

El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo en Argentina

Alejandro Bonvecchi

Universidad Torcuato Di Tella-CONICET

abonvecchi@utdt.edu

Javier Zelaznik

Universidad Torcuato Di Tella

jzelaznik@utdt.edu

Agosto 2013

Preparado para el VII Congreso de ALACIP, Bogotá, Septiembre 25-27, 2013

¿Cómo responden los legisladores al uso de decretos legislativos por parte de los presidentes? La literatura ha elaborado dos respuestas basadas en la función atribuida al uso de decretos. Para algunos autores, el uso de decretos legislativos por parte de los presidentes constituye una usurpación de la función legislativa asignada al Congreso en las constituciones presidencialistas; la respuesta de los legisladores sería, entonces, el conflicto: la anulación o modificación de los decretos presidenciales. Para otros autores, los presidentes usan decretos legislativos por delegación tácita del Congreso para tomar decisiones que el propio Congreso no puede o no quiere tomar; la respuesta de los legisladores a los decretos sería, entonces, la aprobación explícita o tácita de la decisión unilateral del presidente.

Este trabajo muestra que en Argentina la respuesta predominante de los legisladores a los decretos presidenciales es el silencio y se propone explicar esta respuesta como resultado de la anticipación presidencial en el contenido de los decretos. El Congreso argentino no sólo aprueba de manera tácita o explícita la abrumadora mayoría de los decretos presidenciales sino también la casi totalidad de los decretos emitidos en áreas de política pública que los legisladores típicamente consideran de su dominio reservado.

La aprobación de los decretos presidenciales en estas áreas puede explicarse porque su contenido ha sido diseñado bajo el principio de la convergencia estratégica: para coincidir con el contenido que los legisladores imprimen a sus propias iniciativas y, en general, a las modificaciones que realizan a los proyectos de ley que incorporan a su agenda de trabajo. Los decretos presidenciales son aprobados, en definitiva, porque coinciden con los contenidos sustantivos de política pública que los legisladores avanzan en su propia actividad.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera. La primera sección revisa las teorías de la usurpación y de la delegación con que la literatura ha abordado el uso de decretos legislativos por parte de los presidentes y la respuesta de los legisladores a ese uso. La segunda sección presenta evidencia sobre el uso de decretos legislativos por los presidentes argentinos entre 1983 y 2011. La tercera sección muestra que la aprobación tácita es la respuesta predominante de los legisladores ante los decretos. La cuarta sección investiga la hipótesis de la convergencia estratégica en el contenido de las políticas como posible explicación a esta respuesta predominante a través del estudio de un área típicamente conflictiva de la actividad legislativa: la política impositiva. La última sección recapitula los hallazgos y plantea futuras líneas de investigación.

1. Entendiendo el uso de los decretos presidenciales: usurpación vs. delegación

La literatura en ciencia política sobre decretos presidenciales provee dos respuestas alternativas a la hora de explicar la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) por parte del Presidente: por un lado, la perspectiva de la usurpación; por el otro, la perspectiva de la delegación¹.

La perspectiva de la usurpación es la más clásica, y en algunos puntos sintoniza con la percepción de decretismo presente entre los ciudadanos de los países presidenciales en que la constitución otorga poder de decreto a la máxima autoridad ejecutiva. La perspectiva de la usurpación ve a los DNU como un instrumento unilateral del Poder Ejecutivo que invade prerrogativas propias del Poder Legislativo (Ferreira Rubio y Goretti 1996) entendido como institución que debería monopolizar la actividad legislativa. Para esta perspectiva, que suele traslucir cierto sesgo normativo, los DNU solo deberían utilizarse cuando estuvieran acreditadas la urgencia y la necesidad de saltar el trámite legislativo ordinario, algo que la literatura relaciona con a) situaciones de crisis, especialmente económica, o b) situaciones en que el partido del presidente carece de una mayoría en el Congreso. Por ejemplo, Cox y Morgenstern (2001: 378-379) señalan que cuando el presidente es políticamente débil, es típico que recurra con mayor frecuencia a sus poderes unilaterales; y cuando es más fuerte, recurrirá a esos poderes con menor frecuencia.

Más acorde con debates más recientes en la literatura norteamericana, la perspectiva de la delegación ve a los DNU como un caso de delegación tácita por parte de la mayoría del Congreso (Carey y Shugart 1998a), de manera tal que el uso de decretos no expresa la invasión de atribuciones legislativas por parte del poder ejecutivo, sino el consentimiento del Congreso a tal línea de acción como estrategia de toma de decisiones gubernamentales. Al igual que para la perspectiva anterior, aunque sin su sesgo normativo, aquí también las situaciones de crisis son vistas como más propicias para la utilización de decretos presidenciales. Sin embargo, a diferencia de la perspectiva de la usurpación, según la perspectiva de la delegación debería observarse que los presidentes emiten DNU cuando cuentan con el apoyo de contingentes legislativos amplios, dado que en esos casos las preferencias del Presidente y del Congreso tienden a coincidir, y disminuye el temor por parte del Congreso de perder control en la delegación o que las decisiones tomadas en función de las preferencias del Presidente estén muy alejadas de las preferencias de la mayoría del Congreso.

¹ Decreto de necesidad y urgencia es la forma en que se conocen los decretos legislativos que la constitución argentina habilita a los presidentes.

Si bien las perspectivas se elaboran desde el punto de vista de los presidentes, tratando de determinar el conjunto de circunstancias en que el uso de decretos sería más o menos probable, también han elaborado hipótesis respecto de la forma en que el Congreso respondería que son, también, contrapuestas. Por un lado, la perspectiva de la usurpación predice conflicto ejecutivo/legislativo, dado el intento del Congreso de defender sus prerrogativas constitucionales, o de evitar alteraciones del status quo no deseadas por la mayoría legislativa. Por el otro lado, la teoría de la delegación prevé la aceptación de la mayoría de los decretos por parte del Congreso ya que legislar es un poder que la mayoría legislativa confiere tácitamente al ejecutivo, y que por lo general produciría modificaciones en el status quo similares a las deseadas por el Congreso (o al menos en la misma dirección que los cambios que procura la mayoría legislativa) dada la congruencia en la composición partidaria de ambas ramas del gobierno.

La forma en que se expresa el conflicto depende del diseño institucional para aprobar y rechazar decretos presidenciales. Por ejemplo, cuando la aprobación del decreto es tácita, el rechazo legislativo debe expresarse mediante una disposición legislativa (ley o resolución) ya que de lo contrario, el silencio legislativo preservaría la validez del decreto; mientras que cuando la aprobación del decreto es explícita, el Congreso puede o bien rechazarlo de manera expresa o, alternativamente, no expedirse y dejar que el decreto pierda validez al expirar su plazo. Por el contrario, cuando la aprobación es tácita el silencio legislativo puede tomarse como una forma de consentimiento, mientras que en caso de aprobación explícita solo la votación de una mayoría a favor del decreto puede ser tomada como la aceptación del decreto por parte del congreso.

Carey y Shugart (1998a: 18) han señalado que “el decreto ejecutivo combinado con el veto establecen el potencial para que el ejecutivo actúe en contra de las preferencias de las mayorías legislativas,” mientras que Negretto (2002: 385) ha sostenido que “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”.

Estas consideraciones importan para el análisis del formato argentino del poder de decreto, en especial para el período anterior a la aprobación de la ley 26.102 que regula el control parlamentario de los decretos y, más aún, anterior a la constitucionalización de los DNU y la introducción de limitaciones a su emisión en cuatro áreas de política pública (Bonvecchi y Zelaznik 2012). Según ese formato anterior a la reforma constitucional de 1994, el presidente podía emitir decretos en cualquier área de política pública y el silencio legislativo preservaba la validez del decreto, pero el congreso mediante ley tenía la capacidad de rechazarlo de manera total o parcial, así como de introducir modificaciones. Sin embargo, el presidente retenía la facultad de vetar la ley del Congreso sobre los DNUs, algo especialmente importante si se tiene en cuenta que los presidentes en Argentina poseen veto total y parcial (con promulgación parcial), y que el Congreso necesita una mayoría especial de 2/3 de los miembros presentes para insistir con la ley original (veto fuerte).

Dado el formato institucional argentino, el rechazo previsto por la perspectiva de la usurpación debería expresarse en una votación en contra del decreto por parte del Congreso (aun ante la eventualidad de que el presidente utilice su veto), o en su modificación cuando correspondiese; mientras que según la perspectiva de la delegación la respuesta del Congreso debería ser la aprobación de los decretos, tácita antes que explícita.

2. La emisión de DNU entre 1983 y 2011

Los decretos de necesidad y urgencia se convirtieron, tras la asunción de Carlos Menem como presidente en 1989, en un instrumento normal de toma de decisiones por parte del ejecutivo. El Cuadro 1 presenta información sobre la frecuencia de su utilización mediante tres indicadores: el total de decretos emitidos por período presidencial, la cantidad mensual promedio de decretos emitidos por cada presidente, y el Índice de Uso de Decreto (IUD).² El IUD calcula la proporción de decretos emitidos por cada presidente respecto de la totalidad de normas de carácter legislativo impulsadas por el ejecutivo (proyectos de ley y decretos)³. Este índice varía entre 1 y 0. Un valor alto del IUD indica que el presidente prefiere utilizar decretos antes que proyectos de ley como vía para producir un impacto legislativo; cuanto menor es el índice, mayor es la utilización de la vía legislativa que la del decreto.

² El Índice de Uso de Decreto (Decree Reliance Ratio) ha sido propuesto por Pereira, Power y Renno (2005, 185), y constituye la inversa del Índice de Iniciativa Legislativa Standard (Index of Standard Legislative Initiatives) elaborado por Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003).

³ Nótese sin embargo que aquí no se incluyen los decretos derivados de delegación explícita por parte del Congreso. La razón de su exclusión es que en este segundo tipo de decretos la autoridad para legislar ha sido explícitamente especificada, en sus alcances y límites, por los legisladores a través de una ley sancionada por procedimientos ordinarios.

Cuadro 1- Decretos de Necesidad y Urgencia por Presidente, 1983-2011

Presidentes	DNU (N)	DNU (por mes)	IUD
Alfonsín 1983-1989	10	0,1	0,02
Menem 1989-1995	152	2,1	0,21
Menem 1995-1999	111	2,1	0,16
De la Rúa 1999-2001	62	2,6	0,28
Duhalde 2002-2003	155	9,1	0,57
Kirchner 2003-2007	236	4,4	0,41
Fernández de Kirchner 2007- 2011	29	0,7	0,12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos compilados por la Asociación de Derechos Civiles (<http://www.adc.org.ar/legislativo.php>) para los decretos emitidos entre 10-12-1983 y 24-08-94, y por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación para los decretos emitidos entre el 24-08-1994 hasta el 10-12-2011. No se incluyen los 6 DNU emitidos durante la presidencia provisional de Adolfo Rodríguez Saá. IUD: el índice de Uso de Decreto fue elaborado a partir de información provista por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Como puede apreciarse, los DNU han sido utilizados, en distinta medida, por todos los gobiernos. El gobierno de Alfonsín es el que hizo menor uso de este tipo de decreto, aunque debe tenerse en cuenta que durante su presidencia el instrumento no estaba incorporado en la Constitución, ni operaba como un instrumento ordinario de toma de decisión. Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner son los dos presidentes que recurrieron más frecuentemente a los decretos de necesidad y urgencia. Duhalde es el único presidente cuyo IUD se encuentra por encima de 0,5, lo que indica que la cantidad de decretos emitidos durante su gobierno es mayor que la de proyectos de ley enviados al Congreso. En contraste, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se caracteriza por tener el menor grado de incidencia en la producción de DNU del período, cualquiera sea la medida que se analice. De la Rúa y Menem son los otros dos presidentes cuyos IUD están muy por debajo de 0,5, lo que significa que ambos tuvieron mayor predisposición a enviar proyectos de ley al Congreso que a emitir decretos. Resulta curioso que, a pesar de su identificación con el decretismo como estrategia de gobierno (Ferreira Rubio y Goretti, 1996), los indicadores correspondientes al gobierno de Menem muestran valores comparativamente bajos: la emisión de decretos por mes es menor a la de los gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner, y el IUD es casi tan bajo como el de Cristina Fernández de Kirchner.

La literatura ha propuesto distintas variables para dar cuenta de la predisposición diferencial hacia el uso de los DNU. Aquí se analiza, para el caso argentino, el comportamiento de dos variables relacionadas con el poder presidencial (apoyo partidario y popularidad del presidente), una vinculada con características del contexto de uso de los decretos (y que trata de capturar el carácter crítico de la coyuntura económica), y otra relacionada con la existencia de áreas de interés legislativo diferenciado para presidentes y legisladores.

La utilización de los DNU ha sido asociada al poder partidario presidencial, medido como el apoyo legislativo del Presidente (Calvo 2007). El indicador habitual de ello es el tamaño del contingente legislativo del partido del Presidente, o de los partidos que tienen cargos ministeriales en el caso de gobiernos de coalición. Como se señaló al distinguir entre las teorías de la delegación y de la usurpación, algunos autores prevén que esta variable debería afectar positivamente la emisión de decretos (esto es, cuanto mayor es el apoyo del gobierno en el Congreso mayor debería ser la probabilidad de que use DNU), mientras que otros prevén un impacto negativo sobre esa emisión (esto es, cuanto menor es el apoyo del gobierno en el Congreso mayor debería ser la probabilidad de que use DNU).

La popularidad presidencial hace referencia al apoyo que éste tenga entre la población, lo cual suele ser medido a partir de información construida con datos de encuestas de opinión pública (ibid.). También a este respecto, la teoría de la usurpación y la teoría de la delegación divergen sobre cuál debería ser su impacto sobre el uso de los DNU, en el mismo sentido que a propósito del apoyo partidario.

La variable contextual más importante típicamente analizada en la literatura es el desempeño global de la economía. En la medida en que los DNU han sido concebidos como un mecanismo de necesidad y urgencia para dar cuenta de situaciones críticas y agudas que requieren de una acción inmediata, el estado de la economía medida por la evolución del producto bruto interno suele ser una forma adecuada, aunque indirecta, como indicador de contexto, de estimar el grado en que efectivamente los decretos son utilizados de forma excepcional o constituyen un mecanismo ordinario de toma de decisión.

Respecto a las áreas de interés legislativo del Congreso y el ejecutivo, se sostiene que la utilización de los DNU se relaciona con el tipo de agenda que el Presidente está tratando de llevar adelante. Importantes estudios sobre el funcionamiento del presidencialismo han argumentado que la diferente naturaleza del Ejecutivo y del Legislativo induce la existencia de agendas diferentes en cada poder (Shugart y Carey 1992). El Ejecutivo, elegido por el conjunto del electorado de la nación y responsable ante él y, eventualmente, ante la mayoría calificada del Congreso en caso de juicio político, tiene incentivos a concentrar su agenda en iniciativas de alcance nacional, que regulen asuntos de interés para todos los distritos y sectores socioeconómicos que componen el país. El Legislativo, en cambio, compuesto por representantes elegidos en cada uno de los distritos subnacionales y responsable ante los electores de esos distritos, tiene más bien incentivos a concentrar su agenda en iniciativas de carácter local o sectorial.

Aquí se analizan, en primer lugar, las variables relacionadas con el poder presidencial y el contexto, y posteriormente se focaliza en el tipo de agenda de cada rama del gobierno. El cuadro 2 muestra la información sobre la emisión de los DNU y las tres primeras variables indicadas anteriormente, en base anual, para todos los presidentes a partir de enero de 1985⁴.

El cuadro muestra que los DNU han sido utilizados en una gran variedad de contextos políticos y económicos: en gobiernos peronistas y radicales; en gobiernos elegidos por el pueblo y por el Congreso (el caso de Eduardo Duhalde); en períodos en que el Ejecutivo tenía una mayoría legislativa y cuando carencia de ella; en períodos de alta y baja aprobación popular del presidente; en momentos de decadencia económica, de crisis profunda y de crecimiento; en épocas donde los presidentes propusieron agendas centradas en el mercado y cuando promovieron agendas estatistas; mientras el Ejecutivo tuvo el poder de vetar la respuesta legislativa a los DNU (antes de septiembre de 2006) y cuando carece de ese poder.

⁴ Aunque se cuenta con el número de DNUS emitidos en 1984. No se cuenta con información sobre la popularidad presidencial antes de 1985.

Cuadro 2- Decretos de Necesidad y Urgencia por Presidente y año, 1983-2011

Presidente	Año	DNU (N)	Índice de Uso de Decretos	Bancas del Gobierno en Cámara de Diputados (%)	Aprobación presidencial	Variación interanual PBI
Alfonsín (UCR)	1984	1	0,01	50,8	n.d.	n.d.
	1985	2	0,03	50,8	72,0	-7,0
	1986	2	0,01	50,8	62,0	7,1
	1987	3	0,03	50,8	58,7	2,5
	1988	0	0,00	45,3	35,0	-6,0
	1989	2	0,03	45,3	38,0	-7,0
Carlos Menem (PJ)	1989	7	0,24	45,5	83,5	-7,0
	1990	30	0,22	40,6	59,0	-1,3
	1991	59	0,29	48,0	55,5	10,5
	1992	32	0,31	45,5	51,0	10,2
	1993	17	0,14	45,5	42,8	6,3
	1994	7	0,17	49,4	45,0	5,8
Carlos Menem (PJ)	1995	8	0,08	49,4	47,5	-2,8
	1996	11	0,11	51,4	27,0	5,5
	1997	26	0,17	51,4	22,5	8,1
	1998	26	0,21	46,3	22,2	3,9
	1999	40	0,37	46,3	21,3	-3,4
Fernando de la Rúa (UCR)	1999	8	0,29	46,3	72,0	-3,4
	2000	25	0,28	46,3	41,5	-0,8
	2001	29	0,23	48,4	17,3	-4,4
Eduardo Duhalde (PJ)	2002	107	0,51	45,5	10,4	-10,9
	2003	48	0,68	37,0	17,8	8,8
Néstor Kirchner (PJ)	2003	48	0,41	44,4	81,0	8,8
	2004	64	0,45	50,2	71,4	9,0
	2005	46	0,44	43,6	75,0	9,2
	2006	58	0,45	52,9	76,4	8,5
	2007	20	0,20	52,9	70,1	8,7
Cristina Fernández de Kirchner (PJ)	2007	0	0,00	50,1	58,0	8,7
	2008	3	0,05	50,1	39,0	6,8
	2009	10	0,13	45,9	31,5	0,9
	2010	10	0,22	33,5	46,5	9,2
	2011	6	0,19	33,5	58,0	8,0

Fuente: Para los datos sobre DNU; ídem Cuadro 1; los datos de porcentajes de bancas se basan en información provista por la Dirección de Información Parlamentaria; los datos de popularidad presidencial son promedios anuales de información cedida por IPSOS-Mora y Araujo; los datos de variación en el PBI provienen del INDEC. Nota: Para el gobierno de De la Rúa, las bancas del gobierno incluyen a la UCR, Frepaso, y a partir de mayo de 2001, Acción para la República.

De allí que sobre la base de los datos del cuadro no emerjan patrones empíricos consistentes con las expectativas teóricas anteriormente discutidas. La única correlación estadísticamente significativa es la existente entre el IUD y la cantidad de bancas oficialistas, con un coeficiente de $-0,36$, significativo al nivel de $0,05$ de un test unilateral. El signo negativo indica que la proporción de decretos respecto del total de iniciativas normativas con rango de ley aumenta cuanto disminuye el contingente legislativo del Presidente, lo cual es consistente con las expectativas de la teoría de la usurpación. Sin embargo, el coeficiente se vuelve más pequeño y no significativo (aunque conserva su signo) cuando se excluye el periodo de Alfonsín, en que los DNU aún no se habían convertido en un instrumento ordinario de toma de decisión.

Resta, pues, analizar la cuarta variable anteriormente mencionada: la agenda de las ramas del gobierno. Bonvecchi y Mustapic (2011) encontraron evidencia de una doble agenda entre el Ejecutivo y el Legislativo en Argentina. Su estudio ha mostrado que para el período 1999-2007 existe una división del trabajo legislativo en la cual el Presidente se focaliza predominantemente en iniciativas legislativas de alcance nacional, mientras los legisladores lo hacen en materias de alcance predominantemente particular (local o sectorial), y las instancias de conflicto entre poderes tienen lugar cuando las agendas se entrecruzan. Siguiendo esa línea, podría argumentarse que los Presidentes utilizan los DNU para avanzar iniciativas de alcance particular, minimizando por ese medio la probabilidad de entrar en conflicto con los legisladores a través de proyectos de ley que invadan su “dominio reservado”.

Una comparación entre el alcance de las iniciativas legislativas del Presidente y los DNU emitidos entre 1995 y 2011 muestra que la hipótesis referida no encuentra apoyo empírico.⁵ En ese período, la proporción de leyes sobre temas de alcance nacional en el conjunto de la legislación relevante impulsada por el Ejecutivo en el Congreso es de 88% mientras sólo el 13% de los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo y sancionados por el Congreso corresponde a temas de alcance local.⁶ Durante el mismo período, el 71% de los DNU versaron sobre temáticas de alcance principalmente nacional mientras sólo el 29% tuvo alcance particular. Esta comparación muestra que la agenda es sustancialmente la misma. Así como la mayoría de los decretos emitidos por el Ejecutivo se ocupa de temas de alcance nacional, también se ocupa de temas nacionales la mayoría de los proyectos de ley

⁵ Bonvecchi y Mustapic (2011) definen como proyecto sobre tema nacional a toda aquella iniciativa de política pública o cambio legislativo de alcance general para todos los habitantes del país o para actores económicos o sociales con presencia en el conjunto del territorio, y como proyecto sobre tema local o sectorial a toda aquella iniciativa orientada a satisfacer intereses de gobiernos o actores económicos o sociales de niveles provinciales o municipales.

⁶ Legislación relevante incluye todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo excepto las ratificaciones de tratados internacionales, que se aprueban a libro cerrado, los pedidos de autorización para ingreso o salida de tropas y viajes presidenciales, las transferencias de inmuebles y terrenos fiscales, y las condecoraciones y homenajes.

impulsados por el Ejecutivo hasta su sanción por el Congreso. Estos datos muestran que el Ejecutivo ha presentado una agenda legislativa consistente en el actual período democrático: sea por ley o por decreto, las iniciativas presidenciales se ocupan de temas nacionales; los temas de alcance local, en cambio, quedan en mayor medida librados a la decisión de los legisladores.

3. La respuesta del congreso a los DNU entre 1983 y 2011

Hasta aquí se ha analizado el patrón de emisión de DNU, tratando de establecer hasta qué punto las variables tradicionales discutidas por la literatura pueden dar cuenta de la variabilidad en el uso de ese instrumento de gobierno. En esta sección se analiza la respuesta del Congreso ante ese uso. El cuadro 3 distingue cuatro categorías de respuesta: aprobación, derogación explícita, modificación y silencio.

Cuadro 3- Respuesta del Congreso a los DNU, 1983-2011

	N	%
Silencio	604	80,0
Aprobación explícita	91	12,0
Modificación	41	5,4
Derogación	19	2,5
Total	755	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos compilados por la Asociación de Derechos Civiles (<http://www.adc.org.ar/legislativo.php>) para los decretos emitidos entre 10-12-1983 y 24-08-94, y por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación para los decretos emitidos entre el 24-08-1994 hasta el 10-12-2011. Nota: no se incluyen los 6 DNUs emitidos durante la presidencia provisional de Adolfo Rodríguez Saá.

La respuesta predominante del Congreso a la emisión de DNUs por parte del Ejecutivo ha sido el silencio. La información del cuadro 3 es consistente con la provista por otros estudios sobre DNU que han focalizado en diferentes períodos (Ferreira Rubio y Goretti 1996; Negretto 2002). La proporción de decretos respecto de los cuales el Congreso se ha pronunciado de manera explícita no llega al 20 del total durante el período analizado. El resultado es, pues, consistente con las expectativas de la teoría de la delegación: ante un ejecutivo con poderes de veto y decreto fuerte y, en general, mayorías o cuasi-mayorías de bancas, los legisladores optan por delegar a los presidentes parte de la tarea legislativa.

Aunque la cantidad de decretos rechazados o modificados es escasa, cabe de todos modos explorar los motivos de tal reacción por parte del Congreso. El tema de los decretos es una variable relevante en la

definición de la respuesta legislativa en tanto puede indicar la existencia de conflictos de agenda entre el Presidente y el Congreso. Resulta, pues, plausible esperar que los legisladores modifiquen o deroguen decretos cuyos temas planteen conflicto o competencia con iniciativas propias de su agenda legislativa de interés particular, local o sectorial, y en cambio aprueben de manera explícita o tácita decretos cuyos temas sean propios de la agenda presidencial, de alcance nacional. El cuadro 4 presenta alguna información al respecto.

Cuadro 4- Respuestas del Congreso a los DNU por Tema, 1994-2011

Respuesta del Congreso	Decretos de tema con alcance nacional		Decretos de tema con alcance particular		Total	
	N	%	N	%	N	%
Silencio	448	83,4	178	81,7	626	82,9
Sanción explícita	50	9,3	19	8,7	69	9,1
Modificados	25	4,7	16	7,3	41	5,4
Derogados	14	2,6	5	2,3	19	2,5
Emitidos	536	100,0	218	100,0	755	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos compilados por la Asociación de Derechos Civiles (<http://www.adc.org.ar/legislativo.php>) para los decretos emitidos entre 10-12-1983 y 24-08-94, y por la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación para los decretos emitidos entre el 24-08-1994 hasta el 10-12-2011. Nota: no se incluyen los 6 DNUs emitidos durante la presidencia provisional de Adolfo Rodríguez Saá.

El cuadro muestra que el silencio es la respuesta más frecuente del Congreso a decretos con temática de cualquier alcance, y que no existen diferencias en cuanto a los decretos derogados. Las diferencias pueden encontrarse respecto de los decretos aprobados explícitamente y modificados: estas son respuestas más frecuentes cuando se trata de decretos de alcance particular que para decretos de alcance nacional. Pero hay pocos casos y las diferencias son demasiado pequeñas como para extraer conclusiones significativas. Persiste, entonces, el interrogante: ¿Por qué los legisladores delegan al presidente de manera ordinaria aprobando tácita o explícitamente la abrumadora mayoría de sus decretos?

4. La delegación por anticipación presidencial: la convergencia estratégica en el diseño de los decretos impositivos.

La información presentada en la sección anterior muestra que la aprobación – principalmente tácita – es la respuesta predominante de los legisladores argentinos al uso de decretos legislativos por los

presidentes. Sin embargo, desde la perspectiva de la usurpación podría argumentarse aún que esta respuesta no sería predominante en aquellas áreas de política pública consideradas por los legisladores como de su dominio reservado. Estas áreas son, en general, aquellas que proveen “una oportunidad para dirigir beneficios a electorados particulares” (Epstein y O’Halloran 1999: 201). La principal de estas áreas, de acuerdo con Epstein y O’Halloran (1999), es la política impositiva porque a través de ella “se puede conceder alivio impositivo a electorados específicos, o inclusive a electores individuales. Para legisladores ávidos de conseguir favores y contribuciones para la campaña, este es un precio relativamente pequeño a pagar por el deber de establecer tasas impositivas generales, que a veces deben ser incrementadas” (ibid: 203). De acuerdo con esta lógica, sería inviable para los presidentes establecer política impositiva por decreto: los legisladores rechazarían o modificarían los decretos impositivos para proteger su autoridad en un área de política que les permite distribuir beneficios concentrados y recoger por sí solos el rédito político de ello.

La experiencia institucional argentina durante el actual período democrático ofrece la posibilidad de evaluar este argumento pues entre el 10 de diciembre de 1983 y el 21 de agosto de 1994 los presidentes estuvieron en condiciones de emitir decretos legislativos sobre temas impositivos. Desde el comienzo del período democrático hasta la entrada en vigencia de la reforma constitucional que desde el 22 de agosto de 1994 prohibió explícitamente la emisión de estos decretos, los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem emitieron, en conjunto, 41 decretos impositivos: 1 durante la presidencia de Alfonsín y 40 durante la administración Menem. Tal como puede observarse en el Cuadro 5, la respuesta del Congreso a los decretos impositivos fue también, predominantemente, la aprobación tácita: el 85,3% de los decretos no fue objeto de ninguna respuesta por parte de los legisladores. De los seis casos (14,7%) de respuesta, cinco tuvieron lugar por proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo, y el único caso de respuesta iniciada por los legisladores apenas obtuvo media sanción en una sola cámara del Congreso.

Cuadro 5-Emisión de Decretos Impositivos y Respuesta del Congreso, 1983-1994

Emitidos	Aprobados Tácitamente	Modificados	Modificados por Iniciativa del PEN	Modificados por Iniciativa del Congreso
41	35 (85,3%)	6 (14,7%)	5 (12,3%)	1 (2,4%)

Fuente: elaboración propia sobre datos de ADC Legislativo: <http://www.adclegislativo.org.ar/>

¿Cómo explicar este silencio de los legisladores en un área de política pública que sería, teóricamente, de su interés y dominio reservado? Una respuesta posible sería que los legisladores tienen su propia

agenda de política impositiva, paralela a la del Ejecutivo, que avanzan en detrimento de las iniciativas presidenciales. Cabría esperar, entonces, desde esta perspectiva, que los legisladores den sanción o media sanción a más proyectos propios que a proyectos del Ejecutivo – y fueren de ese modo a los presidentes a tratar de imponer su política impositiva por decreto. Sin embargo, la información no apoya esta conjetura. De los 67 proyectos de ley sobre temas impositivos discutidos en alguna cámara del Congreso argentino entre el 10 de diciembre de 1983 y el 21 de agosto de 1994 sólo 20 (29,8%) fueron presentados por legisladores, en comparación con 47 (70,14%) presentados por el Ejecutivo; y sólo 12 de estos 20 proyectos (17,9% del total) fueron convertidos en ley, en comparación con 25 proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo (37,3% del total). De los proyectos de agenda, es decir los efectivamente discutidos en alguna cámara, la tasa de éxito de los iniciados por el Ejecutivo fue 92,5% mientras la tasa de éxito de los iniciados por legisladores fue 60%. Del total de proyectos, es decir considerando todos los proyectos presentados y no sólo los discutidos en alguna cámara, la tasa de éxito de los legisladores fue de apenas 0,69% - 12 proyectos sancionados de 1720 presentados – en comparación con el 53,1% de éxito de los proyectos del Ejecutivo. El Cuadro 6 presenta esta información:

Cuadro 6-Actividad Legislativa en Política Impositiva, 1983-1994

Iniciador	Presentados	Sancionados	Tasa de Éxito General	De Agenda	Tasa de Éxito de Agenda
Ejecutivo	47	25	53,1	27	92,5
Legisladores	1720	12	0,69	20	60

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Tasa de éxito: porcentaje de sancionados/presentados.

Si a los datos de este cuadro se añaden los decretos impositivos consignados en el Cuadro 5, el 84,6% de las decisiones de política impositiva del período (66 de 78 leyes y decretos) fue iniciado por el Poder Ejecutivo. La agenda de los legisladores es comparativamente pequeña y, por consiguiente, su inversión en avanzarla no podría explicar el silencio en respuesta a los decretos impositivos.

Una explicación alternativa del silencio de los legisladores ante los decretos impositivos de los presidentes podría encontrarse en el contenido de las políticas: los legisladores callan ante estos decretos porque su contenido es sustancialmente similar al de sus propias decisiones – proyectos, sanciones, medias sanciones – sobre política impositiva. Esta explicación sería consistente con las expectativas de la teoría del poder presidencial unilateral como delegación tácita del Congreso: los presidentes deciden unilateralmente las políticas diseñándoles un contenido convergente con las

preferencias de los legisladores – pues así evitan que éstos respondan rechazando o modificando sus decisiones unilaterales (Moe y Howell 1999; Howell 2003). En otras palabras: los legisladores aprueban tácitamente las decisiones unilaterales de los presidentes porque éstos anticipan la reacción potencial del Congreso diseñando sus políticas de manera convergente con las preferencias legislativas.

Para poner a prueba esta conjetura se utiliza aquí la base de datos sobre actividad legislativa en política impositiva elaborada por Bonvecchi, Calvo et al. (2012). Esta base de datos releva no sólo las características institucionales del trámite parlamentario (iniciador, trayectoria y resultado) de proyectos de ley y decretos presidenciales sobre temas impositivos en Argentina en el actual período democrático, sino también el contenido sustantivo de cada pieza legislativa y de las modificaciones a ella introducidas en cada instancia del proceso legislativo (dictámenes de comisión, media sanción de cámaras, veto presidencial e insistencia congresional). Para describir el contenido sustantivo, expertos en política impositiva codificaron cada proyecto de ley y decreto en cada una de sus versiones durante el trámite parlamentario según las siguientes dimensiones:

1) La duración de las reglas: permanente si no se incluye ninguna cláusula de vencimiento (código 1); provisional si se especifica un vencimiento (código 2);

2) El alcance de las reglas: general si no distingue beneficiarios de no beneficiarios (código 1); sectorial si designa como beneficiario a un sector o rama de actividad económica (código 2); local o regional si designa a una región, provincia, o municipio como beneficiario (código 3); particular si designa como beneficiario a una firma o grupo de firmas específico (código 4); mixto si tiene un alcance sectorial y particular/local (código 5);

4) Los ingresos potenciales que pueden derivar de la reforma: altos si producen más del 5% de los ingresos impositivos anuales (código 1); bajos si producen menos del 5% de los ingresos impositivos anuales (código 2); neutral si mantiene el status quo (código 3); y negativo si reduce los ingresos impositivos existentes – por ejemplo a través de gasto tributario (código 4);

4) El efecto sobre la eficiencia del sistema impositivo: más eficiente si ensancha la base impositiva, promueve una tasa uniforme de IVA, escalas equivalentes y progresivas en los impuestos a la renta de las personas y las empresas, y/o incrementa la presión tributaria sobre el consumo de bienes o la realización de actividades insalubres o contaminantes (código 1); menos eficiente si ocurre algo de lo contrario (código 2); y mixto si algunos cambios tienen una dirección y otros la otra (código 3);

5) El efecto sobre la equidad del sistema impositivo: si establece reglas progresivas (código 1), regresivas (código 2), o es neutral en esta dimensión (código 3);

6) El efecto sobre las relaciones fiscales intergubernamentales: beneficioso para el gobierno federal si reduce el pozo de recursos coparticipables, incrementa su parte en la coparticipación, o ambos (código 1); beneficioso para las provincias si incrementa el pozo de recursos coparticipables, la parte de los gobiernos provinciales, o ambos (código 2); mixto si incrementa o reduce el pozo de recursos coparticipables o reduce la parte de algún nivel de gobierno (código 3); neutro si mantiene el status quo (código 4); y

7) La presencia o ausencia de asignaciones específicas de gasto (earmarks) para al menos parte de la recaudación potencial – codificadas 1 y 0, respectivamente.

El Cuadro 7 describe el contenido sustantivo de los 41 decretos impositivos emitidos entre el 10 de diciembre de 1983 y el 21 de agosto de 1994. Cada celda indica el porcentaje de decretos que fueron clasificados con el código correspondiente de la primera columna.

Cuadro 7-Contenido Sustantivo de los Decretos Impositivos, 1983-1994

Código	Duración	Alcance	Ingresos Potenciales	Eficiencia	Equidad	Coparticipación	Earmarks
0							95.12
1	63.41	39.02	34.14	31.70	17.07	2.43	4.87
2	36.58	48.78	14.63	68.29	14.63	2.43	
3		7.31	51.21		68.29		
4		4.87				95.12	

Fuente: elaboración propia sobre datos de ADC Legislativo: <http://www.adclegislativo.org.ar/>

Tal como puede apreciarse, los decretos impositivos establecieron mayoritariamente reglas permanentes, ineficientes, de alcance sectorial y/o particular, y neutrales para los ingresos potenciales, la equidad, las relaciones fiscales intergubernamentales y la asignación específica de la recaudación.

Para evaluar la hipótesis del silencio legislativo como efecto de la anticipación presidencial por convergencia estratégica en el diseño sustantivo de la política impositiva, se compara a continuación el contenido de los decretos con el de los proyectos de ley – tanto en su formulación original como en su resultado tras el tratamiento parlamentario. Estas comparaciones se realizan bajo tres supuestos. El primero es que tanto los presidentes como los legisladores anticipan las probables reacciones de los otros actores a sus propuestas. El segundo supuesto es que todos los actores – presidentes y

legisladores – buscan maximizar las chances de aprobación de legislación consistente con sus preferencias. El tercer supuesto es que las preferencias de los presidentes y de los legisladores son conflictivas en algunas dimensiones de las políticas impositivas y convergentes en otras. Bajo estos supuestos, cabe conjeturar que para proteger sus decretos y proyectos de ley del rechazo o la modificación de los legisladores, los presidentes los diseñan con contenidos convergentes con los producidos por los legisladores en sus proyectos y enmiendas parlamentarias en las dimensiones conflictivas, y con contenidos divergentes en las dimensiones no conflictivas. La convergencia estratégica en las dimensiones conflictivas desincentiva la respuesta explícita del Congreso a los decretos: si los modifica en las dimensiones conflictivas, abre la disputa y dispara el veto presidencial; si intenta modificarlos en las dimensiones no conflictivas, o bien no consigue las mayorías para hacerlo porque las preferencias del legislador mediano convergen con las del Ejecutivo, o consigue las mayorías y transforma esas dimensiones en conflictivas, con lo cual dispara el veto presidencial.⁷ Así las cosas, cabría esperar mayor convergencia entre los contenidos sustantivos de los decretos, los proyectos de ley y sus resultados en las dimensiones conflictivas que en las dimensiones no conflictivas.

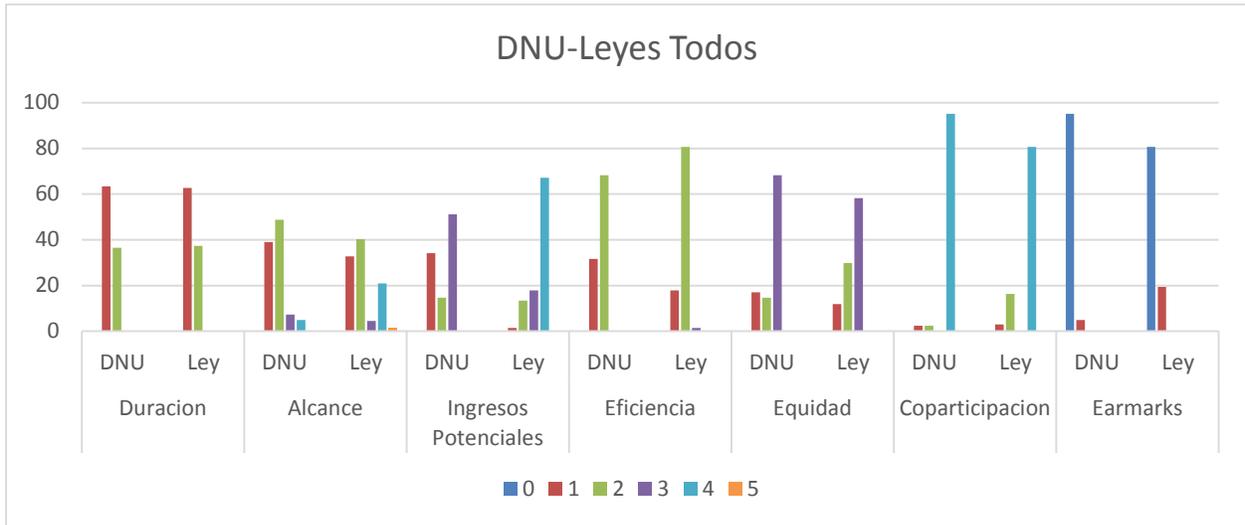
Siguiendo la lógica de los modelos de política distributiva (Weingast et al. 1981; Baron 1989, Persson y Tabellini 2000; Gould y Baker 2002) y federalismo fiscal (Oates 1999; Rodden 2006; Bonvecchi y Lodola 2011), se argumenta aquí que los presidentes y los legisladores tendrían preferencias conflictivas en tres dimensiones de la política impositiva: la duración de las reglas, sus efectos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, y la asignación específica de la recaudación impositiva al gasto. Mientras los ejecutivos preferirían instituir reglas permanentes para asegurar la estabilidad y la consistencia intertemporal necesarias para estimular la confianza de los empresarios y los consumidores en economías capitalistas, los legisladores preferirían reglas provisionales para darse periódicamente la oportunidad de renegociar créditos tributarios, asignaciones específicas y criterios de distribución de la recaudación, y obtener rédito político por ello. Mientras los presidentes preferirían no introducir asignaciones específicas de la recaudación para maximizar el uso discrecional del gasto público, los legisladores preferirían introducir tales asignaciones para asegurarse la ejecución de sus gastos preferidos. Mientras los ejecutivos preferirían reglas de coparticipación de la recaudación que maximicen la parte y la discrecionalidad del gobierno nacional, los legisladores preferirían reglas que maximicen la parte de los gobiernos provinciales y minimicen la discrecionalidad del gobierno nacional

⁷ Recuérdese que, tal como se consigna en la sección 1, los decretos legislativos en Argentina durante este período sólo podían ser rechazados o modificados por una ley, que como tal se encontraba potencialmente sujeta al veto presidencial – el cual sólo puede ser repelido con la mayoría agravada de dos tercios de los miembros de cada cámara del Congreso.

En cambio, las preferencias de los presidentes y los legisladores podrían converger en cuatro dimensiones de la política impositiva: el alcance, los ingresos potenciales, la eficiencia y la equidad de las reglas. Dado el mayor tamaño de su distrito electoral en comparación con el de los legisladores, los presidentes típicamente preferirían reglas impositivas de alcance general que maximicen los ingresos potenciales, la eficiencia y la equidad del sistema impositivo: tales reglas les permitirían balancear los intereses, costos y beneficios de los distintos sectores y actores que constituirían su electorado en el conjunto del país. Pero es también posible que las bases electorales de los presidentes se encuentren concentradas geográfica o sectorialmente por influencia de clivajes económicos o culturales, o del grado de (des)nacionalización de su organización partidaria (Filippov et al. 2004). En tal caso, los presidentes podrían compartir las preferencias que Epstein y O'Halloran (1999) asignan a los legisladores en estas dimensiones de la política impositiva: por reglas impositivas de alcance sectorial, particular o local que, por tal naturaleza, sean también menos eficientes y equitativas y tiendan a generar menos o a sacrificar recursos impositivos para distribuir beneficios directos a sectores o actores económicos capaces de contribuir a incrementar sus chances de reelección.

La comparación entre el contenido de los decretos impositivos y el de la legislación tramitada – con media sanción o sanción definitiva – en el Congreso durante el período analizado sugiere que la hipótesis de la anticipación presidencial por convergencia estratégica tiene plausibilidad. Las barras del Gráfico 1 indican el porcentaje de decretos y leyes clasificados con cada código de cada dimensión de la política impositiva. Tal como puede apreciarse comparando el tamaño de las barras agrupadas bajo las etiquetas DNU (Decretos de Necesidad y Urgencia) y Ley (aquí correspondiente a leyes de cualquier iniciador), las menores diferencias en contenido sustantivo se encuentran en las dimensiones conflictivas de duración, coparticipación y earmarks, y en las no conflictivas de equidad y eficiencia.

Gráfico 1-Contenido Sustantivo de Decretos y Leyes, 1983-1994

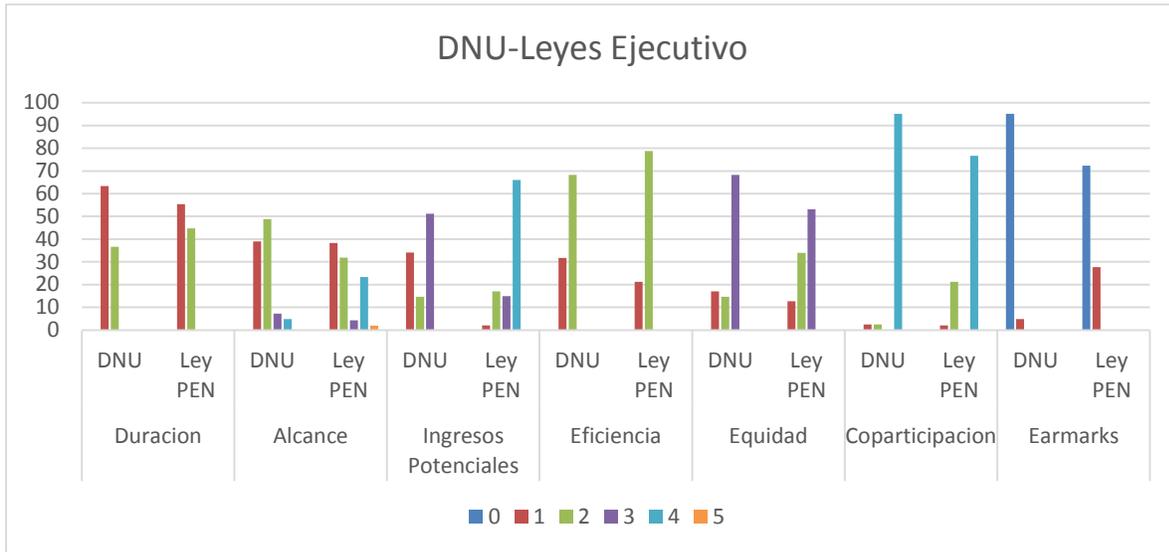


Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados para las leyes y de ADC Legislativo para los decretos.

Mientras la diferencia – medida en puntos porcentuales – entre el contenido de los decretos y el de las leyes es de apenas 0,72 en la dimensión duración, fluctúa entre 0,54 y 14,5 en la dimensión coparticipación, alcanza 14,5 en la dimensión earmarks, y oscila entre 5,13 y 15,21 en la dimensión equidad y en la dimensión eficiencia entre 1,49 y 13,71 puntos, en la dimensión alcance varía entre 1,49 y 16 puntos, y en la dimensión ingresos potenciales entre 1,20 y 67,16. Estas diferencias entre decretos y leyes sugieren mayor convergencia sustantiva en las dimensiones conflictivas – pero también en algunas dimensiones no conflictivas.

La comparación entre los decretos impositivos y las leyes tramitadas por iniciativa del Ejecutivo muestra patrones similares. Tal como puede observarse en el Gráfico 2, las menores diferencias en contenido sustantivo vuelven a encontrarse en las dimensiones conflictivas de duración y coparticipación, y en las no conflictivas de equidad y eficiencia. Mientras la diferencia – medida en puntos porcentuales – entre el contenido de los decretos y el de las leyes iniciadas por el Ejecutivo es de 8,09 en la dimensión duración, oscila entre 0,31 y 18,83 en la dimensión coparticipación y entre 4,30 y 19,40 en la dimensión equidad, y llega a los 10,43 puntos en la dimensión eficiencia, en la dimensión alcance varía entre 0,72 y 18,52 puntos, en la dimensión ingresos potenciales entre 2,38 y 65,95, y en la dimensión earmarks supera los 22 puntos. Otra vez, habría mayor convergencia sustantiva en algunas dimensiones conflictivas – pero también en algunas dimensiones no conflictivas, y menor convergencia en la dimensión conflictiva de la asignación específica de la recaudación impositiva (earmarks).

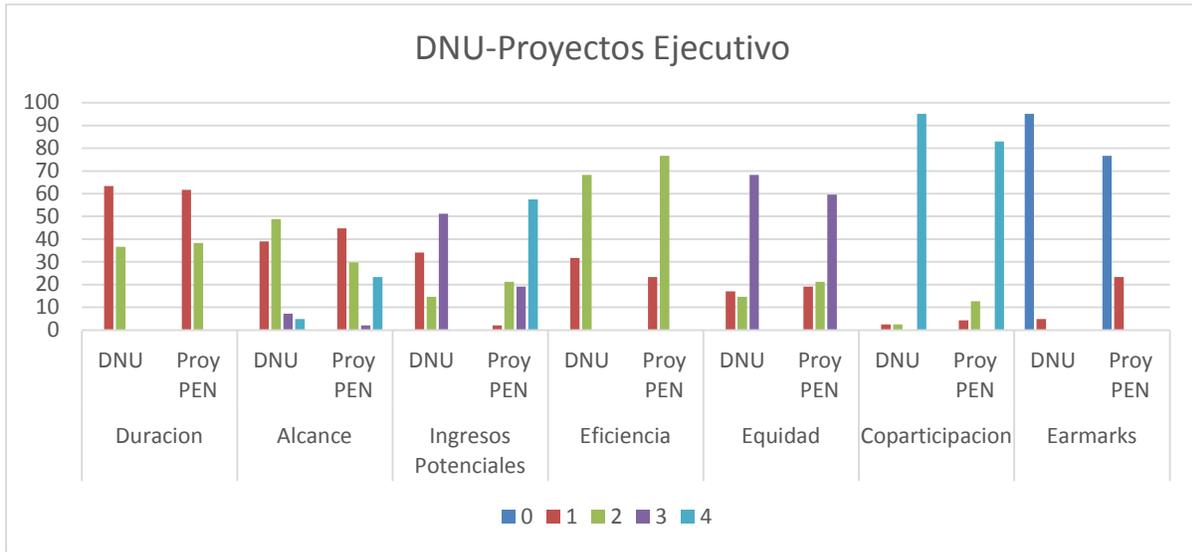
Gráfico 2-Contenido Sustantivo de Decretos y Leyes del Ejecutivo, 1983-1994



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados para las leyes y de ADC Legislativo para los decretos.

La comparación entre los decretos impositivos y los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo muestra los mismos patrones de convergencia y divergencia identificados para las leyes iniciadas por los presidentes. Como ilustra el Gráfico 3, las menores diferencias en contenido sustantivo se encuentran en las dimensiones conflictivas de duración y coparticipación, y en las no conflictivas de equidad y eficiencia. Mientras la diferencia – medida en puntos porcentuales – entre el contenido de los decretos y el de las leyes iniciadas por el Ejecutivo es de 1,71 en la dimensión duración, oscila entre 1,81 y 12,14 en la dimensión coparticipación y entre 2,05 y 8,71 en la dimensión equidad, y alcanza en la dimensión eficiencia los 8,30 puntos, en la dimensión alcance varía entre 5,18 y 18,99 puntos, en la dimensión ingresos potenciales entre 6,64 y 57,44, y en la dimensión earmarks supera los 18 puntos. Nuevamente, habría mayor convergencia sustantiva en algunas dimensiones conflictivas – pero también en otras no conflictivas, y menor convergencia en la dimensión conflictiva de la asignación específica de la recaudación impositiva (earmarks).

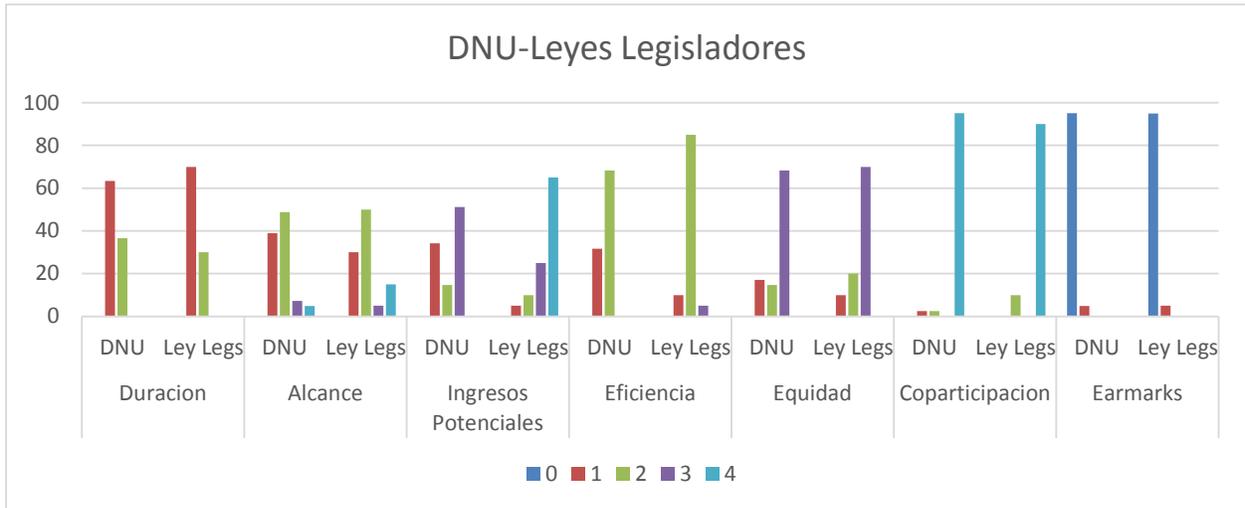
Gráfico 3-Contenido Sustantivo de Decretos y Proyectos del Ejecutivo, 1983-1994



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados para las leyes y de ADC Legislativo para los decretos.

En cambio, la comparación entre el contenido sustantivo de los decretos impositivos y las leyes tramitadas por iniciativa de legisladores se adecua en mayor medida a la hipótesis de la convergencia estratégica. Las menores diferencias de contenido se encuentran aquí, tal como prevé la hipótesis y puede apreciarse en el Gráfico 4, exactamente en las dimensiones conflictivas de duración, coparticipación y asignación específica. Mientras la diferencia – medida en puntos porcentuales – entre el contenido de los decretos y el de las leyes tramitadas por iniciativa de legisladores es de 6,58 en la dimensión duración, oscila entre 2,43 y 7,56 en la dimensión coparticipación, alcanza apenas 0,12 en la dimensión earmarks, en la dimensión alcance oscila entre 1,21 y 10, 12, en la dimensión ingresos potenciales entre 4,6 y 65 puntos, en la dimensión eficiencia varía entre 5 y 21,70, y en la dimensión equidad entre 1,70 y 7,07. Estos patrones sugieren que los presidentes diseñan sus decretos con contenidos básicamente convergentes en las dimensiones conflictivas con las leyes tramitadas por iniciativa de legisladores, y con contenidos menos divergentes en las dimensiones no conflictivas que los correspondientes al conjunto de las leyes tramitadas y a las iniciadas por el Ejecutivo.

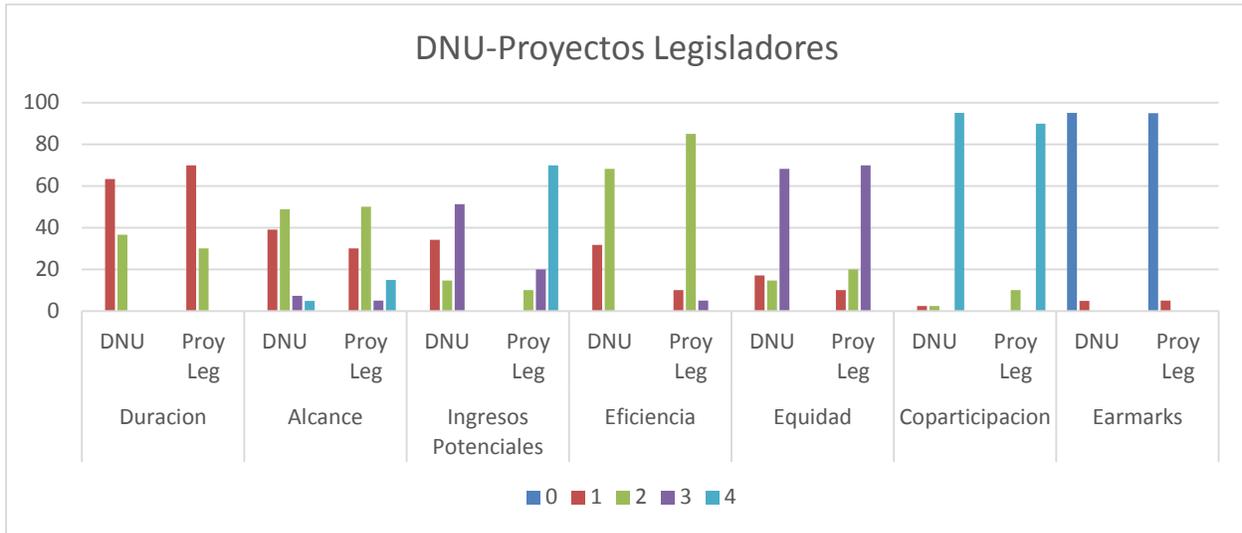
Gráfico 4-Contenido Sustantivo de Decretos y Leyes de Legisladores, 1983-1994



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados para las leyes y de ADC Legislativo para los decretos.

La comparación entre el contenido sustantivo de los decretos impositivos y los proyectos de ley iniciados por legisladores se adecua del mismo modo que la comparación con las leyes tramitadas por iniciativa de legisladores a la hipótesis de la convergencia estratégica. Las menores diferencias de contenido también se encuentran aquí, como prevé la hipótesis y puede observarse en el Gráfico 5, exactamente en las dimensiones conflictivas de duración, coparticipación y asignación específica. Mientras las diferencias – medidas en puntos porcentuales – entre el contenido de los decretos y el de las leyes tramitadas por iniciativa de legisladores son otra vez de 6,58 en la dimensión duración, de entre 2,43 y 7,56 en la dimensión coparticipación, y de apenas 0,12 en la dimensión earmarks, en la dimensión alcance vuelven a oscilar entre 1,21 y 10,12, en la dimensión ingresos potenciales entre 4,63 y 70 puntos, en la dimensión eficiencia varían entre 5 y 21,70, y en la dimensión equidad entre 1,70 y 7,07. La similitud de estas medidas con los patrones identificados para las leyes iniciadas por legisladores refuerza la idea de que los presidentes diseñan sus decretos con contenidos básicamente convergentes en las dimensiones conflictivas con las iniciativas de legisladores, y con contenidos menos divergentes en las dimensiones no conflictivas que los correspondientes al conjunto de las leyes tramitadas y a las iniciadas por el Ejecutivo.

Gráfico 5-Contenido Sustantivo de Decretos y Proyectos de Legisladores, 1983-1994



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados para las leyes y de ADC Legislativo para los decretos.

En conjunto, estas comparaciones entre el contenido sustantivo de los decretos impositivos y el de los proyectos de ley y leyes tramitadas por iniciativa de presidentes y legisladores permite sostener la hipótesis de la convergencia estratégica como explicación del silencio legislativo ante las decisiones unilaterales del Ejecutivo en política impositiva. Los presidentes diseñan sus decretos impositivos con contenidos convergentes con los propuestos y tramitados por los legisladores en las dimensiones conflictivas de duración, coparticipación y asignación específica de la recaudación. Asimismo, el contenido de los decretos impositivos converge con el de los proyectos y leyes tramitadas a iniciativa del Ejecutivo en las dimensiones conflictivas de duración y coparticipación. La convergencia en estas dimensiones conflictivas indica que los presidentes buscan evitar conflictos con el Congreso en estas dimensiones. La mayor divergencia relativa de contenidos en las restantes dimensiones sugiere que el Ejecutivo no teme que sus decretos impositivos susciten por ellas el rechazo o la modificación del Congreso. La aprobación tácita como respuesta de los legisladores a la emisión de decretos impositivos por los presidentes sería así el resultado de esta combinación de convergencias y divergencias: mientras los decretos presenten contenidos consistentes con la actividad de los legisladores en las dimensiones de duración y coparticipación, el Ejecutivo puede establecer reglas divergentes con las propuestas y fijadas por los legisladores en las restantes dimensiones sin que el Congreso rechace ni modifique sus decretos.

El silencio de los legisladores ante la política impositiva unilateral de los presidentes aparece además como razonable cuando se considera el contenido específico de la convergencia estratégica: reglas provisionales, que generan futuras oportunidades de negociación e intercambio; y status quo en las reglas de coparticipación de la recaudación, lo cual protege la cooperación tanto dentro del Congreso como entre los legisladores y el Ejecutivo al evitar la reapertura del problema de recursos comunes que es la negociación por la distribución de la recaudación entre niveles de gobierno (Tommasi et al. 2001). Si se puede volver a negociar en el futuro y no se alteran las reglas de distribución, los legisladores autorizan a los presidentes a decidir unilateralmente sobre el alcance, los ingresos potenciales, la eficiencia, la equidad y la asignación específica de la recaudación puesto que, en definitiva, cuando las reglas introducidas por los decretos en estas dimensiones no son de su agrado, pueden – como muestra la información – proponer otras o modificar las propuestas a través de proyectos de ley.

Conclusiones

Este trabajo ha mostrado que los legisladores argentinos responden a la emisión de decretos por el Ejecutivo aprobando tácitamente las decisiones legislativas unilaterales de los presidentes en la mayoría de los casos y aún en áreas de política pública donde habría incentivos para el rechazo o la modificación de los decretos presidenciales. Estos patrones sugieren que el Congreso argentino delega de manera ordinaria autoridad en el Ejecutivo para tomar decisiones en cualquier área de política pública. El uso de los decretos presidenciales en Argentina no sería, entonces, un caso de usurpación de la autoridad legislativa por el Ejecutivo sino uno de delegación de esa autoridad a los presidentes. El estudio del impacto del poder de decreto presidencial en la política impositiva entre 1983 y 1994 indica que esa delegación puede explicarse por la anticipación presidencial de potenciales conflictos con el Congreso a través de la convergencia estratégica en el contenido de la política. Mientras el Ejecutivo diseñe sus políticas proponiendo en sus decretos contenidos convergentes con los producidos por los legisladores en su actividad parlamentaria en las dimensiones potencialmente conflictivas, el Congreso aprobaría tácitamente los decretos y, por consiguiente, delegaría poder de decisión en el área de política pública.

Estos hallazgos abren al menos dos líneas de investigación. Por un lado, el estudio comparativo del contenido de las políticas públicas propuesto en decretos, leyes y proyectos de ley en otras áreas de política pública: tal estudio es necesario no sólo para ampliar la cantidad de casos y, con ello, hacer posible una investigación estadística de mayor alcance y validez, sino también para testear la

pertinencia de la hipótesis de la convergencia estratégica en otras áreas de política pública que la teoría de la delegación presenta con menos conflictivas que la política impositiva. Por otro lado, el estudio comparativo del contenido de las políticas públicas propuesto en decretos, leyes y proyectos de ley en todas las áreas de política pública antes y después de los cambios en el formato institucional de los decretos legislativos: tal estudio es necesario para establecer si las prohibiciones temáticas introducidas por la reforma constitucional de 1994 y las restricciones a la aprobación tácita introducidas por la reglamentación de 2006 tuvieron algún impacto en la dinámica sustantiva de las políticas públicas diseñadas y tramitadas por el Ejecutivo y el Congreso.

Bibliografía

Amorim Neto, O., G. Cox y M. McCubbins (2003): "Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98". *World Politics*, 55, 4: 550-578.

Baron, D. P. (1989): "A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions". *American Journal of Political Science* 33, 4, 1048-1084.

Bonvecchi A. y A.M. Mustapic (2011): "El Secreto Eficiente del Presidencialismo Argentino". In Alcantara Saez, M. and M. Garcia Montero (eds): *Algo Más que Presidentes: El Papel del Poder Legislativo en America Latina*. Zaragoza: Fundacion Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico: 305-337.

Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011): "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 2, 179-206.

Bonvecchi, A., E. Calvo et al. (2013): *Measuring the Political Economy of Tax Lawmaking: A Methodology and Evidence from Argentina*. Washington DC, Inter-American Development Bank-Research Department, Working Paper forthcoming.

Calvo, E. (2007): "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature". *British Journal of Political Science*, 37, 2: 263-280.

Carey, J. y M. Shugart (1998a): "Calling out the Tanks or Filling out the Forms?". En J. Carey y M. Shugart eds., *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, J. y M. Shugart (1998b): "Institutional Design and Executive Decree". En J. Carey y M. Shugart eds., *Executive Decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, G. y S. Morgenstern (2001): "Legislaturas reactivas y presidentes pro-activos en América Latina". *Desarrollo Económico*, 163:373-393.

Epstein, D. y S. O'Halloran (1999): *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreira Rubio, D. y M. Goretti (1996): "Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989 - agosto 1994)", en *Desarrollo Económico* 36: 141, Abril-junio.

Gould, A.C. y P. Baker (2002): "Democracy and Taxation". *Annual Review of Political Science*, 5: 87-110.

Howell, W.G. (2003): *Power without Persuasion. The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press.

Negretto, G. (2002): "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico*, 167: 377-404.

Moe T. y W. Howell (1999): "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 4: 850-872.

Pereira, C., T. Power y L. Rennó (2005): "Under What Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *Journal of Politics*, 67, 1: 178-200.

Persson T. y G. Tabellini (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press

Rodden, J. (2006): *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, M. y J. Carey (1992): *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.

Tommasi, M. et al. (2001): "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". *Economía* 1: 147-201.

Tsebelis, G. (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25: 289-325.

Tsebelis, G. (2000): "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance*, 13, 4: 441-474.

Weingast, B. et al. (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 4: 642-664.