla de aprobación tácita, el Ejecutivo puede sostener su decreto en (E'). Incluso si la legislatura aprueba una ley para revocar el decreto, el Ejecutivo podría recurrir entonces a su poder de veto para rechazar la ley y mantener el decreto en su punto ideal.

Nótese que estos resultados se han obtenido asumiendo que la asamblea sólo tiene capacidad para aceptar o rechazar el decreto, pero no para introducir enmiendas al mismo. Si las modificaciones son permitidas, como de hecho ocurre en todas las constituciones que actualmente incluyen estos poderes, los legisladores tendrían siempre mayor oportunidad para controlar las iniciativas del Ejecutivo y negociar cambios que acerquen el decreto a sus preferencias. Los legisladores podrían, por ejemplo, ofrecer al Ejecutivo la opción de aceptar las modificaciones introducidas al decreto (digamos en Sr) o el resultado de reserva. En este caso, la única forma que tendría el Ejecutivo de hacer prevalecer su política ideal sería por medio de un veto parcial que quienes se oponen al decreto original en la legislatura sean incapaces de superar. Aún así, si el decreto está sujeto a la aprobación tácita, los legisladores podrían evitar este veto por medio de la inacción y forzar a que un nuevo decreto sobre el tema incluya las modificaciones requeridas para ser aprobado.

Este simple análisis espacial tiene importantes implicaciones institucionales. En primer lugar, el modelo prueba que el poder constitucional de decreto proporciona invariablemente al Ejecutivo la ventaja de mover primero y cambiar el *statu quo*, lo que le permite manipular la agenda legislativa anticipando las posibles reacciones de los legisladores. Esta ventaja, sin embargo, difícilmente puede ser utilizada para promulgar un decreto que se encuentra fuera del conjunto de alternativas que la mayoría legislativa prefiere al resultado de reserva. De hecho, el único caso en que el Ejecutivo podría literalmente imponer sus preferencias sobre una mayoría legislativa de oposición sería aquel en el cual concurrieran dos condiciones: 1) que la aprobación tácita bastase para que el decreto permaneciera como ley a futuro, y 2) que el veto del Ejecutivo no pueda ser superado por la mayoría opositora en la legislatura. Cuando estas condiciones están presentes, el poder constitucional de decreto podría efectivamente otorgar al Ejecutivo una influencia predominante sobre la política legislativa, incluso cuando su partido en la legislatura mantiene apenas una minoría de escaños.

La segunda implicación importante del modelo, es que la capacidad que tenga el Ejecutivo para recurrir a decretos como método de control sobre la agenda legislativa, dependa no solamente de las reglas de aprobación de los mismos sino también de la estructura de la legislatura y de los intereses partidarios que están repre-

¹⁰ Si la política legislativa ideal del Ejecutivo estuviera situada en (E), una oposición mayoritaria en el Senado sería suficiente para impedir la ratificación del decreto y para desecharlo en última instancia.

sentados en ella. Cuando la legislatura es bicameral y cada cámara expresa preferencias diferentes con respecto a la dirección o el grado del cambio legislativo, la capacidad de los legisladores para coordinarse entre sí con el propósito de aprobar o rechazar un decreto se ve reducida significativamente. Con todo, la capacidad del Ejecutivo para controlar la agenda en estas circunstancias es mucho más débil bajo la regla de aprobación explícita que bajo la regla de aprobación tácita. Siempre que el decreto requiera del voto afirmativo de los legisladores para convertirse en ley y que la legislatura es bicameral, el Ejecutivo necesitará del respaldo conjunto de ambas cámaras para lograr que el decreto permanezca a futuro. Si, por el contrario, el decreto adquiriese el carácter de ley gracias a la ausencia de oposición, el Ejecutivo necesitará del apoyo de su partido en sólo una cámara para sostener el decreto.

Finalmente, el alcance que tenga el veto del Ejecutivo es importante para proteger al decreto de una eventual revocación o modificación proveniente de la mayoría opositora en la legislatura. Sin embargo, su relevancia varía de acuerdo con el tipo de reglas que norman el procedimiento de aprobación. Si la legislatura es controlada por un partido o coalición de oposición que reúne los votos necesarios para rechazar un decreto pero no para superar un veto, el Ejecutivo tendrá abierta la posibilidad de amenazar a la legislatura con utilizar su poder de veto para mantener su política legislativa. Pero si el decreto se norma por el procedimiento de aprobación explícita, el veto pierde su utilidad en tanto una sola cámara puede, por medio de la inacción, privar al Ejecutivo de la posibilidad de recurrir a este instrumento.

Más allá de los arreglos institucionales, parece claro que la naturaleza del decreto o restricciones coyunturales pueden limitar la capacidad de los legisladores para controlar las iniciativas del Ejecutivo. Incluso si legisladores de oposición prefieren la revocación de un decreto a su aprobación, y reúnen suficientes votos para hacer prevalecer esta alternativa, los costos de revocar el decreto del Ejecutivo pueden en ciertas circunstancias ser más altos que los costos en que incurrirían los legisladores si optaran por la aprobación¹¹. Este puede ser el caso, por ejemplo, de los planes de estabilización económica impulsados por decreto dentro de un contexto de inflación elevada, o en general de medidas adoptadas en situaciones de emergencia. Ahora bien, el hecho de que los legisladores enfrenten o no situaciones como éstas, es una cuestión empírica que no está sujeta a generalización.

Los casos de Brasil y Argentina presentan un grado de diferenciación óptimo para comprender el funcionamiento de los decretos de naturaleza legislativa bajo arreglos institucionales distintos. Ambos países han incorporado poderes de decreto en constituciones caracterizadas por un modelo de separación de poderes que incluye no sólo una división entre el Ejecutivo y la Legislatura, sino también el bicameralismo. Asimismo, tanto Brasil como Argentina poseen una normatividad electoral que hace muy improbable el control de un solo partido sobre el Ejecutivo y la legislatura, haciendo del "gobierno unificado" una circunstancia realmente atípica¹². Sin embargo, cada constitución está provista de diferentes reglas para el uso de

¹¹ También podría ocurrir que si el cambio del *statu quo* fuera muy drástico y el resultado de revocación se ubicara muy cercano a las preferencias iniciales del Ejecutivo, su revocación o modificación podrían ser inútiles.

¹² Para utilizar los términos de Gary Cox y Mathew Mc Cubbins, Brasil y Argentina combinan un alto grado de separación de poderes con un alto grado de separación de propósitos. Véase su artículo "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Haggard y Mc Cubbins (1999, pp. 21-63).

decretos, y está pensada para funcionar bajo estructuras y formas de organización partidaria con una influencia diferente en la representación y el apoyo del partido del Ejecutivo dentro de la legislatura. Como mostraré más adelante, estas variaciones han tenido un enorme impacto en la capacidad de los ejecutivos de Brasil y Argentina para impulsar cambios en la legislación a través de decretos, así como en la capacidad de los legisladores para compartir o limitar esas iniciativas del Ejecutivo.

II. El poder constitucional de decreto en Brasil: aprobación explícita y poderes partidarios limitados

El tipo de decreto que opera actualmente en Brasil fue una creación de la constitución de 1988, que modificó la forma de decreto vigente en la constitución de 1967. La nueva normatividad removió las restricciones que tenían los legisladores para realizar enmiendas a los decretos del Ejecutivo y sustituyó la regla de aprobación tácita por la de aprobación explícita¹³. De acuerdo con el artículo 62 de la constitución de 1988, en casos de "relevancia" y "urgencia" el presidente podrá recurrir a "medidas provisionales (o MPs)" con fuerza de ley que deberá someter de inmediato al Congreso para su aprobación. En su versión original (vigente por todo el período que analizamos en este trabajo) el mismo artículo establecía un plazo máximo de 30 días para considerar el decreto, pasado el cual la medida perdería eficacia desde su edición. A partir de la enmienda N^o 32 del 2001 este plazo se ha ampliado a 60 días, prorrogables por una vez.

La reforma constitucional de 1988 tuvo un fuerte impacto en el proceso legislativo de Brasil, particularmente en comparación con el período 1946-64, durante el cual los presidentes brasileños contaban sólo con el poder de veto para influir en el proceso de elaboración de las leyes. Si bien redujo el número de votos necesarios para superar en la legislatura un veto total o parcial del presidente (de las dos terceras partes a la mayoría absoluta del Congreso en sesión conjunta), la nueva constitución confirió al Ejecutivo importantes poderes proactivos. Por un lado, le concedió la capacidad de dar prioridad a los proyectos de ley enviados por el gobierno (art. 64), pero más importante aún, le otorgó la capacidad de iniciar legislación por decreto (art. 62). Como resultado de estas atribuciones, el 86 por ciento de las iniciativas promulgadas en Brasil entre 1989 y 1997 fueron introducidas por el presidente, cifra que contrasta con el 43 por ciento correspondiente al período entre 1946 y 1964 (Figueiredo y Limongi, 2000).

Aunque los datos mencionados son relevantes, es preciso observar con mayor detenimiento la legislación por decreto en Brasil, en aras de comparar el impacto de estas atribuciones desde 1988 no sólo con períodos previos a su implementación en este país, sino también con otros países que han incorporado este instrumento bajo diferentes regulaciones. El cuadro I muestra el sorprendente número de medidas provisionales (MPs) emitidas por los presidentes brasileños entre octubre de 1988 y enero de 1999, que asciende a 3.421. Sin embargo, sólo 513 (14,9 por ciento) corresponden a MPs originales. El resto (85 por ciento) lo integran decretos que fueron

¹³ La constitución autoritaria de 1937 fue la primera en introducir la legislación por decreto. Más tarde el decreto fue eliminado con la constitución de 1946, aunque sería nuevamente incorporado por los militares en la constitución de 1967.

CUADRO I
Decretos en Brasil, 1988-1999

Decretos	José Sarney 10/05/88 15/03/90	Fernando Collor 05/03/90 12/29/92	Itamar Franco 01/01/92 01/01/95	Fernando Cardoso 01/01/95 01/01/99	Total 1988-99
Total por presidente	147	160	505	2.609	3.421
Originales	125	87	141	160	513 (14,9%) (b)
Reemitidos	22	73	364	2.449	2.908 (85%) (b)
Aprobados	109	66	118	82	375 (73%) (c)
Plazo expirado (a)	5	5	15	3	28 (5,4%) (c)
Rechazados	9	11	-	1	21 (4%) (c)

(a) MPs que no fueron reintroducidas al término del plazo para su aprobación.

(b) Cálculo sobre el total absoluto de decretos.

(c) Cálculo sobre decretos originales.

Fuente: Elaboración del autor con información de Prodasen.

reemitidos al expedir el plazo de 30 días que la constitución establecía para que el Congreso se pronunciase sobre la medida. Por otra parte, del total de MPs originales, 375 (73 por ciento) recibieron aprobación expresa y sólo 21 (4 por ciento) fueron rechazadas por la legislatura.

De acuerdo con el modelo espacial desarrollado en este artículo, cuando el decreto se encuentra sujeto a la aprobación explícita de la asamblea, como en Brasil, debería esperarse del Ejecutivo una capacidad relativamente débil para lograr que sus decretos se mantengan como ley de acuerdo a sus preferencias iniciales. A menos, claro está, que cuente con un fuerte apoyo partidario en la legislatura. Esta afirmación puede ser desafiada por la práctica de reintroducir decretos, que es con mucho la característica más sobresaliente de la legislación por decreto en Brasil. En efecto, si el presidente puede insistir en un decreto después de que expire el plazo para su aprobación en la asamblea, entonces tendrá un gran poder para imponer sus preferencias, incluso si su partido tiene una presencia minoritaria en la legislatura. Sin embargo, la evidencia indica que esta interpretación no es correcta pues la reiteración de decretos es más una estrategia promovida por los mismos legisladores para controlar las iniciativas del presidente que un recurso de este último para imponer su agenda unilateralmente.

La práctica de remitir un decreto después de vencido el plazo de aprobación fue iniciada por primera vez por el presidente Sarney con la MP/29, un decreto que formaba parte de un plan de estabilización dado a conocer en 1989. El artículo 62 de la constitución nada decía en su versión original sobre la posibilidad de remitir decretos; sólo establecía que un decreto perdería eficacia desde su edición si no era aprobado dentro del plazo de 30 días. Una interpretación obvia de este artículo, hubiese sido que la ausencia de aprobación del Congreso significaba rechazo tácito, y que los decretos rechazados no podían ser editados nuevamente por el Ejecutivo¹⁴.

¹⁴ De acuerdo con Bernardo Cabral, presidente de la Comisión de Sistematización que tuvo a su cargo la redacción del artículo, esta interpretación corresponde a la intención original de sus autores. *Camara dos Deputados, Audiencia Pública 0143/00*.

Sin embargo, en el Congreso prevaleció una lectura diferente cuando los legisladores debieron resolver esta problemática.

Una comisión especial creada para decidir acerca de la constitucionalidad de la reintroducción del decreto MP/29, concluyó que la práctica no violaba la constitución. Desde entonces y hasta la enmienda N° 32 de setiembre del 2001, la única restricción que se introdujo a la práctica de remitir decretos surgió de una decisión de la Corte Suprema de junio de 1990, según la cual sólo se prohibía la reedición en caso de que el Congreso hubiese rechazado el decreto de manera explícita¹⁵. Actualmente, la mencionada enmienda agrega a la anterior restricción la prohibición de reeditar MPs en una misma sesión legislativa cuando se tratase de decretos cuyo plazo de aprobación, ahora de 60 días prorrogables por una vez, haya expirado¹⁶. ¿Cómo debemos interpretar la aparente pasividad que por tanto tiempo el Congreso adoptó respecto de la reedición de MPs?

La visión dominante en este tema sugiere que remitir decretos ha sido una práctica promovida por el Ejecutivo y sus partidarios en el Congreso, llevada a cabo con el propósito de superar la oposición a una MP en la legislatura. Así, la estrategia del presidente consistiría en abrumar al Congreso con decretos de manera que los legisladores carecieran de tiempo para discutirlos en su totalidad. Una vez que esto sucediera y que los decretos remitidos a la legislatura cumplieran su plazo de discusión sin resolución, el Ejecutivo reenviaría al Congreso los decretos cuantas veces fuese necesario, hasta que los costos en que incurra la legislatura al rechazar un decreto sean superiores a los costos de aceptarlo. Con esta imagen en mente, autores como Figueiredo y Limongi (1997, p. 141) y Mainwaring (1997, p. 63) han argumentado que la práctica de reeditar decretos cambiaría *de facto* el requisito de aprobación explícita contenido en el artículo 62 por uno de aprobación tácita, haciendo que los decretos se convirtiesen en ley a menos que mediase rechazo explícito del Congreso. En otras palabras, la posibilidad de insistir en decretos le ahorraría al Ejecutivo el problema de tener que contar con una sólida mayoría en el Congreso. Todo lo que necesitaría es impedir que la oposición consiga los votos suficientes para rechazar (o modificar de manera significativa) el decreto presidencial.

A pesar de su aparente lógica, esta interpretación presenta varios problemas. En primer lugar, un decreto que debe ser reeditado para mantenerse en vigor, posee un estado legal más precario que uno que se convierte en ley por la ausencia de revocación. Mientras el primero debe ser renovado antes de que expire el plazo para su aprobación, el segundo regula relaciones jurídicas y derechos de forma definitiva. Como lo han observado Della Sala y Kreppel (1998) respecto de una práctica similar en Italia, dado que los decretos reemitidos no crean expectativas estables, podría en algunos casos resultar difícil hacerlos cumplir a menos que se convirtiesen en ley definitiva (p. 190). Esta potencial inestabilidad podría incrementarse si, como veremos, la reedición del decreto se acompaña a cambios de contenido con respecto a la versión original. Un decreto que se mantiene como ley bajo la regla de aprobación

¹⁵ Durante el gobierno de Collor, un grupo de legisladores intentó introducir una enmienda según la cual el presidente podría reeditar MPs por una sola vez, pero fracasaron en obtener suficiente apoyo en la Cámara de Diputados.

¹⁶ La enmienda puede consultarse en <http://www.planalto.gov.br>

tácita evita todas estas inconveniencias: en ausencia de rechazo, se convierte en una ley válida hasta que otro decreto o ley lo modifique.

Dado que los presidentes lógicamente preferirían que sus decretos se convirtiesen en ley definitiva antes que tener que recurrir a la reedición de los mismos, deberíamos preguntarnos si acaso no es ésta una práctica tolerada o, más aún, inducida a veces por los propios legisladores. Y lo que encontramos es que, en verdad, los legisladores tienen poderosas razones para preferir la reedición de decretos a su rechazo, aprobación o modificación.

La primera razón es que aun estando de acuerdo con el contenido de un decreto, la reedición le permite a los legisladores evadir responsabilidad sobre los costos políticos que pudieran acarrear los mismos. En este sentido, se sabe por declaraciones de ex legisladores que desde 1990 se adoptó en el Congreso la norma de no dar apoyo explícito, al menos no inicialmente, a ciertas medidas económicas (como planes de ajuste) frente a los cuales los legisladores no desean transmitir la imagen de estar afectando importantes intereses sociales¹⁷. Una segunda razón es que si los legisladores discrepan con el decreto en su versión original, forzar la reedición se vuelve para ellos una estrategia eficiente para obligar al Ejecutivo a negociar modificaciones de forma indirecta. Esta es una práctica perfectamente lógica desde el punto de vista del análisis espacial desarrollado en páginas anteriores. Dado que una resolución de la legislatura rechazando o modificando el decreto podría concluir con un veto parcial del Ejecutivo, la inacción bajo la regla de la aprobación explícita es una mejor estrategia puesto que le permite a los legisladores sugerir adecuaciones al decreto sin necesidad de generar un conflicto con el Ejecutivo ni tener que reunir las mayorías necesarias para superar un veto¹⁸.

En un reciente trabajo, Amorim Neto y Paulo Tafner (2002) proveen datos que apoyan esta interpretación; en particular, demostrando que tanto la reedición de decretos en general como la reedición con modificaciones en el texto original es una práctica que ha tendido a *augmentar* en la medida en que el presidente goza de un apoyo más sólido en la legislatura. Esto ha sido particularmente evidente desde la primera presidencia de Cardoso (1995-1999) en la que casi un 20 por ciento de los decretos reemitidos incluyeron alteraciones en el texto original (Amorim Neto y Tafner 2002: 10). En un mismo sentido Reich (2002: 23) prueba que a medida que un decreto es reeditado sucesivas veces incrementa proporcionalmente la probabilidad de que incorpore sugerencias hechas por los legisladores o que anticipe posibles objeciones por parte del Congreso. En resumidas cuentas, la reedición opera más como un mecanismo de ajuste entre las preferencias del Ejecutivo y las de los legisladores que como un acto unilateral del primero para controlar la agenda legislativa. Este tipo de ajuste de preferencias no es posible en el caso de decretos sujetos a la regla de la aprobación tácita, puesto que aquí la única salida de una mayoría de legisladores que discrepan con el decreto es modificarlo o rechazarlo en forma explícita y enfren- tar así la posibilidad de un veto presidencial.

¹⁷ Véanse las declaraciones de Nelson Jobim en Cámara de Diputados, Audiencia Pública 0219/00.

¹⁸ El presidente en Brasil está dotado de un poder de veto relativamente débil puesto que aunque puede realizar observaciones en todo o parte de una iniciativa (art. 66), su veto puede ser superado por la insistencia de una mayoría absoluta de ambas cámaras reunidas al efecto. De todos modos, no debe minimizarse los costos de transacción que esta insistencia puede generar para los legisladores, máxime teniendo en cuenta la fragmentación del Congreso en Brasil.

CUADRO II
Porcentaje de escaños del partido del presidente en el Congreso

Presidente	Cámara de Diputados		Senado	
Sarney (PFL) (a)	1986-90	24,1	1987-90	22,6
Collor (PRN)	1990-92	7,9	1991-92	5,8
Franco (b)		N.D.		N.D.
Cardoso (PSDB)	1994-98	12,1	1995-99	13,6

Fuente: Banco de Datos Políticos das Americas, elecciones legislativas 1986, 1987, 1990, 1991, 1994 y 1995.

(a) Aunque Sarney fue originalmente candidato a vicepresidente con apoyo del PMDB, en realidad pertenecía al PFL, donde se encontraba la mayoría de sus seguidores.

(b) Franco reemplazó al presidente Collor después del juicio político que se siguió en su contra en 1992. Franco se apoyó en una coalición *ad hoc* y no se le identificó con un partido en particular.

Un punto es suficientemente claro: la reiteración de MPs en Brasil revela que el Ejecutivo enfrenta con frecuencia dificultades para recibir la aprobación explícita a sus propuestas de decreto. Y esto ha ido en aumento: Collor remitió tres veces más MPs que el presidente Sarney, Franco lo hizo cinco veces más que Collor y Cardoso cinco veces más que Franco. No obstante, el número de decretos aprobados no creció en la misma proporción. De hecho, como puede apreciarse en el cuadro I, la tasa de decretos con aprobación explícita del Congreso ha ido disminuyendo constantemente.

Por otra parte, aun cuando los decretos sean aprobados, esto no implica necesariamente que los legisladores los respalden en sus términos originales. Dado que la constitución de 1988 no restringe a los legisladores a debatir la aprobación de decretos bajo una regla cerrada, las enmiendas son en principio admitidas¹⁹. De acuerdo con Figueiredo y Limongi (1997), entre 1989 y 1995 el porcentaje de iniciativas enmendadas (sobre el total de MPs originales expedidas) que se convirtieron en ley, fue de 46,1 por ciento (p. 150). En un análisis por presidencias, Reich (2002: 13) muestra que del total de decretos convertidos en ley, un 51 por ciento fueron enmendados por el Congreso en la presidencia de Sarney, un 70 por ciento en la presidencia de Collor, un 38 por ciento en la de Franco y un 36 por ciento en la primera de Cardoso. Esta estadística señala claramente una importante participación del Congreso en la elaboración de leyes por decreto, e incluso revela cierta resistencia respecto de las propuestas originales del Ejecutivo, sobre todo en las áreas de mayor interés para los legisladores, como medidas de estabilización, salarios mínimos, y programas de privatización (Reich, 2002: 17).

Lo anterior obliga a reflexionar sobre la relación que guardan las MPs con la formación de mayorías legislativas. Debido a la estructura bicameral del Congreso brasileño y a la regla de aprobación explícita, los decretos presidenciales no pueden convertirse en ley sin el respaldo de una mayoría legislativa en cada cámara. Y este apoyo puede ser muy difícil de lograr. Como puede verse en el cuadro II, desde el comienzo de la transición democrática el partido del presidente jamás ha contado con una mayoría independiente en ninguna de las cámaras. Esto se debe fundamentalmente a una estructura constitucional y a un sistema electoral que no sólo auspi-

¹⁹ Más o menos al mismo tiempo que el Congreso aceptó la posibilidad de reintroducir decretos, la resolución núm. 1/89 también autorizó explícitamente a los legisladores para proponer enmiendas a los decretos.

ción la formación de mayorías legislativas de diferente origen partidario al del presidente, sino que también promueven la fragmentación de los partidos.

Las reglas más importantes que producen estos efectos son un calendario de elecciones no concurrentes (hasta la reforma de 1994), y una Cámara alta con períodos de renovación escalonados, a lo que se suma una elección presidencial por mayoría a doble vuelta y un sistema de representación proporcional para la composición de la Cámara de Diputados que combina diferentes elementos como las listas abiertas, distritos electorales de alta magnitud y un umbral muy bajo para la admisión de partidos minoritarios²⁰. Como resultado de estas reglas, entre 1990 y 1994, por ejemplo, el número efectivo de partidos políticos en la Cámara de Diputados ascendía a más de 8 y en el Senado estaba por encima de 5 (Mainwaring, 1997, p. 74).

Desde luego, el porcentaje de escaños del partido del presidente en la legislatura no es un indicador definitivo del verdadero nivel de apoyo legislativo que puede tener el Ejecutivo. Incluso cuando el partido en el gobierno es minoritario, el presidente y los líderes de su partido tienen la oportunidad de formar coaliciones mayoritarias multipartidistas para legislar. De hecho, éste ha sido frecuentemente el caso en Brasil desde el inicio de la transición a la democracia. Sólo Collor perdió en 1992 la mayoría en ambas cámaras, al igual que poco después, entre agosto de 1993 y diciembre de 1994, Franco perdería la mayoría en la Cámara de Diputados (Mainwaring, 1997, p. 74).

De cualquier manera, el principal problema no reside tanto en la capacidad de formar coaliciones legislativas como en obtener de ellas una fuente confiable y predecible de apoyo. Algunos estudios recientes han descubierto que aunque las reglas electorales en Brasil desincentivan la cohesión y la disciplina partidarias, el control centralizado que ejercen los líderes parlamentarios sobre las votaciones en la asamblea y sobre el acceso a recursos, les permite impedir comportamientos de indisciplina. Siguiendo esta línea argumentativa, Figueiredo y Limongi (2000) señalan que entre 1988 y 1997 los presidentes de turno han conseguido muy amplias mayorías en las votaciones nominales, como corolario de un promedio de disciplina en la coalición presidencial de 85,6 por ciento.

Esta conclusión es sin embargo controvertida. Por un lado, el éxito del gobierno en conseguir votaciones nominales a favor de sus políticas en el pleno de la asamblea, puede no ser siempre un buen indicador de los obstáculos que enfrenta el Ejecutivo para producir mayorías coherentes cuando su partido es apenas un socio minoritario dentro de una coalición multipartidista. Como señala Ames (2001: 188-204), un indicador como éste no registra las iniciativas de ley que no recibieron votación en el pleno debido a la falta inicial de acuerdo ni revela los costos en términos de tiempo y recursos materiales que pudo haber implicado obtener un respaldo mayoritario en la votación final (Ames, 2001). Por otra parte, aun analizando los niveles de disciplina por medio de votaciones nominales, otros estudios verifican la enorme variación que ha existido en cada período en cuanto al apoyo que el presidente obtuvo por parte de cada uno de los principales socios de la coalición. En este sentido, Amorim Neto (2002) encuentra que el nivel de disciplina legislativa en Brasil sólo registra niveles relativamente elevados por parte de los principales partidos de

²⁰ Para una lista de los diferentes factores que afectan el número de partidos y su nivel de disciplina interna y cohesión, véase Mainwaring y Shugart (1997).

la coalición (superiores en promedio al 70 por ciento) en presidencias como las de Cardoso, donde la distribución de cargos ministeriales ha seguido una norma de proporcionalidad respecto al peso legislativo de los mismos.

Una comparación entre las experiencias de Sarney y Collor, por un lado, y las de Cardoso, por otro, son ilustrativas de la variación en cuanto al grado de apoyo que los presidentes han gozado de su coalición. Los planes económicos de los dos primeros sufrieron profundas modificaciones debido a la oposición personificada en el PMDB, que ha sido desde el comienzo de la transición, y hasta 1996, el partido con mayor representación en el Congreso y el principal socio de la gran mayoría de coaliciones presidenciales. En enero de 1989, en un contexto de creciente inflación y crisis fiscal, Sarney emitió una serie de MPs conocidas como el Plan Verano. Se trató de un proyecto de estabilización dirigido a adoptar una nueva moneda y a implementar algunas medidas para la reforma del sector público y de privatización. El núcleo del Plan, la creación de una nueva moneda, fue aprobado; sin embargo, su diseño original fue modificado significativamente durante el proceso. Después del rechazo a la MP 25 por la cual se regulaba la disolución de las empresas públicas, gran parte del paquete de MPs fue sujeto a intensas negociaciones entre el gobierno y el PMDB. De las 17 MPs que integraban el Plan, dos fueron rechazadas, una se regresó, una más fue reformada por falta de consenso, otra se abrogó a solicitud de los legisladores y dos más fueron emitidas para modificar MPs anteriores, también a solicitud de los legisladores²¹.

La experiencia de Collor es aún más representativa de los costos implicados en la elaboración de políticas públicas por medio de decretos, cuando el partido del presidente carece de suficiente apoyo en la legislatura. Con el fracaso del proyecto estabilizador de Sarney, Brasil entró en una etapa de hiperinflación que para los tiempos de Collor había alcanzado un índice anual de 2.937,8 por ciento²². En el afán de ir más lejos que sus antecesores, Collor no sólo intentó frenar la inflación, sino que también buscó la implementación de un plan más ambicioso de cambio estructural, que incluía un modelo agresivo de privatización y reformas al sector público. Ante la muy pronunciada depresión económica que se vivía, el presidente no tuvo mayor problema para asegurar en un principio el apoyo legislativo necesario para controlar la inflación. Sin embargo, las medidas de estabilización (incluida la controvertida congelación de cuentas bancarias) no dieron los resultados esperados y para finales de 1990 el apoyo político del presidente se había erosionado sensiblemente, sobre todo en las áreas relacionadas con las reformas estructurales. Desde este momento y hasta el juicio político al que fue sujeto en 1992, Collor enfrentó enormes dificultades para implementar su agenda. De un total de 160 MPs, sólo 41 por ciento fueron aprobadas y la gran mayoría sufrió cambios en una proporción de 33 enmiendas por MP en promedio (Power, 1998, p. 216).

Probablemente el complejo entorno económico fue el causante de los sucesivos fracasos en los planes de estabilización. Pero con todo, no hay duda de que las reglas para el uso de decretos y la ausencia de una mayoría legislativa cohesionada en torno al presidente, jugaron un papel importante para hacer de Brasil uno de los últimos países de América Latina en iniciar las reformas económicas estructurales, y

²¹ Sobre este tema véase Figueiredo y Limongi (1999).

²² Véase *World Tables*, Banco Mundial (1993).

uno de los más lentos en implementarlas²³. Tomando en cuenta las restricciones a reformas económicas que incluyeron los legisladores en la constitución de 1988, es evidente que sus preferencias no favorecían una separación drástica de la tradicional economía dirigida por el Estado a otra de mercado. La constitución discriminó la participación de empresas extranjeras en diversas actividades económicas, otorgó a los trabajadores públicos permanencia en el empleo, y creó un monopolio estatal en actividades muy atractivas para la inversión externa como el petróleo y las telecomunicaciones. En 1991 Collor trató de ganar apoyo en la legislatura para modificar estas cláusulas, pero fracasó.

La experiencia de Cardoso desde su primera presidencia contrasta notablemente con la de los anteriores presidentes. Cardoso logró obtener un sólido apoyo legislativo tanto para implementar sus medidas de estabilización como para realizar enmiendas constitucionales orientadas a terminar con los monopolios del Estado y con la discriminación contra la inversión extranjera. A su vez, Cardoso se convirtió en el presidente cuyos decretos en temas cruciales de reforma económica han sufrido menos rechazos y modificaciones. El éxito se debe a la formación de una coalición de gobierno y legislativa más sólida que las anteriores gracias al acercamiento de posiciones que se produjo entre su partido, el Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB), y el PMDB, que además de ser el partido con más escaños usualmente contiene el apoyo del legislador mediano del Congreso. Al tiempo de la elección de Cardoso, tanto el PSDB (de centro-izquierda) como el PMDB (de centro) abandonaron su tradicional postura contraria a esquemas reformistas de mercado y aceptaron los lineamientos básicos del programa del presidente, probablemente inducidos por la popularidad que alcanzó dicho programa desde que fuera implementado hacia el final de la presidencia de Franco, siendo entonces Cardoso ministro de Hacienda.

No obstante esto, el creciente número de decretos reemitidos durante el gobierno de Cardoso, refleja que sus partidarios en el Congreso prefirieron ser cautos en sus muestras de apoyo al Ejecutivo antes que compartir una responsabilidad directa en materia de política económica. Esto puede deberse a que los legisladores quisieron respaldar al presidente sin asumir los costos de ciertas políticas, o bien prefirieron negociar los cambios legislativos sin enmendar explícitamente las propuestas presidenciales. Sea cual fuere el caso, nada garantiza que en Brasil un futuro fracaso económico o un descenso en la popularidad del presidente no repercuta en el eventual reemplazo del apoyo pasivo por la resistencia activa de los legisladores. Más aún desde la última enmienda constitucional que provee al Congreso de un mayor control sobre la capacidad del presidente de remitir decretos.

III. El poder constitucional de decreto en Argentina: aprobación tácita y fuertes poderes partidarios

A diferencia de la experiencia brasileña, la utilización de decretos de naturaleza legislativa en Argentina provino inicialmente de una práctica metaconstitucional, puesto que este tipo de decretos no estaban autorizados por la constitución en vigor ni se derivaban de una delegación de autoridad por parte de los legisladores. Los decre-

²³ Para ver una explicación y comparación de las diferencias de grado y tiempo para la implementación de reformas económicas en América Latina, ver Schiavon (2000).

tos de contenido legislativo, conocidos en Argentina como decretos de "necesidad y urgencia" (DNU), fueron introducidos *de facto* por el entonces presidente Raúl Alfonsín del partido Unión Cívica Radical (UCR) pocos años después del comienzo de la transición democrática en 1983²⁴. Sólo en 1990, con la salida de Alfonsín y la elección de Menem del Partido Justicialista (PJ), los DNUs fueron reconocidos por la Corte Suprema como instrumentos de legislación constitucionalmente válidos.

En diciembre de 1990 la Corte Suprema, al resolver la constitucionalidad del decreto 36/90 que creaba un sistema público obligatorio de préstamos, determinó la validez de los DNUs, sujeta a dos condiciones. Estas eran: 1) la existencia de un "serio peligro social", que haga necesario adoptar medidas rápidas y 2) que el Congreso no adoptara medidas diferentes al decreto en los temas relacionados con la política económica en cuestión²⁵. Esta interpretación benefició claramente al presidente. Por una parte, el requisito de alto peligro social no fue una limitación importante pues, en estricto sentido, quedó a discreción del presidente decidir cuándo existe una emergencia real y cuáles son las medidas más apropiadas para superarla²⁶. Por otra parte, la Corte consideró que la sola inacción del Congreso era prueba suficiente de consentimiento legislativo. En otras palabras, se había adoptado la regla de aprobación tácita para determinar si un decreto se convertía en ley permanente.

Debe tomarse en cuenta también el impacto institucional de esta interpretación, considerando el poder de veto del presidente en Argentina. A diferencia del Ejecutivo en Brasil, cuyo veto (total y parcial) puede ser superado con la mayoría absoluta de votos en ambas cámaras, el Ejecutivo en Argentina tiene un poder de veto que requiere de la mayoría calificada de 2/3 partes de votos en cada cámara para ser superado. A ello se suma la interpretación de la Corte Suprema, que desde los años sesenta consideró válido el uso del veto parcial, aunque éste no era contemplado dentro de la constitución (Gelli, 1994)²⁷. Esto significa que si los legisladores desean aprobar los decretos presidenciales con enmiendas o en última instancia, derogarlos, el presidente puede todavía rechazar las reformas y sostener el veto en sus términos originales.

No fue sino hasta las reformas de 1994 que se incorporó el poder de decreto en la constitución. De conformidad con el artículo 99.3 del nuevo ordenamiento jurídico "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá [el Ejecutivo] dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...". En cuanto a las reglas para la aprobación, la constitución estableció que el jefe de gabinete fuera el encargado de enviar el DNU a una Comisión Bicameral Permanente en un plazo de diez días²⁸. La constitución no impuso a los legisladores restricciones de ningún orden para realizar enmiendas. Sin embargo, no es claro qué sucede en los casos en que el Congreso no tome una decisión sobre un decreto.

²⁴ El primer decreto de este tipo fue el que implementó el llamado Plan Austral en 1985, que consistió en un paquete de estabilización creado para disminuir la inflación. Para el uso de decretos de contenido legislativo antes de 1983, véase Lugones, Garay, Dugo y Corcuera (1992).

²⁵ Véase el caso "Peralta", en *El Derecho*, 1991, vol. 141, pp. 519-548.

²⁶ Tradicionalmente, la Suprema Corte de Argentina ha considerado estos asuntos como "cuestiones políticas" ajenas a la jurisdicción de los jueces. Véase Negretto (1994).

²⁷ El veto parcial fue finalmente incluido en la constitución con las reformas de 1994.

²⁸ La constitución de 1994 asigna al jefe de gabinete la función de coordinador de ministros.

CUADRO III
Decretos en Argentina, 1983-1999

Decretos	Alfonsín (1983-1989)	Menem I (1989-1995)	Menem II (1995-1999)	Total 1983-99
Total por presidente (a)	10	174	98	282
Aprobados	4	32	5	41 (14,5 %)
Rechazados	1	6	7	14 (4,9%)
Inacción del Congreso	5	136	88	229 (81,2%)

(a) Con excepción del período 1983-89, cuando la entonces recién creada categoría de decretos de "necesidad y urgencia" no era usada regularmente, estas cifras reflejan solo aquellos decretos reconocidos por el Ejecutivo explícitamente como DNUs. Otros autores (Rubio y Goretti 1996, 1998a, 1998b) incluyen un número considerable de decretos que el Ejecutivo no reconoció como DNUs, pero que no obstante ellos los incluyeron en esta clasificación por su contenido legal. [Un número importante de decretos no reconocidos explícitamente como DNUs pudieron haber invadido prerrogativas exclusivas de la legislatura. Como fuere, el status legal de esos decretos es controvertido; prueba de ello es que el Ejecutivo no tuvo una razón válida, al menos hasta 1994, para ocultar su carácter de DNUs, si es que se pensaba que pertenecían a esta categoría. Dado el amplio reconocimiento constitucional que otorgó la Suprema Corte a los DNUs en 1990, los decretos estaban mejor protegidos ante posibles problemas que se les hubieran presentado en el terreno legal si eran emitidos explícitamente como DNUs, que si eran emitidos como decretos regulares invadiendo jurisdicciones legislativas. De esta manera, para el propósito de contar el número total de DNUs es más confiable incluir sólo aquellos que los actores involucrados reconocieron como tales.]

Fuente: Elaboración del autor con información provista por la Dirección de Información Parlamentaria, Cámara de Diputados.

Durante la negociación que llevó a la reforma de 1994, en tanto que los negociadores de la UCR buscaron implementar la regla de aprobación explícita, los negociadores del PJ rechazaron esta postura (García Lema, 1994, p. 205)²⁹. Como reflejo de la falta de acuerdo entre los dos principales partidos, la convención constituyente dejó sin definir el punto a fin de que éste sea resuelto por una futura ley aprobada por mayoría absoluta en ambas cámaras. Después de la sanción de la constitución, ni durante la segunda presidencia de Menem ni durante la reciente presidencia de De la Rúa (Alianza UCR-Frepaso) fue posible reglamentar el trámite de los decretos, principalmente por oposición de las fuerzas de apoyo legislativo del presidente. Como consecuencia, sigue vigente hasta hoy la regla de aprobación tácita establecida por la Corte Suprema en 1990.

Tal como sucede en Brasil, el uso regular de decretos en Argentina ha conducido a un incremento en la participación de los presidentes en el proceso de elaboración de las leyes. Después de la introducción de los DNUs, la participación legislativa del presidente ha pasado de un promedio de 40 por ciento a 53,9 por ciento bajo el gobierno de Alfonsín, a 59,1 por ciento con Menem en su primer período y a 54,3 por ciento en su segundo período³⁰. De cualquiera manera, estos porcentajes todavía son bajos si se comparan con la estadística de Brasil. Y la principal causa de la diferencia es que en Argentina ha habido un número inferior de decretos en un período de tiempo más largo. Como se observa en el cuadro III, inclusive si se descuentan

²⁹ Para detalles sobre este proceso de reforma, ver Negretto (2000).

³⁰ Los porcentajes se calcularon sumando los DNUs al total de leyes aprobadas en cada período, que hubieran sido iniciadas por el Ejecutivo. La información es de la Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación.

del cómputo los decretos reemitidos, entre 1988 y 1999 los presidentes de Brasil emitieron cerca del doble de decretos de los que fueron introducidos por sus homólogos argentinos entre 1983 y 1999.

La segunda diferencia importante es la mayor cantidad de decretos que se convirtieron en ley definitiva en Argentina de acuerdo a las preferencias iniciales del presidente. Contados sobre los decretos originales, en tanto que el bajo número de rechazos es similar en ambos países, el número de decretos aprobados explícitamente es mayor en Brasil que en Argentina. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en este último país, debido a la regla de aprobación tácita, los casos de inacción del Congreso, que ascienden al 81 por ciento, importan la vigencia futura del decreto tal como si se le hubiese dado una aprobación expresa sin modificación alguna. Esto quiere decir que, aun sin tomar en cuenta el importante número de modificaciones que han sufrido los decretos aprobados explícitamente, ni el fenómeno de la reedición, resulta claro de este simple análisis la mayor capacidad de los presidentes argentinos de introducir y mantener legislación por decreto de acuerdo a sus preferencias.

A diferencia de sus contrapartes brasileños, los presidentes en Argentina no necesitan del apoyo legislativo explícito de una mayoría en ambas cámaras pues la sola ausencia de oposición en una de las cámaras es suficiente para hacer que sus decretos permanezcan como ley a futuro. Más aún, en el supuesto atípico de que exista oposición en ambas cámaras, la mayoría de dos tercios necesaria para superar el veto presidencial le permite eventualmente al Ejecutivo proteger sus iniciativas con el apoyo de una minoría de legisladores³¹. Como se predijo mediante el modelo espacial, estos factores le aseguran a los presidentes argentinos un mayor control de la agenda legislativa.

Las dinámicas de reforma económica en ambos países confirman esta predicción. En un contexto de hiperinflación y crisis fiscal, tanto Collor como Menem centraron su atención en tomar medidas drásticas de estabilización e implementar reformas estructurales de mercado. Y como lo señalaron el presidente Collor y Cavallo, el ministro de Economía de Menem, los decretos de emergencia fueron un instrumento crucial para formular las políticas estabilizadoras³². Sin embargo, mientras Menem logró consumir la mayoría de sus objetivos en un período de tiempo relativamente corto, Collor simplemente no pudo (Iazetta, 1997).

El éxito de Menem se debió no sólo a los amplios poderes legislativos que le fueron delegados en 1989 para realizar privatizaciones y reformar el sector público, sino también al apoyo pasivo del Congreso a sus decretos de emergencia en varias áreas en las cuales no se le delegaron facultades, como reformas tributarias, regulación laboral, deuda pública y liberalización comercial, entre otras³³. Por el contrario,

³¹ Como han observado Ferreira Rubio y Goretti (1998a), han habido varios casos en los que Menem recurrió con éxito a su facultad de veto (particularmente el veto parcial), con el propósito de reaccionar contra el rechazo explícito a sus decretos, o bien contra proyectos de ley que intentaron modificar el contenido de decretos ya vigentes.

³² Véanse los discursos de ambos actores citados por Power (1998, p. 216) y Ferreira Rubio y Goretti (1998, p. 36).

³³ A fines de 1989 el Congreso aprobó dos leyes de reformas económica con el apoyo de la oposición: la ley de Emergencia Administrativa y la ley de Emergencia Económica. Ambas delegaron al Ejecutivo amplios poderes legislativos en el área de privatizaciones y de reformas al sector público, aunque bajo un tiempo limitado que requería de la intervención del Congreso para ser renovado.

CUADRO IV
Porcentaje de escaños del partido del presidente en el Congreso

Presidente	Cámara de Diputados		Senado	
	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Alfonsín	1983-85	50,8	1983-86	39,1
	1985-87	51,6	1986-89	39,1
	1987-89	45,4		
Menem I	1989-91	47,2	1989-92	56,3
	1991-93	45,1	1992-95	62,5
	1993-95	49,4		
Menem II	1995-97	51,0	1995-98	55,1
	1997-99	46,3		

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999).

Collor descansó fundamentalmente en los PCD y enfrentó fuertes resistencias dentro y fuera de su coalición para que sus decretos fuesen aprobados de acuerdo a sus preferencias, sobre todo los relacionados con la reforma del Estado.

Este contraste muestra que, aparte del diseño particular del PCD en Argentina, el relativo éxito de la legislación por decreto en este país responde también al grado de apoyo partidario que tuvo en la legislatura el Ejecutivo. Como en el caso de Brasil, las reglas constitucionales y electorales en Argentina hacen muy improbable la formación de gobiernos unificados. Desde que comenzara la transición democrática, sólo entre 1995 y 1997 el partido del presidente tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso, debido fundamentalmente a la existencia de un sistema bicameral con ciclos electorales mixtos y con elecciones escalonadas para diputados y senadores. No obstante, tanto el sistema de elección indirecta como desde 1994 el de mayoría relativa calificada para la elección del presidente, junto a elecciones para diputados que combinan la representación proporcional con listas cerradas, y distritos de tamaño moderado, lograron contener la fragmentación de partidos en Argentina.

En contraste con el multipartidismo brasileño, el número de partidos efectivos en Argentina durante el período que va de 1983 a 1999, ha oscilado entre un mínimo de 2,3 y un máximo de 2,7 en el Senado, y entre un mínimo de 2,2 y un máximo de 3,3 en la Cámara de Diputados (Molinelli, Palanza y Sin, 1999, pp. 305 y 306). El efecto principal de este sistema de partidos es reducir las probabilidades de tener un presidente con minoría en ambas cámaras. Como puede observarse en el cuadro IV, el partido del presidente ha mantenido siempre una mayoría absoluta, o como mínimo una mayoría relativa, en al menos una de las cámaras. En la Cámara de Diputados en particular, los presidentes de Argentina han tenido desde 1983 una representación superior al 45 por ciento. Este es exactamente el nivel de apoyo partidario que requiere un presidente para sostener sus decretos bajo la regla de aprobación tácita, sin tener siquiera que recurrir a la amenaza de veto.

Los históricos niveles de disciplina partidaria en Argentina han sido también cruciales para el apoyo legislativo del presidente. Gracias a la existencia de listas cerradas y a la capacidad de los líderes parlamentarios para distribuir abundantes recursos materiales y políticos entre los legisladores, los partidos en Argentina manifiestan un comportamiento de alta disciplina, de hecho mucho mayor que la observa-

da en Brasil. Un estudio de 78 votaciones nominales llevadas a cabo en la Cámara de Diputados entre 1989 y 1991 (Jones, 1998), muestra que la media y la mediana en el nivel de disciplina partidaria fue de 94 y 97 para el Partido Justicialista y de 98 y 100 para la Unión Cívica Radical.

Dado el nivel de representación del partido del presidente en el Congreso y el alto grado de disciplina partidaria en Argentina, no es sorprendente encontrar que el Congreso acaso rara vez ha reaccionado contra un decreto. Sabiendo que la ausencia de rechazo valida los decretos, los legisladores del partido del presidente optaron normalmente por la aceptación pasiva de sus iniciativas. Existen varias razones posibles para explicar esta estrategia de los legisladores. Una es apoyar al presidente cuando coinciden con su política legislativa, pero sin incurrir en responsabilidad directa por la implementación de medidas que afecten los intereses de sus electores. Esto no es diferente a lo que ya se discutió para el caso brasileño en lo relativo a las reediciones. Una segunda razón para la pasividad legislativa, relacionada a la anterior, es evitar la confrontación abierta con el Ejecutivo en temas sobre los cuales los legisladores no coinciden plenamente con la posición presidencial. Y existen elementos para pensar que con frecuencia éste ha sido el caso, sobre todo durante los gobiernos de Menem.

Las reformas de mercado implementadas por Menem jamás recibieron un apoyo activo mayoritario dentro del PJ. El partido estuvo tradicionalmente asociado a un modelo estatista de conducción de la economía y muchos de sus electores pertenecían a los grupos que resultarían más afectados con las nuevas medidas (como la clase trabajadora y los empleados del sector público). De hecho, varios indicadores confirman que a pesar de la alta disciplina, el PJ mostró poca cohesión en los temas de reforma económica. Como destaca Mustapic (1998), cerca del 30 por ciento de los vetos utilizados por Menem durante su primer período fueron vetos parciales sobre leyes iniciadas por el presidente, pero enmendadas en el Congreso con la participación de legisladores de su propio partido. Muchos de estos vetos fueron vertidos sobre leyes que implementaban importantes reformas económicas.

En este contexto de conflicto intrapartidista, resulta claro que los legisladores elijan regularmente el apoyo pasivo para la aprobación de decretos: mientras el apoyo explícito podría afectar intereses de sus seguidores, la revocación explícita podría comprometer sus propias posiciones políticas dentro de un partido caracterizado por ser altamente disciplinado. Esto quizá explique también la paradoja de por qué Menem utilizó un muy extenso número de DNUs a pesar de contar con un nivel de apoyo partidario dentro del Congreso aparentemente alto. Ante la falta de una posición unificada sobre ciertos temas al interior del partido, Menem decidió omitir los procedimientos legislativos ordinarios y apoyarse en una forma "negativa" de disciplina partidaria con el fin de impulsar un proceso de elaboración de leyes por decreto. En otras palabras, en aras de mantener un decreto, el presidente sólo solicitaba a sus partidarios prevenir la aprobación de una ley ulterior que revocara o modificara sustancialmente el decreto.

Cabe destacar que Menem no siempre recurrió a los DNUs para neutralizar la oposición dentro de su propio partido. En algunas áreas sensibles, como la de privatizaciones, el presidente se sirvió regularmente de la delegación de atribuciones o del procedimiento ordinario para legislar (Llanos, 1998, pp. 764 y 765). Algo similar ocurrió en el ámbito de la reforma laboral, donde el presidente enfrentó una

fuerte oposición por parte de los sindicatos y de sus representantes en el Congreso, todos ellos miembros del PJ (Etchemendy y Palermo, 1998)³⁴. Si contrastamos la actitud asumida en estas áreas de legislación con la observada en otros ámbitos que también sufrieron modificaciones, como los impuestos o las reformas fiscales, en los cuales los DNU fueron utilizados con regularidad, podemos inferir que el presidente realizó un uso selectivo del decreto, evitándolo cuando era probable que emergiera una oposición activa dentro de su partido o por parte de grupos de interés organizados³⁵.

De todas formas, aun prefiriendo regular ciertas áreas por medio de legislación ordinaria, el presidente no dudó en hacer prevalecer su voluntad ante el Congreso en aquellos casos en que su propio partido le negó apoyo, como fue el caso con el decreto de privatización de Aeropuertos de 1997. Y es interesante observar que una misma capacidad de imposición pudo observarse durante la reciente presidencia de De la Rúa en casos altamente controvertidos, como la reducción de salarios del sector público en mayo de 2000, a pesar de contar tan sólo con una mayoría relativa en la Cámara de Diputados y de tener un Senado dominado por la oposición. Difícilmente un presidente en Brasil ha tenido esta capacidad en condiciones semejantes.

En síntesis, las experiencias de Brasil y Argentina en la legislación por decreto confirman que el PCD provee al presidente de la oportunidad para fijar la agenda legislativa. No obstante, como sugiere el modelo espacial desarrollado en este artículo, las diferencias en los arreglos institucionales determinan el grado en que el presidente puede inducir la cooperación de los legisladores para convertir sus decretos en ley, en los términos en que fueron propuestos. En este sentido, parece claro que la capacidad relativa del Ejecutivo para promover cambios legislativos que se encuentren cerca de sus preferencias ha sido más fuerte en Argentina que en Brasil. En Argentina, el Ejecutivo cuenta con recursos institucionales cruciales como la regla de aprobación tácita, ausente en Brasil, y con un apoyo partidario en el Congreso que aún no siendo mayoritario es suficiente para mantener un decreto a futuro.

IV. Conclusiones

En la literatura comparada, los regímenes presidenciales han sido descritos comúnmente de acuerdo con los patrones encontrados en el modelo norteamericano, en el cual los legisladores controlan la agenda, al introducir propuestas de legislación que el Ejecutivo sólo tiene el poder de aceptar o rechazar. Pero esta imagen no describe el proceso de elaboración de leyes en numerosos regímenes presidenciales donde el presidente tiene la capacidad de iniciar cambios legislativos por medio de decretos. En estos casos los papeles se invierten. El Ejecutivo es quien controla la agenda legislativa y los legisladores actúan como instancia de aceptación o rechazo a los cambios propuestos. Con todo, el grado en el cual el Ejecutivo puede efectivamente recurrir a decretos para controlar la agenda legislativa y obtener un consentimiento de los legisladores lo más cercano posible de sus preferencias iniciales, está sujeto a variaciones.

³⁴ El único decreto en el ámbito laboral fue el que reguló las huelgas. Véase Etchemendy y Palermo (1998).

³⁵ Sobre los factores que explican la opción entre introducir iniciativas ordinarias de ley y cambiar el *statu quo* por medio de decretos, véase Magar (2000).

En este trabajo he demostrado que la capacidad del Ejecutivo para fijar la agenda es más fuerte cuando los decretos son regulados por aprobación tácita y la representación del partido del presidente en el Congreso es alta, que cuando su regulación supone aprobación explícita y la representación parlamentaria del partido del presidente es baja. Las dinámicas en el proceso legislativo en Brasil y Argentina apoyan este punto. Con requisitos más exigentes para la aprobación de decretos y bajos niveles de representación en el Congreso, los presidentes de Brasil han sido normalmente menos exitosos que los argentinos en transformar sus decretos de urgencia en leyes permanentes, y mucho menos en hacerlo de acuerdo a sus preferencias iniciales.

El estudio precedente sobre los efectos del PCD en Brasil y Argentina ofrece una oportunidad para reflexionar en torno al diseño institucional. Ya sea desde una perspectiva normativa o positiva, los poderes de decreto no parecen ser una buena elección para mejorar la calidad o el funcionamiento del régimen democrático. Una vez implementados, los decretos pueden ser utilizados para cumplir propósitos distintos a los que motivaron su incorporación en la constitución. Más precisamente, de ser un instrumento diseñado para emplearse en circunstancias de verdadera emergencia, los decretos pueden llegar a ser, como ha sucedido en Brasil y Argentina, un instrumento cotidiano para legislar. El gran peligro de incluir en la constitución estos poderes es que pueden terminar siendo utilizados para impulsar cualquier política legislativa que el gobierno considere importante o conveniente, y no sólo las que buscan mantener la estabilidad del régimen democrático o del sistema económico en condiciones de extrema urgencia, como se supone debería ser. De esta manera los poderes de decreto debilitan los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, deterioran la legitimidad del proceso legislativo en un régimen democrático y minan la confianza de los ciudadanos y de los agentes económicos en las decisiones del gobierno.

Más aún, la pérdida de legitimidad no es necesariamente compensada con un sistema de elaboración de leyes más efectivo. En muchas ocasiones, la atribución formal del Ejecutivo para iniciar leyes por medio de decretos ha sido creada para volver más efectivo el proceso legislativo en un sistema de separación de poderes. No obstante, como lo muestra la comparación entre los casos de Argentina y Brasil, no es claro que el uso de decretos haga más ágil y eficiente el proceso legislativo, al menos no sin considerar cuáles son las reglas para la aprobación de decretos y el nivel de apoyo partidario del que goza el presidente en la legislatura.

En un plano ideal, podrían excluirse de la constitución los poderes de decreto como instrumentos para enfrentar eventuales emergencias si de antemano se evitan potenciales conflictos entre el presidente y la asamblea, o si se introducen en la misma mecanismos que favorezcan la cooperación entre poderes cuando emerjan conflictos. La primera alternativa exigiría proveer al Ejecutivo de una base sólida de apoyo partidario en la legislatura, por medio de reglas electorales como la elección del presidente por mayoría relativa, los ciclos concurrentes de elecciones y los sistemas de lista cerrada, que tienden a reducir el nivel de pluralismo partidario e incrementar la disciplina. La segunda opción implicaría otorgar al Ejecutivo poderes de agenda moderados, reducir el margen de votos necesarios en la legislatura para superar un veto, y cambiar el sistema bicameral por uno que elimine la segunda

cámara o reduzca su poder de bloqueo en cualquier área de legislación. Desafortunadamente, cualesquiera de estas alternativas de reforma se halla en los hechos impedida porque bien va en contra de los intereses del presidente, que normalmente desea desempeñar un papel decisivo en la elaboración de políticas públicas, bien afecta los intereses de los legisladores, que prefieren preservar el poder de oponerse a los cambios legislativos propuestos por el Ejecutivo antes que impulsarlos ellos mismos.

BIBLIOGRAFIA

- AMES, Barry (2001): *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2002): "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Scott MORGENSTERN, y Benito NACIF (eds.). New York, Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, Octavio, y TAFNER, Paulo (2002): "Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme e Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias", en *Dados*, vol. 45, Nº 1: 5-38.
- BRESSER PEREIRA, Maravall M., y PRZEWORSKI, A. (1993): *Economic Reforms in New Democracies a Social-Democratic Approach*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- CAREY, John, y SHUGART, Matthew (ed.) (1998): *Executive Decree Authority*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- COX, Gary W., y MCCUBBINS, Mathew (2001): "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan HAGGARD y Mathew D. MCCUBBINS (eds.): *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- COX, Gary W., y MCCUBBINS, Mathew (2000): "The Institutional Determinants of Policy: A Spatial Approach", en Stephan HAGGARD y Mathew D. MCCUBBINS (eds.): *Political Institutions and the Determinants of Public Policy: When Do Institutions Matter?* Unpublished manuscript.
- DELLA SALA, Vincent, y KREPPLE, Amie (1998): "Dancing Without a Lead: Legislative Decrees in Italy", en John M. CAREY y Matthew SHUGART (eds.): *Executive Decree Authority*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- EATON, Kent (2000): "Parliamentarism and Presidentialism in the Policy Arena", en *Comparative Politics*, octubre.
- ETCHEMENDY, Sebastián, y PALERMO, Vicente (1998): "Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Global del primer Gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, Nº 148: 559-590.
- FERREIRA RUBIO, Delia, y GORETTI, Mateo (1995): "Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (1989-1993)", *Agora*, Nº 3.
- FERREIRA RUBIO, Delia, y GORETTI, Mateo (1996): "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico*, vol. 36, Nº 141: 443-474.
- FERREIRA RUBIO, Delia, y GORETTI, Mateo (1998a.): "When the President Governs Alone. The Decretazo in Argentina", en John CAREY y Matthew SHUGART (eds.): *Executive Decree Authority*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- FERREIRA RUBIO, Delia, y GORETTI, Mateo (1998b): "Menem's Decretazo (1989-1998)". Paper presented at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, y LIMONGI, Fernando (1995a): "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, 29 (octubre): 175-200.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, y LIMONGI, Fernando (1995b): "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados* 38, 3: 497-524.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, y LIMONGI, Fernando (1997): "O Congresso e as Medidas Provisorias: Abicacao or Delegacao", *Novos Estudos*, 47, 127 - 54.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, y LIMONGI, Fernando (1998): "Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy". Paper presented at the Conference on Institutional Legacies of Authoritarianism, Universidad Di Tella, Buenos Aires.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, y LIMONGI, Fernando (1999): "Medidas Provisorias e o Papel do Congresso na Aproximacao dos Planos Verao e Collo", unpublished manuscript.
- GARCÍA, Lema (1994): *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- GELLI, María Angélica (1992): "Implicancias Jurídicas y Políticas de la Promulgación Parcial de las Leyes", *La Ley*, vol. 1992-EL: 533-548.
- GORETTI, Matteo y MUSTAPIC, Ana Maria (1993): *El Congreso de la Transición Democrática (1983-1989)*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

- HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- HAGGARD, Stephan, y MCCUBBINS, Mathew (2001): "Political institutions and the Determinants of Public Policy: An Introduction", en Stephan HAGGARD y Mathew D. MCCUBBINS (eds.): *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- HINCH, Melvin, y MUNGER, Michael (1997): *Analytical Politics*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- IAZETTA, Osvaldo (1997): "Capacidades Técnicas y de Gobierno en las Privatizaciones de Menem y Collor de Mello", *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 146, 263-283.
- JONES, Mark P. (1998): "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". Paper presented at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago.
- LUGONES, N., GARAY, S. Dugo, y CORCUERA, S. (1992): *Leyes de Emergencia. Decretos de Necesidad y Urgencia*. Buenos Aires, La Ley.
- LLANOS, Mariana (1998): "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", en *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 151.
- MAGAR, Eric.: "Polarization and Usurpation of Authority or Bargaining and Concessions? Decrees and Statutes in Argentina, 1983-1994". Unpublished manuscript.
- MAINWARING, Scott, y SHUGART, Matthew (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge Mass., Cambridge University Press.
- MCCUBBINS, Mathew D., y DRAKE, Paul W. (1998): "The Origins of Liberty", en Paul W. DRAKE y Mathew D. MCCUBBINS (eds.): *The Origins of Liberty. Political and Economic Liberalization in the Modern World*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- MOLINELLI, Guillermo N. (1996): "Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina, 1983-95", *Postdata*, N° 2.
- MOLINELLI, Guillermo N., PALANZA, Valeria, y SIN, Gisela (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires, CEDI.
- MUSTAPIC, Ana María, y GORETTI, Matteo (1991): Gobierno y Oposición en el Congreso: la Práctica de la Cohabitación Durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989), Buenos Aires, Instituto Di Tella.
- MUSTAPIC, Ana María (1998): "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina". Mimeo. Buenos Aires, CONICET/Universidad Di Tella.
- NEGRETTO, Gabriel (1994): *El Problema de la Emergencia en el Sistema Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Abaco de Rodolfo Depalma.
- NEGRETTO, Gabriel (2000): *Constitution-Making and Institutional Design: Distributing Power Between Government, and Opposition in Three Argentine Constitutions (1853-60, 1949, 1994)*. Columbia University, unpublished dissertation.
- NELSON, Jobim (1994): "O Desafio do Congresso Nacional: Mudanças Internas e Consolidação Institucional", *Cadernos de Pesquisa*, 3, Cebrap, Fundação Mellon.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Delegative Democracy" *Journal of Democracy*, 5/1: 55-69.
- POWER, Timothy J. (1998): "The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", en John M. CAREY y Matthew SHUGART (eds.): *Executive Decree Authority*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1991): *Democracy and the Market*, Cambridge Mass., Cambridge University Press.
- REICH, Gary (2002): "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy", en *Legislative Studies Quarterly*, XXVII, 1.
- SCHIAVON, Jorge (2000): "A Theoretical and Statistical Assessment of the Structural Reform in Latin America." CIDE-DEI, Working Paper N° 48.
- SHUGART, Matthew S., y CAREY, John (1992): *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew (1998): "The Inverse Relation Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, 28: 1-29.
- TSEBELIS, George (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- TSEBELIS, George (2001): Veto Players: How Political Institutions Work. Unpublished Manuscript.

RESUMEN

¿Cómo influye el poder constitucional de decreto en la elaboración de políticas públicas de un régimen presidencial? A pesar de intentos recientes por responder este interrogante, persiste aún en la literatura un alto grado de incertidumbre acerca de la medida en que los poderes de decreto permiten a un presidente controlar o influenciar decisivamente el proceso legislativo. En el presente artículo se sostiene que en un sistema de separación de poderes, el poder constitucional de decreto incrementa de manera significativa la capacidad del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa. Esta capacidad, sin embargo, no se presenta de modo uniforme en todos los casos. Mediante el desarrollo de un

modelo espacial de relaciones ejecutivo-legislativo, el autor argumenta que el mayor o menor poder de negociación que tenga un Ejecutivo para promover cambios legislativos por medio de decretos, varía de acuerdo a dos factores interrelacionados: las normas que regulan la aprobación de los decretos y el grado de respaldo partidario con que cuente el Ejecutivo dentro de la legislatura. Esta hipótesis se apoya en un análisis comparativo del diseño constitucional y de la implementación de decretos en Brasil y Argentina, dos casos que presentan diferencias significativas tanto en las normas que regulan el uso de los decretos como en la naturaleza y formación de mayorías legislativas.

SUMMARY

What is the effect of constitutional decree authority on the policy-making process of a presidential regime? In spite of recent efforts to answer this question, there is still a great deal of uncertainty in the literature about the extent to which decree powers may allow presidents to control the legislative process. This article argues that in a separation-of-powers system the existence of constitutional decree authority effectively enhances the ability of executives to act as agenda setters. This capacity, however, is not uniform across all cases. Developing a spatial model of executive-legislative relations, the

author argues that the greater or lesser bargaining power of the executive to promote legal changes through decrees varies according to two interrelated factors: the rules governing the approval of decrees and the extent of partisan support of the executive in the legislature. These propositions are supported by a comparative analysis of the process of constitutional design and implementation of legislative decrees in Brazil and Argentina, two cases that present significant variation in the rules regulating the validity of decrees and in the nature and composition of legislative majorities.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

NEGRETTO, Gabriel L.

"¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *DESARROLLO ECONOMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 42, N° 167, octubre-diciembre 2002 (pp. 377-404).

Descriptores: <Ciencia política> <Regímenes presidenciales> <Estudios institucionales> <Relaciones Ejecutivo-Legislativo> <Brasil> <Argentina>.

LINKED CITATIONS

- Page 1 of 2 -



You have printed the following article:

¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en brasil y Argentina

Gabriel L. Negretto

Desarrollo Económico, Vol. 42, No. 167. (Oct. - Dec., 2002), pp. 377-404.

Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0046-001X%28200210%2F12%2942%3A167%3C377%3A%3FSEPPD%3E2.0.CO%3B2-X>

This article references the following linked citations. If you are trying to access articles from an off-campus location, you may be required to first logon via your library web site to access JSTOR. Please visit your library's website or contact a librarian to learn about options for remote access to JSTOR.

Bibliografía

Review: Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena

Reviewed Work(s):

Executive Decree Authority by John M. Carey; Matthew Soberg Shugart

Structure and Policy in Japan and the United States by Peter F. Cowhey; Mathew D. McCubbins

Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad by Bert A.

Rockman; R. Kent Weaver

Kent Eaton

Comparative Politics, Vol. 32, No. 3. (Apr., 2000), pp. 355-376.

Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0010-4159%28200004%2932%3A3%3C355%3APVPITP%3E2.0.CO%3B2-9>

Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy

Gary Reich

Legislative Studies Quarterly, Vol. 27, No. 1. (Feb., 2002), pp. 5-31.

Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0362-9805%28200202%2927%3A1%3C5%3AEDAIBH%3E2.0.CO%3B2-F>

LINKED CITATIONS

- Page 2 of 2 -



The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices

Matthew Soberg Shugart

British Journal of Political Science, Vol. 28, No. 1. (Jan., 1998), pp. 1-29.

Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0007-1234%28199801%2928%3A1%3C1%3ATIRBPS%3E2.0.CO%3B2-S>

Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism

George Tsebelis

British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3. (Jul., 1995), pp. 289-325.

Stable URL:

<http://links.jstor.org/sici?sici=0007-1234%28199507%2925%3A3%3C289%3ADMIPSV%3E2.0.CO%3B2-J>