

¿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 Schlavón, 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>.

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 DNUs 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).

- 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.
- HINICH, Melvin, y MUNGER, Michael (1997): *Analytical Politics*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- IAZZETTA, 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 Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- TSEBELIS, George (2001): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Unpublished Manuscript.