



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política

¿Gobernar solo o acompañado?

**Un análisis cuantitativo de los incentivos a utilizar
decretos que enfrentaron los presidentes argentinos entre
1983 y 2007**

Autor: Matías Tarillo

Legajo: 23251

Mentor: Alberto Föhrig

Victoria, 29 de Mayo de 2015

Índice

Agradecimientos	4
Resumen.....	8
Capítulo 1: Introducción.....	9
A. Justificación de la Pregunta de Investigación.....	10
Capítulo 2: Estado de la Cuestión y Contribución a la Literatura.....	15
A. Estado de la Cuestión	15
B. Contribución a la Literatura	27
Capítulo 3: Marco Teórico	28
A. Marco Analítico General	28
B. Variable dependiente.....	31
B.1 Decretos Delegados	31
B.2 Decretos de Necesidad y Urgencia	34
B.3 La No Inclusión de Decretos Autónomos y Reglamentarios.....	38
C. Modelo, Hipótesis y Mecanismos Causales	39
Capítulo 4: Marco Metodológico	46
A. Diseño de Investigación	46
B. Elección del Caso.....	46
C. Unidad de Análisis	48
D. Variable Dependiente.....	50
E. Variables Independientes	50
E.1 Variables Políticas.	50
E.2 Variables Institucionales.....	52
E.3 Variable Económica.....	53
E.4 Variablesde Control	53
Capítulo 5: Resultados y Análisis	54
A. Modelo general.....	56
B. Modelos con controles por “estilo personal” de los Presidentes.....	57
Capítulo 6: Conclusiones	62
	2

Bibliografía 69
Anexo 75



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

El proceso que requiere una investigación como esta es muy complejo y muy enriquecedor. En cualquier situación de esas características existen personas (e instituciones, cómo olvidarlas) cuyo apoyo, contención, ayuda, críticas constructivas e incluso recursos son fundamentales para llegar a buen puerto. Sobre ellos habla esta sección, que es de todas – probablemente – la más difícil de escribir en términos de redacción y de potenciales olvidos. El lector ocasional puede obviarla, porque no encontrará referencias al texto del trabajo, sino a lo que ocurría en el mundo exterior mientras yo lo escribía.

Si esta tesis existe, es porque estoy a las puertas de culminar mi Licenciatura en Ciencia Política, y eso está sucediendo porque tuve el apoyo de mi familia. En primer lugar, Ana y Lalo, mi madre y mi hermano, me dejaron volar cuando quise y a donde quise, y soportaron cada uno de mis desplantes por estudio. Espero que este trabajo sea el comienzo de un hermoso camino profesional y personal que nos encuentre unidos y felices por el logro conjunto conseguido. Sin ustedes, esto nunca hubiera sido posible.

En segundo término, quiero agregar aquí también a otros familiares que dejé en Mar del Plata para emprender este hermoso viaje, como son Silvana, Gero, Eche (el ahijado que siempre quise), la abuela María, Luli, Tito, Andrea, Maca (¡qué lindo hijo tuviste!) y tantos otros. Fueron pilares de contención en momentos complicados y de disfrute en momentos lindos, y ojalá así siga siendo.

En tercer lugar, y terminando con los agradecimientos “familiares”, los dos últimos capítulos de esta tesis fueron escritos en la casa de mi familia política, al igual que todas las correcciones y estos agradecimientos. A mis suegros, Viviana y Jorge, y a mi cuñada Camila, un eterno agradecimiento por su infinito aguante. Ayelén, mi novia y hoy concubina, merece un párrafo aparte que llegará más adelante.

Mudarse a otra ciudad para estudiar contando solo 17 abriles no es tarea fácil. Sin embargo, no pude haber elegido un lugar donde me sintiera más cómodo. La Universidad de San

Andrés ha sido, literalmente, mi segunda casa. He pasado allí cuatro años hermosos e inolvidables, y volveré siempre que pueda. No me alcanzarían las páginas para agradecer a todos los que allí trabajan (los profesores vendrán más adelante, por obvias razones), pero quiero mencionar especialmente a todo el personal de seguridad (Rober, David, Oscarcito, el viejo Hugo, Esteban, Aureliano, etc.) y a quienes colaboraron con una increíble estadía en los Dormitorios María Rosa Bemberg (María Eugenia – una segunda madre, prácticamente -, y Lili, por ejemplo). Entre ellos, puntualmente, me veo en el compromiso de recordar a Fer, que se nos fue temprano e injustamente. Siempre te recordamos.

El proceso de construcción de esta tesis estuvo marcado a fuego por la Universidad de San Andrés en lo tocante a sus profesores y sus alumnos (mis compañeros). En el claustro docente, quien me introdujo en el fascinante mundo de los decretos y me ofreció su ayuda ni bien le comenté sobre la idea de este trabajo fue María Angélica Gelli, una profesora fantástica a quien agradezco enormemente por su generosidad y su humildad.

A partir de allí, comenzó un proceso muy enriquecedor que tuvo tres faros importantísimos. El primero fue Ernesto Calvo, quien – si bien no es profesor de la Universidad de San Andrés – no solo me cedió su base de datos (haciendo gala de una generosidad impresionante), sino que me dio una suerte de “clase particular” sobre decretos que jamás olvidaré. Sin una persona tan humilde e increíblemente inteligente como Ernesto, sin dudas, esta tesis no hubiera sido posible. El segundo fue Alberto Föhrig, que como mentor de esta tesis le dio dirección y unidad de sentido con una lucidez sorprendente a todo lo que fui pensando. Alberto ha sido, sin dudas, fundamental no solo en este trabajo, sino en mi carrera académica y profesional, por lo que estoy y estaré siempre agradecido. Finalmente, el tercero fue Tomás Bieda, cuya pasión por la enseñanza me sorprende día a día. Tomás fue foco de mis consultas en cantidades y momentos inapropiados, pero aún así estuvo siempre al pie del cañón, más como un amigo que como un docente. Vaya también un agradecimiento enorme.

Dos profesores merecen párrafos aparte, dado que – si bien no han contribuido de manera directa con este trabajo – me han enseñado muchísimo fuera del aula. Uno de ellos es

Carlos Acuña (UNSAM), con quien hubiera deseado compartir mucho tiempo más en San Andrés. Carlos es, sin dudas, un modelo a seguir para muchos estudiantes de Ciencia Política de allí, tanto a nivel académico como personal. A él debo muchos de los progresos que hice en la escritura de este tipo de trabajos durante la carrera, pero también muchas enseñanzas personales por las que le estaré siempre agradecido.

El otro es Walter Sosa Escudero, a quien no tuve el placer de tener como docente en ninguna materia, pero sí como consejero y amigo. Atesoro nuestras charlas, en las que, con extraordinarias claridad y lucidez, logra centrar mi atención en las cosas importantes y motivarme para hacer cualquier cosa que me proponga.

Muchos docentes o graduados, además, han contribuido a este trabajo con sugerencias, sin las cuales sería mucho más imperfecto de lo que aún es. Entre ellos debe contarse a Mariana Chudnovsky (gracias por estar siempre pendiente), Marcelo Leiras, Mariano Tommasi, Lorena Moscovich, Benjamín García Holgado (un docente y amigo increíble), Carlos Varetto (UNSAM, quien sin conocerme me ayudó con el proyecto), Andy Tow, José María Gasparín, Jimena Sánchez y Mercedes Sidders, y debe suponerse algún imperdonable olvido.

Entre los alumnos, agradezco, en general, a todos mis compañeros por ayudarme a crecer juntos. En particular, quisiera agradecer a dos grupos de personas. En primer lugar, a dos nuevos hermanos que hice en la Universidad y con quienes generé una amistad que espero que dure por mucho tiempo, que son Nicolás Battaglia y Martín Dieguez. Sin ellos, seguramente, la carrera hubiera sido más dura en términos emocionales y más difícil en términos académicos. En segundo término, a toda la gente que formó y forma parte de la agrupación EPSA (Estudiantes Por San Andrés), con quienes me formé como persona durante los cuatro años de la carrera. Nuevamente y sin poder nombrar a todos, gracias a Fede, Celes, Martín, Santi, Jose, Laurita, Ger, Ari, Gonza, Lucas, Male, Teter, Maxi y todos los demás; muchos, grandes amigos que además realizaron aportes al presente trabajo. Debo sumar aquí a una gran amiga como Chivi Leiva, que además de acompañarme en la carrera me ayudó en la confección de esta tesis.

Finalmente, y deseando no haber aburrido demasiado al lector (si lo aburrió esto, no espere divertirse más con lo que viene después...), quiero agradecerle a mi novia (ya concubina), Ayelén Vanegas. Tenía decidido dedicarle un párrafo, pero al escribir me di cuenta que debía hacerlo en este lugar de la sección porque no sabía en qué lugar agregarla: ¡debía agregarla en todos! Es parte de mi familia, así lo sentimos, pero también fue parte de mi vida universitaria y del proceso de construcción de la tesis (probablemente, hizo más sugerencias que nadie). Por eso es que decidí agregar este final, que es – de algún modo – una síntesis entre lo que pasó y lo que vendrá. Gracias, mi amor, por ayudarme en todo el proceso universitario y de tesis (tanto académica como emocionalmente), por bancarme en los momentos difíciles y por disfrutar los lindos, por aceptarme como soy y por adaptarnos – ambos – a la vida en común.

Espero, entonces, no haber perdido al lector atento, que todos disfruten la lectura del texto tanto como yo disfruté escribiéndolo y que – puntualmente – aquellos mencionados compartan conmigo la satisfacción por el logro conjunto alcanzado. Ojalá este texto sirva para aportar algo a una agenda de investigación tan apasionante como es la de las prerrogativas ejecutivas.



Universidad de
San Andrés

Resumen

¿Qué explica un aumento en la probabilidad de que un presidente argentino utilice un decreto para introducir legislación - en detrimento del envío de una ley al Congreso? Para responder esta pregunta, el trabajo parte de la hipótesis de que existen condiciones políticas, institucionales y económicas que incentivan a los presidentes a optar por la utilización de decretos por sobre la estrategia de enviar leyes al congreso. Esas condiciones se constituyen aquí en hipótesis que serán testeadas cuantitativamente para controlarlas entre sí en el caso argentino en el período 1983-2007.

Utilizando una base de datos con una muestra importante de proyectos del Poder Ejecutivo, se constituyó una variable dependiente dicotómica que toma valor 1 en caso de tratarse de un decreto (tanto delegado como de necesidad y urgencia) y 0 en caso contrario.

Con base en la teoría de acción unilateral (Cox y Morgenstern, 2001) y el institucionalismo racional (Acuña y Chudnovsky, 2013) el trabajo concluye que existen, entre sus hipótesis tres condiciones que – en promedio - aumentan la mencionada probabilidad (que el Presidente provenga del PJ, que tenga posibilidad constitucional de ser reelecto y que falten relativamente muchos días para la próxima elección presidencial) y dos que – en promedio - la disminuyen (que el Presidente tenga una proporción relativamente alta de bancas en la Cámara de inicio del proyecto y el hecho de que los decretos sean constitucionales). Además, introduce algunas sugerencias tanto para la mejora institucional como para la agenda académica especializada en el tema.

Capítulo 1: Introducción

Este trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿qué explica un aumento en la probabilidad de que un presidente argentino utilice un decreto para introducir legislación - en detrimento del envío de una ley al Congreso? Para responderla, se partirá de la hipótesis de que existen condiciones políticas, institucionales y económicas que incentivan a los presidentes a optar por la utilización de decretos por sobre la estrategia de enviar leyes al congreso. Esas condiciones se constituirán en hipótesis que serán testeadas cuantitativamente para controlarlas entre sí en el caso argentino en el período 1983-2007.

La unidad de análisis será cada proyecto introducido por el Poder Ejecutivo durante el período. Se clasificará a esas observaciones a partir de una variable dependiente dicotómica que tomará valor 1 en caso de tratarse de un decreto y 0 en caso contrario. Dentro de los valores unitarios, se contabilizarán tanto los decretos delegados (aquellos para los que el Congreso dio potestad al Poder Ejecutivo) como los decretos de necesidad y urgencia (aquellos no autorizados por el Congreso antes de su elaboración), puesto que ambos son herramientas con las que el Poder Ejecutivo cuenta para introducir legislación propia, reemplazando así el envío de un proyecto de ley al Congreso¹. No se tomarán en cuenta los decretos autónomos y reglamentarios, puesto que no cumplen la función antedicha².

¹ Carey y Shugart (1998) llaman a estas dos situaciones “autoridad de decreto delegada” y “autoridad de decreto constitucional”. Esta última, puntualmente, en el caso argentino refiere al subtipo “poderes de emergencia” y no al subtipo “convencional”, que no está contemplado en la Constitución Nacional. Ambos tipos de autoridad de decreto refieren a “iniciativas presidenciales para cambiar una política establecida” (1998: 13) y no a “actos administrativos” (1998: 9).

² Los decretos delegados corresponden al Art. 76 de la Constitución Nacional; los de necesidad y urgencia, al Art. 99 inc. 3; los autónomos, al Art. 99 inc. 1 y los reglamentarios, al art. 99 inc. 2. A las diferencias entre ellos y la historia de aquellos que competen a este estudio estará dedicada una subsección del Marco Teórico.

El objetivo general, entonces, es testear para el caso argentino algunos de los factores causales propuestos por la literatura y otros que se sumarán aquí en cuanto a su efecto sobre la mencionada variable dependiente.

A. Justificación de la Pregunta de Investigación

El propósito de esta introducción es mostrar al lector la relevancia normativa, teórica y empírica de la mencionada pregunta.

En primer lugar, para argumentar desde el punto de vista normativo, es necesario observar por separado los decretos delegados y los de necesidad y urgencia. La relevancia normativa de los decretos delegados radica, a priori, en intentar comprender por qué el Poder Legislativo extendería parte de sus facultades - en temáticas determinadas - al Ejecutivo, lo cual escapa al objetivo de este trabajo. Sin embargo, aunque sea importante el hecho de que el Congreso haya delegado facultades sobre un tema en particular al Poder Ejecutivo (y por lo tanto aprobado que existan decretos sobre esa temática), es posible asumir que utilizar la alternativa de enviar una ley al Congreso convencionalmente es más saludable para el funcionamiento del sistema republicano de división de poderes, además de tratarse de una norma más estable y duradera. Por ello, si se tiene en cuenta que, aún una vez ejercida la delegación y aprobada la existencia de decretos en esa temática, el presidente puede todavía elegir utilizar una ley, observar bajo qué condiciones – en promedio - lo hace resulta relevante para comprender el funcionamiento del sistema republicano argentino en sí mismo.

Por otro lado, si hablamos de los decretos de necesidad y urgencia, es relevante destacar que la potestad institucional que el poder ejecutivo posee para dictar decretos en situaciones excepcionales se ha analizado en su esencia por primera vez por John Locke (1690), a partir

de su noción de prerrogativa³. Hoy, puede afirmarse que existe entre los legisladores consenso respecto de que debe existir; por eso, está ampliamente extendida por las constituciones de las distintas regiones del mundo⁴. En algunos casos, de hecho, se la utilizó previamente a su inclusión, por lo cual ésta funcionó como regulación de algo ya existente⁵.

Sin embargo, tanto en la argumentación teórica como en los textos constitucionales se supone que este tipo de autoridad es excepcional, no obstante lo cual no siempre se utiliza con ese carácter. La pregunta de investigación, por tanto, reviste relevancia normativa si se tiene en cuenta que el hecho de comprender por qué los presidentes tienden o no a accionar el resorte correspondiente a sus potestades legislativas excepcionales puede ayudar a promover reformas institucionales que atenúen su uso, asumiendo nuevamente que el envío de un proyecto de ley refleja un mejor funcionamiento del sistema republicano.

Existe, además, una justificación normativa de la elección del caso argentino. En la literatura que analiza esta temática en el país se ha puesto de manifiesto la idea de que los presidentes tienen mucha autonomía para decidir si comenzar legislación vía prerrogativa ejecutiva o vía ley y, en caso de optar por la primera opción, para poner en vigencia la normativa sin control legislativo (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Serraferro, 1999;

³ “El poder de prerrogativa era el que personalmente poseía el monarca, al margen de la ley, en sus decisiones de gobierno, y que hoy llamaríamos “privilegio ejecutivo” (Locke, 2006: 158).

⁴ Como se verá en el estado de la cuestión, pueden nombrarse como ejemplos Brasil (Reich, 2002; Pereira et al. 2005), Francia (Huber, 1998), Estados Unidos (Sala, 1998; Rottinghaus y Maier, 2007) – aunque allí no se llaman decretos –, Rusia (Parrish, 1998; Protsyk, 2004), Ucrania (Protsyk, 2004), Perú (Schmidt, 1998), Venezuela (Crisp, 1998), Italia (Della Sala y Kreppel, 1998) y – lógicamente – Argentina. Todos los textos del año 1998 mencionados en esta lista - y el de Ferreira Rubio y Goretti (1996) sobre Argentina - son parte del seminal trabajo “Executive Decree Authority” (Carey y Shugart, 1998) sobre decretos y diseño constitucional. Allí, a su vez, empezaron a esbozarse algunas de las hipótesis que se desarrollarán luego. Pérez Hualde (1995) observó también diseños constitucionales de diversos países haciendo hincapié en el argentino. Por caso, en su libro describe los de Alemania, Italia, Francia, España, Brasil, Colombia y Perú.

⁵ Como sucedió durante la presidencia de Alfonsín y el primer mandato de Menem en Argentina, por caso. Esta posibilidad es bien teorizada por Palanza (2007) y será relevante en el modelo que se desarrollará.

Negretto, 2002). Esto aplica para los dos tipos de decretos, que tienen estipulada una instancia de control parlamentario (la Comisión Bicameral Permanente) que ha sido reglamentada recién en el año 2006. Con anterioridad, los decretos han probado ser una herramienta eficaz para introducir normativa sin control (situación que no les es constitucionalmente propia) y su uso ha suscitado, por el amplio poder que otorgan, una polémica. Fundamentalmente, los DNU, que no han sido autorizados previamente vía delegación por el Congreso, son objeto de ella.

Por esa razón, a la que puede sumarse la propia eficacia que el uso de ambos tipos de prerrogativa ejecutiva posee en el país, es posible pensar que testear estadísticamente si existen condiciones que, en promedio, incentiven su uso y esbozar mecanismos causales para comprender esas relaciones ayudaría a entender mejor el funcionamiento y las consecuencias concretas de las atribuciones legislativas que otorga al primer mandatario el presidencialismo argentino.

En segundo término, y desde un abordaje teórico, no resulta posible ignorar que el presidente tiene una decisión estratégica que tomar al momento de tomar la iniciativa legislativa: debe optar por la utilización del decreto o por el envío de un proyecto de ley al Congreso (Linz, 1994). Al actuar el primer mandatario en una matriz política (Acuña y Chudnovsky, 2013) constituida por distintas variables que pueden modificar sus incentivos, cabe preguntarse cuáles son esos factores y en qué dirección pesa cada uno a la hora de que el presidente tome la decisión, y es por eso que la pregunta cobra relevancia. Como respuesta a esto, la literatura propone distintas causas potenciales, que pueden resumirse como políticas, institucionales, económicas e ideológicas y que serán desarrolladas en las secciones “Estado de la Cuestión” y “Marco Teórico”.

Respecto al caso, si bien existen trabajos que testean para Argentina algunos de los argumentos que utilizaremos en este estudio (Je Heon Kim, 2007), se observa en la literatura un vacío respecto del uso de variable dependiente dicotómica anteriormente

descrita en dos dimensiones: por un lado, respecto de la unidad de análisis (cada proyecto de legislación tomado individualmente) y, por otro, respecto de la conceptualización de la variable dependiente (no suelen tomarse en cuenta los decretos delegados, sino solo los DNU). En términos teóricos, ambas situaciones revisten importancia y la pregunta, por ello, cobra sentido para el caso elegido.

Además, existen trabajos que observan causas estructurales o institucionales de mayor uso de decretos por parte de los presidentes de otros países; sobre todo, Brasil – incluso trabajos comparativos (Negretto, 2002; Amorim Neto, 2006) -. Parece, entonces, interesante testear esas hipótesis para observar similitudes y diferencias entre Argentina y otras naciones para las que se hayan observado esas variables⁶.

Finalmente, es necesario aclarar por qué – desde el punto de vista empírico - el caso de Argentina es relevante para un estudio de esta índole. Según se ha observado, el país ha poseído ciertas características respecto de las que serán variables de interés que lo hacen elegible para este tipo de trabajo. En principio, Argentina ha sido caracterizada por literatura comparativa como un caso excepcional de “decretismo” durante algunos años del período elegido⁷, pero también ha tenido valores bajos en otros (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Carey y Shugart, 1998). Además, ha existido allí un cambio fuerte en el entorno institucional: la Reforma Constitucional de 1994. Ésta le dio al presidente posibilidad de reelección por un período y a los decretos delegados y de necesidad y urgencia, status constitucional⁸. Por otra parte, durante diferentes momentos del mencionado período ha variado la composición de las mayorías legislativas (en la Cámara de Diputados)⁹ y han

⁶Teniendo en cuenta que la variable dependiente estará operacionalizada de manera distinta.

⁷ Las razones por las cuales se lo eligió serán expuestas en la sección “Marco Metodológico”.

⁸ Ver “Breve historia de los DNU en Argentina”.

⁹ Ver Gráfico 3 en el anexo. Todos los gráficos del 3 en adelante se encuentran allí.

sobvenido fuertes crisis económicas¹⁰. Es posible pensar, entonces, en un trabajo estadístico sobre el país cuyos resultados arrojen cierta luz sobre el fenómeno.

Solo queda exponer la estructura del trabajo para luego dar paso a su desarrollo. En el capítulo 2, “Estado de la Cuestión”, se expondrá la literatura relevante sobre el tema. Ésta será organizada en función de las potenciales variables independientes que presenta. Además, se hará una sucinta mención a la literatura descriptiva que existe sobre el uso de decretos en Argentina. En el Capítulo 3, “Marco Teórico”, se expondrá el marco analítico general del trabajo y se expondrá una breve historia de los Decretos Delegados y de los DNUs en Argentina para caracterizar y conceptualizar de manera más precisa la variable dependiente, para lo cual también se hará una mención a la no inclusión de Decretos Autónomos y Decretos Reglamentarios. Luego, se justificará la elección – o no – de las variables independientes expuestas previamente y se propondrán otras con sus respectivos mecanismos causales. De ese modo, terminará de constituirse el modelo principal de este estudio. En el capítulo 4, “Marco Metodológico”, se justificará la elección del período, se desarrollará la conceptualización y operacionalización de las variables dependiente e independientes, se dará cuenta de las fuentes de cada uno de los datos y se describirá la estrategia de análisis de éstos. En el capítulo 5 se expondrán y se analizarán los resultados del estudio. Finalmente, en el capítulo 6 se presentarán las conclusiones del trabajo.

¹⁰ Ver Gráfico 5.

Capítulo 2: Estado de la Cuestión y Contribución a la Literatura

A. Estado de la Cuestión

La literatura ha dado cuenta de diversas condiciones que pueden incentivar el uso de decretos por sobre la elección de la vía legislativa y, por otro lado, ha descrito el funcionamiento de la institución de los Decretos de Necesidad de Urgencia en Argentina hasta 2011 con relativa exhaustividad. Se desarrollará en este apartado el primer tipo de argumentos, dado que se utilizará el segundo en profundidad – más allá de una mención que se hará en este estado del arte - para la caracterización de la variable dependiente, propia de la sección “Marco Teórico”. Es necesario aclarar que muchos de los argumentos de los que se dará cuenta en esta sección aplican también para el uso de decretos delegados, cuya historia no ha sido igualmente desarrollada. En los casos en que eso no suceda, se explicitará convenientemente.

Se observarán las variables independientes que se han propuesto en trabajos anteriores en términos de factores políticos, institucionales y económicos¹¹.

Comenzando con las potenciales causas políticas, es necesario mencionar en primer término la variable “mayoría legislativa del partido del presidente”, puesto que es la que ha generado el debate teórico más importante en este corpus. Esa discusión contiene los trabajos seminales de esta literatura (Howell y Moe, 1999; Carey y Shugart, 1998; Epstein y O’Halloran, 1999).

¹¹ Esta clasificación es una variación de la de Acuña y Chudnovsky (2013), que se desarrollará en la sección “Marco Teórico” y que inserta también variables “ideológicas”, que no han sido tenidas en cuenta aún por la literatura que concierne a esta temática.

Para introducir la dicotomía entre la teoría de la acción unilateral y la de la delegación, que se definirán justo debajo, es necesario aclarar previamente que las legislaturas latinoamericanas han sido por sí mismas objeto de una tensión académica: existen quienes las ven como “meramente reactivas” y quienes sostienen que tienen importancia en la creación de leyes. Los primeros sostienen que “carecen de recursos para generar sus propias propuestas” y solo “enmiendan o vetan las propuestas del ejecutivo” (Cox y Morgenstern, 2001: 373) (Serraferro, 1999; Reich, 2002; Je Heon Kim, 2007). En tanto, para el segundo grupo de autores “no toda la legislación propuesta por el ejecutivo es aprobada, ni lo es sin modificaciones, ni el ejecutivo puede utilizar el decreto unilateralmente y sin restricciones” (Calvo, 2013: 123) (Mustapic, 2000; Eaton, 2003¹²).

La literatura que es menester analizar en este trabajo - definida al comienzo de la sección - se centra puntualmente en legislaturas que se observan como reactivas; aunque algunos casos de legislaturas proactivas son tomados en consideración, esto ocurre marginalmente. Esa marginalidad se debe al objeto de estudio: al tomar como tal una decisión del presidente, la previsión de éste respecto de la reacción del legislativo se vuelve fundamental para sus incentivos¹³.

Dicho esto, es posible pasar a dar cuenta de la división teórica que existe respecto de los efectos de que el presidente tenga mayoría parlamentaria sobre la elección de la estrategia legislativa “decreto” por sobre la estrategia “ley”. Para ello, el trabajo se servirá de Pereira, Power y Rennó (2005), artículo que organiza esta discusión de manera esclarecedora.

¹² Si bien Mustapic (2000) y – sobre todo – Calvo (2013) proporcionan evidencia de la proactividad de la legislatura Argentina, Eaton (2003) la trabaja en un estudio de caso. Según él, los legisladores argentinos fueron muy importantes como autores intelectuales de la reforma de la promoción regional en el país y, por lo tanto, si se los deja fuera del análisis “el proceso se torna ininteligible” (2003: 501).

¹³ Lógicamente, es importantísimo tener en cuenta la evidencia que presenta Calvo (2013) sobre el funcionamiento del Congreso en Argentina, pero es necesario destacar que el interés de este trabajo para – justamente – por observar a esa institución inmersa en procesos reactivos (esto es, reaccionando a una iniciativa del poder ejecutivo).

Según los autores, existen dos teorías rivales sobre las motivaciones de los presidentes para utilizar su autoridad de decreto: la de “acción unilateral” y la de “delegación”. La primera postula que los decretos son “un instrumento que el poder ejecutivo usa para sobre pasar legislaturas adversarias o no cooperativas” (2005: 180) (Gleiber y Shull, 1992; Krause y Cohen, 1997; Howell y Moe, 1999)¹⁴. De este modo, el número de decretos aumentaría cuando “los legisladores apoyan menos” al presidente (Pereira et al., 2005: 183). En este sentido, un argumento sin dudas relevante es el de Cox y Morgenstern (2001), según quienes – en Latinoamérica- los presidentes proponen la legislación, pero lo hacen midiendo continuamente la probable estrategia de la legislatura (cooperar u oponerse) y eligen utilizar decretos en caso de oposición¹⁵.

En tanto, la segunda propone que las iniciativas del ejecutivo “también satisfacen las preferencias de los legisladores”, puesto que ellos “delegan ese poder y tienen amplias oportunidades para superar –por ley – cualquier política presidencial no deseable iniciada por decreto” (2005: 181) (Kiewiet y McCubbins, 1991; Carey y Shugart, 1998; Epstein y O’Halloran, 1999). Sin embargo, según Carey y Shugart (1998), la delegación también puede ocurrir sin ese control, causada por “apoyo partidario al ejecutivo, problemas de acción colectiva en la legislatura o incentivos electorales de los legisladores” (1998: 295).

¹⁴ Teniendo eso en cuenta, podemos afirmar que dentro del grupo que Pereira et al. llaman “teoría de acción unilateral” se encuentran aquellos autores que Carey y Shugart (1998: 4) identifican con la “interpretación de la usurpación” de poder, y que llaman al policymaking por decreto “democracia delegativa” (O’Donnell, 2011).

¹⁵ Según Cox y Morgenstern (2001), “el presidente preverá que la mayoría legislativa será recalcitrante (escaso porcentaje de legisladores apoyan al presidente; rechazarán en esencia todas sus propuestas), subordinada (un altísimo porcentaje de legisladores está en deuda con el presidente; aceptarán en esencia cualquiera de sus propuestas), negociadora (le exige al presidente tener voz y voto en las decisiones) y parroquial-venal (está dispuesta a hacer concesiones en políticas públicas a cambio de favores u otros beneficios)” (2001: 376). El presidente, para ellos, tiene una “respuesta óptima” a cada mayoría. A la recalcitrante, “poderes unilaterales” (decretos, presidente “imperial” o “impotente” según las capacidades constitucionales que posea); a la subordinada, “dictar las condiciones” (enviar leyes; presidente “dominante”); en los otros dos casos, el presidente debe negociar, ya sea “cargos públicos” para la mayoría negociadora (presidente “coalicional”) o “favores y patronazgo” para la parroquial (presidente “nacional”) (2001: 380, 382).

Así, en este caso, el número de decretos aumentaría cuando el presidente “enfrenta un congreso relativamente cooperativo” (Pereira et al., 2005: 183)¹⁶.

Es necesario aclarar, sin embargo, que los decretos delegados no necesariamente deben ser atribuidos a la teoría delegativa, puesto que – pese a la coincidencia de nomenclatura y como se explicará en la sección “Marco Teórico” – éstos tienen “bases de delegación” (“normas delegantes”; Gelli, 2008: 271) que pueden haber sido dictadas por el Congreso con composiciones anteriores al momento en el que efectivamente el presidente toma la decisión de introducir legislación por esa vía. Llegado el caso, el primer mandatario tiene – como se afirmó anteriormente – la posibilidad de optar por utilizar un decreto o enviar un proyecto de ley al Congreso y puede, entonces, observar la composición de éste para tomar esa decisión. Es por eso que aún los decretos delegados pueden ser atribuidos a cualquiera de las dos teorías.

En definitiva, ambas corrientes atribuyen el mismo fenómeno (mayor proporción de decretos) a dos causas contradictorias entre sí: la cooperación y la falta de cooperación de la legislatura. Como se desarrollará en las próximas líneas, estos grupos de autores se enfrentan puntualmente alrededor de esa variable, pero tienen en común la utilización algunas otras; incluso, con los mismos mecanismos causales. En este sentido, la toma de postura de este estudio en el descripto debate no será definitiva: se sostendrá que es

¹⁶La “Delegación”, en tanto teoría, no es necesariamente jurídica, sino que denota la existencia de un congreso cooperativo. Un segundo sentido tiene que ver con los decretos delegados, que sí tienen que ver con lo jurídico y pueden ser utilizados – como se observará más adelante – para sobrellevar legislaturas no cooperativas tiempo después de la sanción de las leyes que delegan ese poder. Un tercer sentido de “delegación” es aquel relacionado con la “democracia delegativa”, que tiene que ver con la preponderancia del poder ejecutivo por sobre los demás a la hora de tomar decisiones de política (O’Donnell, 2011).

necesario elegir el mecanismo causal que se ajuste mejor al caso observado, y se justificará en función de eso la selección realizada en la sección “Marco Teórico”¹⁷.

Habiendo destacado este debate, se debe mencionar – en pos de esta exposición - que los trabajos seminales de ambas corrientes teóricas han sido matizados y enriquecidos con nuevas variables por numerosos nuevos artículos, lo cual permite abarcar aún más potenciales factores causales. Por lo tanto, los argumentos que se desarrollarán a continuación pueden ser – salvo que se indique lo contrario – aplicados en conjunto con modelos tanto de “acción unilateral” como de “delegación”.

Continuando con variables políticas, Reich (2002) propone que la existencia de los decretos representa una “decisión racional de delegar” que tiene que ver con los “intereses políticos de los legisladores” (2002: 6). A partir del modelo de costos de transacción de los mencionados Epstein y O’Halloran (1999)¹⁸, el autor postula que los legisladores brasileños ganan más supervisando y enmendando que comenzando la legislación, en buena parte a causa de que “la especialización política y el *seniority* están subvalorados” (2002: 5).

En este caso, entonces, tener una legislatura reactiva no es necesariamente una situación que quite poder a los legisladores¹⁹: para Reich, éstos ganan fuerza a partir de poseer la posibilidad institucional de enmendar los decretos que llegan y de la capacidad de elegir en qué *issues* focalizarse (lo harán en aquellos políticamente relevantes). Este argumento es plenamente delegativo en el sentido en que este trabajo utiliza ese término, y agrega

¹⁷De hecho, el argumento central de Pereira et al. (2005) es que los datos del caso de Brasil (año-año) aportan evidencia para una teoría o para otra según el período que se tome. Sin embargo, el hecho de querer generar una teoría de alcance medio para Argentina empujará este estudio, como veremos, a utilizar una variante metodológica diferente y – por tanto – a tomar partido por una de las dos teorías para este caso.

¹⁸“La decisión del Congreso es “hacer o comprar”. Cada alternativa tiene costos y beneficios (...). Por tanto, los legisladores harán ellos mismos la legislación solo cuando los beneficios políticos derivados de ello sobre pasen a los costos. De otro modo, delegarán en el ejecutivo” (Epstein y O’Halloran, 1999: 7-9).

¹⁹Aunque Cox y Morgenstern no sostienen esto en todos los casos, como ya aclaramos.

incentivos puntualmente políticos²⁰. Es de destacar, sin embargo, que – tal como se expresó en la introducción – el Congreso argentino no tuvo (hasta 2006) la obligación de controlar los decretos y aún menos la posibilidad de enmendarlos; de hecho, aun existiendo la Comisión Bicameral Permanente solo puede aprobarlos o desaprobados -. Por lo tanto, este argumento no es factible en este país.

Mustapic (2000) observa, por su parte, al Congreso argentino durante el menemismo, y argumenta que el PJ, siendo “casi mayoritario” en la legislatura, recurrió a los decretos como herramienta legislativa por la “expectativa de enfrentar la resistencia de sus propios legisladores (indisciplinados)” en caso de utilizar la ley. Este argumento, entonces, introduce al análisis la variable “disciplina partidaria”: cuanto más se observe, es más probable que se opte por utilizar decretos, puesto que no se tiene la certeza de que las mayorías del partido del presidente responderán efectivamente a él²¹. Cabe destacar que, en este caso, el argumento de fondo es también la falta de cooperación del Congreso, aunque no por falta de mayoría sino por la falta de disciplina de ésta.

Sin embargo, Je Heon Kim (2007) propone que un presidente tiene menos probabilidad de elegir usar decretos si “no tiene apoyo mayoritario cohesivo en la legislatura y en las cortes” (2007: 2). La idea que subyace a esto es, entonces, que una legislatura con mayoría presidencial disciplinada reacciona aprobando²² más fácilmente los decretos que el primer

²⁰ Como se verá en Negretto (2002, 2010), estos incentivos se combinan con una institución clave para esta dinámica (la regla de aprobación explícita de decretos), puesto que existen gracias a ella. Los legisladores toman la decisión de delegar porque saben que, sin su aprobación, el decreto no tendría validez, y que por lo tanto tendrán participación necesariamente. Si no fuera así, como demuestra Negretto (2002) con su comparación entre Brasil y Argentina, la delegación sería menos racional porque la legislatura participaría menos en la sanción de la normativa creada a partir de decretos.

²¹ Ver también Amorim Neto (2007).

²² “Aprobando”, en este caso, no tiene que ver con la aprobación explícita de los decretos (que no es necesaria) sino con no ponerles frenos.

mandatario proponga, y viceversa²³, y que por tanto los usará más porque – según asume – son una herramienta más directa (ver más adelante el argumento de Palanza (2007)).

Ese trabajo toma de Negretto (2002) una variable política muy relevante: la fragmentación partidaria. Según el mencionado autor, cuanto menor sea el número efectivo de partidos (NEP)²⁴, menos probable es que el presidente tenga minoría en ambas cámaras, por lo cual habría más decretos²⁵. Je Heon Kim (2007), por su parte, agrega que, a mayor fragmentación, es más difícil que los legisladores puedan coordinar acción para vetar un decreto presidencial. Amorim Neto (2007)²⁶ aporta, además, que esa fragmentación aumenta el número de actores de veto²⁷ en el Congreso, por lo que sancionar una ley es más costoso, lo cual también aumenta la probabilidad de usar decretos.

Otra variable política potencialmente relevante es la popularidad del presidente (Pereira et. al., 2005). Es posible pensar – según ellos – que esta variable podría tanto disminuir como aumentar la proporción de decretos, dependiendo de si el argumento se apoya en la teoría de la acción unilateral o en la de la delegación. Según la primera, cuando la popularidad es alta el presidente utilizará menos decretos, dado que se supone que un presidente popular tiene un mayor margen de acción y que, por cálculos políticos, los legisladores intentarán

²³ A eso llama modelo de “*constrained unilateralism*”, puesto que el presidente tiene poder para crear leyes pero el sistema de *checks and balances* le pone límites políticos. Para él, Argentina es un caso que encaja en este modelo, de manera que lo utiliza para demostrar que sus dos hipótesis se ajustan a un caso y que otras – algunas, las que se utilizarán más adelante en este trabajo – no establecen relaciones estadísticamente significativas con la variable dependiente. Sin embargo, él mide esta última con la “número de decretos por año” (2007: 24), lo cual – a nuestro criterio – omite controlar por la cantidad de legislación de ese año (que podría hacer subir o bajar el número por una suba o baja general).

²⁴ Número efectivo de partidos, calculado como se observará en la sección “Marco Teórico”.

²⁵ Con el argumento de la teoría de la delegación, que es el que Negretto utiliza.

²⁶ Respecto de las mayorías, Amorim Neto (2007) propone un argumento relacionado con la teoría de acción unilateral: cuantos más partidarios disciplinados tenga el presidente en la legislatura, más fácil le será aprobar una ley, y por lo tanto es más probable que lo intente. Esto demuestra que, en definitiva, la teoría de la acción unilateral y la delegación no están tan alejadas en algunos aspectos (por caso, en los argumentos respecto de los efectos de la fragmentación legislativa sobre el uso de decretos, ya que este autor y Negretto utilizan el mismo).

²⁷ Ver Tsebelis (1995).

no bloquear sus iniciativas legislativas en forma de ley (Brody, 1991). Calvo (2007) agrega, además, que el Presidente “robustece su poder de negociación frente al Congreso al apelar a la opinión pública, lo cual podría ayudarlo a sobrepasar incluso el hecho de tener minoría o mayoría indisciplinada en el Congreso” (2007: 263). Sin embargo, la segunda postula que el presidente utilizará más decretos cuanto más popular sea, puesto que la legislatura le ha dado la potestad de comenzar la actividad legislativa y en momentos de mayor consenso entre ambos poderes es “cuando más deberían proliferar” (Pereira et. al, 2005: 183).

Un último aporte a esta literatura tiene que ver con los presidentes con posiciones ideológicas extremas. Éstos ocasionan que existan posturas totalmente divergentes entre ellos mismos y la legislatura. De este modo, es menos probable que un mandatario de estas características elija utilizar leyes, sino que apuntaría a usar decretos sabiendo que - de otra forma - su iniciativa será rechazada (Amorim Neto, 2006).

Si bien ese tipo de límites tiene una importancia indudable, deben sumarse al análisis los factores institucionales, que influyen también en la variable dependiente elegida. Entre ellos, el más elemental es la constitucionalidad o no de los decretos. Sobre esa cuestión, Palanza (2007) propone que cuando los decretos pueden ser elegidos de manera constitucionalmente válida como medios de *policymaking*, al ser menos costosos – en términos de negociación - que las leyes, debe esperarse que sean utilizados. En tanto, cuando éstos no son constitucionales, la autora sostiene que su uso es una “función directa del compromiso institucional del presidente; esto es, de su valuación de sus derechos de decisión constitucionales” (2007: 1): mientras más valore la constitución, menos los usará. Cuanto menos lo haga, los usará más.

Sin embargo, Cox y Morgenstern (2001) proponen que un presidente que sea “políticamente fuerte preferirá – habitualmente – sancionar leyes antes que emitir decretos”. Fundamentalmente, eso sucede – según los autores – porque las leyes “permiten anular decretos conflictivos, son más difíciles de suprimir una vez sancionadas y son

instrumentos constitucionales más sólidos” (2001: 379). Esta idea matiza el argumento anterior: aún si los decretos son constitucionalmente válidos, no siempre debe esperarse que se los utilice, sino solo en el caso en que el presidente enfrente una legislatura no cooperativa.

Por lo tanto, pueden extraerse de este contraste dos ideas centrales. En primer lugar, la constitucionalidad de los decretos por sí misma no necesariamente implica un mayor uso de este instrumento: al combinársela con una legislatura cooperativa o no cooperativa y, dependiendo del argumento que se esgrima, podrá hipotetizarse en una u otra dirección. Por otra parte, y en segundo término, el efecto de la constitucionalidad por sí sola también ha sido discutido. Existen autores que proponen que ésta genera un mayor uso de decretos por validarlos y por otorgarle al Presidente atribuciones legislativas para proponer nuevas ideas (Negretto, 2002; Palanza, 2007), pero también existen otros que la constitucionalidad funciona como regulación (por ejemplo, en cuanto a los temas para los que los decretos pueden utilizarse) y que, por lo tanto, el presidente tendería – teóricamente - a recurrir a las leyes convencionales en la mayoría de los casos, aún si tiene que negociar con la legislatura (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Cox y Morgenstern, 2001).

Prosiguiendo, es necesario analizar dos variables que – para decretos constitucionales – suma Negretto (2002, 2010)²⁸: el poder de veto del presidente y la regla de aprobación de decretos por parte de la legislatura. Esta última, sostiene, puede ser tácita o explícita (Pérez Hualde, 1995). En el segundo caso, el veto no tendría efecto alguno porque es requerido como condición necesaria que la legislatura dé su aprobación al contenido del decreto. Así,

²⁸ En su modelo también utiliza, como variables políticas, el apoyo en la legislatura y la fragmentación.

con aprobación explícita tiende a haber menos decretos, puesto que tener que lograr su aprobación en el Congreso es más costoso que no tener que hacerlo²⁹.

Sin embargo, en el primer caso la legislatura solo podría contradecirlo a través de una ley que el mismo presidente vetaría. En este sentido, la regla relevante es la mayoría que el Congreso necesita para insistir con una ley: cuanto más alta sea, más complejo será, y por tanto más relevancia tendrá el poder de veto del presidente, de modo tal que es más probable que utilice decretos (2010: 540). En Argentina, como menciona también Mustapic, “los costos de formar una coalición parlamentaria que revise la decisión presidencial son muy altos, puesto que deben asegurarse los 2/3 que requiere la insistencia” (2000: 585), frase que resume también los resultados de Negretto para el país en comparación con Brasil³⁰.

Es necesario hacer una pequeña digresión a este respecto. La idea a la que este trabajo suscribe es aquella que sostiene que la regla explícita de aprobación hace menos plausible el uso de decretos porque aumenta la cantidad de obstáculos a su transformación en norma operativa. Sin embargo, no es posible suscribir a aquella que propone que la regla de aprobación tácita promovía el uso de decretos en Argentina por el poder de veto del presidente y el alto umbral requerido para la insistencia legislativa, puesto que, según Gelli (2001),

(...) Dado que la intervención del Congreso, tal como bien lo señala el Tribunal, no implica función legislativa, debe señalarse que sería impropio el veto presidencial sobre un eventual rechazo legislativo de los decretos de necesidad y urgencia. Claro que si el Congreso opta por sancionar una ley formal y material, con contenido diverso al establecido en el decreto de necesidad y urgencia pero

²⁹ En la sección “Marco Teórico”, esto se explicará en términos de Tsebelis (1995).

³⁰ Argentina tiene regla de aprobación tácita y un umbral de insistencia de 2/3; Brasil, explícita y 1/2. De esta forma, la legislatura participa menos en el proceso de creación de la legislación vía decretos en Argentina que en Brasil.

con efectos sobre esa norma, la atribución presidencial de observar las leyes se mantiene intacta (Gelli, 2001: 619)³¹.

Por tanto, este trabajo – si bien prácticamente no analiza el período posterior a la reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, en 2006 –asume que la regla de aprobación explícita es un obstáculo más fuerte que la tácita para el uso de decretos porque altera en ese sentido el procedimiento, lo cual no por obvio es poco relevante. En este sentido, se observa que, mientras con la tácita el decreto es válido salvo que la legislatura lo rechace (situación que ocurría cuando no estaba reglamentada la Comisión Bicameral Permanente de regulación de los decretos), con la explícita el decreto no es válido hasta que la legislatura lo apruebe. La discrepancia de este estudio con los otros relacionados a esta temática se enfoca en los incentivos de los legisladores en un sistema con regla de aprobación tácita para no rechazar los decretos: visto que no podían desconocer que el rechazo no podía ser vetado por el presidente, los incentivos políticos cobran relevancia. Aun así, el hecho de que la regla explícita es un obstáculo más fuerte que la tácita para el uso de decretos es teóricamente incuestionable.

Una última variable institucional relevante son los horizontes temporales: esto es, la posibilidad que observe el presidente de lograr prolongar su poder en el tiempo. Es más probable que el Presidente intente utilizar una ley y no un decreto cuando observa que tiene chances de mantenerse en el poder por un período relativamente extenso de tiempo. Esto puede suceder porque el mandatario debe intentar generar consensos con otros partidos para gobernar con un mayor margen de maniobra (Pereira et. al, 2005) o simplemente porque

³¹Se utilizó la versión de 2001 de la Constitución Comentada y Concordada de María Angélica Gelli para descartar la posibilidad de que antes de 2006 (año de reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente) efectivamente solo se pudieran utilizar leyes para rechazar DNU.

tiene más tiempo para realizar *policymaking* a través de leyes, lo cual – según asume Amorim Neto (2006) -tiene resultados de plazo más largo³².

Por último, es necesario tener en consideración aquellas variables relacionadas con la economía. En este sentido, se suma también al tablero la posibilidad de que las situaciones de crisis económica propicien el uso de decretos (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Pereira et al, 2005; Amorim Neto, 2006). El argumento es que las situaciones de emergencia requieren resolución rápida y que el decreto es funcional a ese tipo de circunstancias³³.

En conclusión, entonces, la literatura ha dado cuenta de una serie de variables que pueden ser muy relevantes para comprender la elección de la herramienta legislativa del decreto por sobre la de la ley: políticas (tener mayoría en el congreso - según el mecanismo causal que se esgrima, el efecto puede ser positivo o negativo -, menor disciplina partidaria, mayor fragmentación, alta popularidad del presidente – nuevamente, el efecto puede ser positivo o negativo - y posiciones ideológicas extremas), institucionales (la constitucionalidad de los decretos – que también puede funcionar positiva o negativamente -, el poder de veto en combinación con regla de aprobación tácita y umbrales altos de insistencia y horizontes temporales cortos) y económicas (situaciones de crisis económica).

Algunas de estas razones, en conjunto con algunas otras que se propondrán, pueden haber estado en funcionamiento en Argentina para que se haya desarrollado – sobre todo, en algunos presidentes – un uso de decretos más alto que el que históricamente se observaba. Por ello, en el marco teórico se describirá la postura analítica general de referencia de este trabajo, se desarrollará una caracterización exhaustiva de nuestra variable dependiente y se

³²Amorim Neto propone como medida la distancia al final del mandato, mientras Pereira et al. utilizan la posibilidad de reelección del presidente. Esta última decididamente es también un factor institucional relevante.

³³ Pereira et. al miden inflación y “momentos de aplicación de paquetes de estabilización”, mientras Amorim Neto utiliza inflación y recesión como indicadores.

dará forma al modelo justificando la elección de algunas variables independientes utilizadas por la literatura (y la no elección de otras) y sugiriendo mecanismos causales para otras que todavía no han sido propuestas.

B. Contribución a la Literatura

Un estudio de esta naturaleza puede contribuir con la literatura descripta por dos caminos distintos.

En primer lugar, permite condensar las ideas que distintos autores han propuesto por separado y establecer una serie de controles entre ellas. Eso ayudará a comprender mejor cómo se relacionan estas hipótesis entre sí y cuáles tienen respaldo estadístico en función de la variable dependiente elegida. Además, en relación a esto, es necesario recordar que la propia variable dependiente es novedosa en la literatura, puesto que aún no se ha utilizado para ningún país, sino que siempre se ha observado la cantidad de decretos (ya sea por año o por mes).

En segundo término, a partir del conocimiento sobre ese respaldo puede profundizarse – en posteriores investigaciones - sobre los mecanismos causales relevantes. Eso es posible de ser logrado a través de estudios de caso cualitativos o, incluso, de estudios comparativos para observar el funcionamiento de esos mismos mecanismos en otros países o en/entre unidades subnacionales.

Capítulo 3: Marco Teórico

A. Marco Analítico General

En los trabajos causales citados en el “Estado de la Cuestión” se utiliza para desarrollar teoría – mayoritariamente - el enfoque institucionalista racional. Esta postura – en la versión de Acuña y Chudnovsky (2013)³⁴, que es la que se tomará en este estudio - reconoce a los actores como “sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica; esto es, de conocer sus intereses, transformarlos en objetivos, diseñar un curso de acción para lograr esos objetivos y contar con relativa autonomía para implementarlo” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36). Sin embargo, a su vez, asume que “la intencionalidad que da sentido al accionar de los actores se materializa dentro de marcos donde la organización de los grupos sociales, las instituciones estatales y el régimen político y legal fijan y constituyen las reglas que determinan probabilidades diferenciales para el logro de objetivos de los actores” (2013: 30).

En este sentido, entonces, el institucionalismo racional sitúa a los actores dentro de una matriz política (2013: 29), por lo que el punto de partida teórico de este trabajo es que el contexto matricial en el que los actores (en este caso, los presidentes) toman decisiones importa de manera significativa en el *outcome* final de estas decisiones, y lo hace a través de variables político-institucionales³⁵, socioestructurales³⁶ e ideológico-culturales³⁷.

³⁴ Este trabajo es tributario de estudios paradigmáticos del institucionalismo; ciertamente, ese es el caso de aquel de Douglas North (1991).

³⁵ Este trabajo diferencia las variables políticas de las institucionales, puesto que las primeras tienen que ver con “la capacidad o el poder de todo grupo sociopolítico para organizarse, definir intereses, objetivos y estrategias” mientras las segundas se relacionan con “el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales que determina una probabilidad diferencial para el logro de esos objetivos o intereses” (2013: 30).

Esta perspectiva es ciertamente útil para entender el tema, puesto que la decisión de utilizar Decretos de Necesidad y Urgencia es propia de un actor, el Presidente de la Nación, que puede asumirse como racional y toma decisiones que cambian en función de la interacción de esas decisiones y de su mapa cognitivo con el contexto político-institucional y estructural (es decir, en pos de los incentivos que el contexto le proponga).

Esta definición teórica permite descartar algunas explicaciones alternativas que, desde esta perspectiva, no resultan satisfactorias por no incluir alguno de los elementos que el postulado antedicho contiene. Por caso, las explicaciones basadas solo en la “cultura del decreto” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996) no aprehenden las diferencias entre el uso que hizo cada Presidente de la herramienta en cuestión. Además, es posible descartar el institucionalismo histórico por la misma razón: es claro, al observar los datos, que el uso de decretos no es un proceso *path-dependent*³⁸ (la cantidad de decretos cambia con el tiempo, y no siempre la tendencia es creciente). Por otra parte, una explicación netamente estructural dejaría fuera la individualidad de la decisión del presidente, lo cual no parece plausible. Finalmente, ninguna de estas tiene en cuenta la relación actor-instituciones, que es lo que este marco teórico intenta resaltar.

Por último, es de destacar que sí hay una explicación que no es posible descartar *a priori*: la del “estilo de liderazgo” de los presidentes. Sería una hipótesis perfectamente defendible

³⁶ Son aquellas que, remitiendo a la “estructura social y económica” de una sociedad determinada, “fijan los límites de aquello que es materialmente factible alcanzar en un momento dado” en ella (2013: 29).

³⁷ Son aquellas que dan cuenta de la “percepción/conocimiento de los actores respecto de los límites de factibilidad que enfrentan sus acciones y objetivos (...) y de la mayor o menor probabilidad de éxito de un accionar dado, lo cual forja una mayor o menor aceptación normativa de un determinado curso de acción u objetivo” (2013: 32).

³⁸ Ver Pierson (2004).

aquella que sostenga que hay presidentes más y menos personalistas, y que aquellos que lo sean en mayor medida usarán más decretos³⁹.

Sin embargo, este trabajo apunta – justamente – a sostener que hay algo más allá del estilo de liderazgo, y ese “más allá” es la mencionada relación actores-contexto institucional y estructural, que permanece aunque haya cambios en la primera magistratura. Al decir esto, se intenta hipotetizar que existen relaciones institucionales y estructurales que aumentarán o disminuirán la tendencia a usar decretos de cada presidente en sus propios términos, independientemente de las diferencias entre ellos, al afectar su estructura de incentivos.

Esa estructura de incentivos, según Linz (1994), está condicionada por los horizontes temporales: el hecho de ser presidente hace que exista un deseo de hacer las cosas más rápido⁴⁰ porque el mandatario se encuentra limitado a uno o dos períodos en su cargo. En ese sentido, “los presidentes operan en un horizonte de corto plazo en el que solo pueden intentar introducir una política con un decreto o con una ley, y no los dos” (Amorim Neto, 2007: 242). Esta idea puede leerse como un argumento de actores operando dentro de una matriz política, pero aplicado a la temática de interés de este estudio.

Así queda constituido un marco analítico general que intenta conjugar variables de tipo estructural que modifican la estructura de incentivos del Presidente de turno con otras más individuales referentes al estilo político. Se pasará a detallar brevemente la historia de los Decretos Delegados y de Necesidad y Urgencia en nuestro país.

³⁹ El argumento de Palanza (2007), del que se ha dado cuenta en la sección “Estado de la Cuestión”, propone un modelo interesante que incorpora esta variable de forma teóricamente plausible para los casos en los que los decretos no están contemplados en la constitución.

⁴⁰ Deseo de “*vouloir conclure*”, según Hirschman (Linz, 1994: 17).

B. Variable dependiente.

En esta sección se profundizará en la construcción de la variable dependiente. Para eso, se describirá la función jurídica de los decretos delegados y de los de necesidad y urgencia por separado en perspectiva histórica y, luego, se los comparará con los autónomos y los reglamentarios.

B.1 Decretos Delegados⁴¹

Los decretos delegados figuran en el Art. 76 de la Constitución Nacional. En éste, el principio es la prohibición, no obstante lo cual se proponen dos excepciones: “materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Según Gelli, la introducción de este artículo “institucionalizó una atribución hartamente discutida en la doctrina y en la jurisprudencia argentinas” (Gelli, 2008: 280).

La discusión que menciona la autora tiene que ver con los límites de la delegación. Principalmente, fallos jurisprudenciales fueron marcando el camino histórico recorrido por este tipo de decretos hasta la reforma constitucional. El primero de ellos fue el fallo “Delfino y Cía.” (1927), que concedió al poder ejecutivo una atribución de reglamentar los pormenores de determinadas normas que es equivalente a la atribución reglamentaria hoy

⁴¹ Cierto es que la única autora citada en esta sección es María Angélica Gelli. Eso obedece, principalmente, a tres razones. En primer lugar, su *Constitución Nacional Comentada y Concordada*, en sus varias ediciones, es probablemente la obra más completa sobre historia e interpretación constitucional en el país. En segundo término, su relato histórico sobre los decretos delegados es muy útil para la narración necesaria en este artículo en función del objetivo de la sección, que es solamente justificar la inclusión de este tipo de decretos en la variable dependiente. Finalmente, y en tercer lugar, también es verdadero que no muchos autores se han ocupado de los Decretos Delegados, sino que la literatura se ha concentrado en los Decretos de Necesidad y Urgencia. Sin embargo, en pos de profundizar este relato, puede consultarse *La Delegación Legislativa* (Bianchi, 1990).

contenida en el Art. 99 Inc. 2⁴², aunque “sin precisar los límites” de esta “delegación impropia” ni “exigir al Congreso más que su voluntad general” (Gelli, 2008: 262).

Esa potencial ambigüedad generó “el acrecentamiento de las leyes delegantes y de los consecuentes decretos” y, por tanto, “el desplazamiento del centro del poder del Congreso al Poder Ejecutivo y, sobre todo, hacia las burocracias técnicas sin responsabilidad política” (Gelli, 2008: 262-263). “Delfino y Cía.”, entonces, era pasible de ser interpretado como una “limitación” a las atribuciones legislativas del Ejecutivo o como una “atribución del Legislativo para dictar su voluntad de modo general, y del Ejecutivo para completarla” (2008: 264).

El mencionado acrecentamiento comenzó a reflejarse en sendos fallos de la CSJN con el correr de los años. Por caso, “Banco Argentino de Comercio c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” puso, según Gelli, “en evidencia el desborde de la delegación – llamada por su nombre -” (2008: 264). Eso se vio finalmente cristalizado en el caso “Cocchia” (1993), que da a la delegación una “extensión inusitada”, adoptando la expresión “bloque de legalidad” para contener los decretos que surgieran en torno a determinadas leyes (2008: 265-266).

Las “bases de delegación”, utilizadas en el artículo que finalmente adoptó la Constitución Nacional, son más específicas que un “bloque de legalidad”, pero menos que una “clara política legislativa” (2008: 267). Por eso, luego de 1994, el Poder Ejecutivo necesitó dictar leyes delegantes para luego utilizar decretos delegados. Sin embargo, es necesario aclarar en pos del objetivo de este trabajo que esas leyes fueron dictadas entre fines de 2000 y principios de 2002 y prorrogadas hasta la actualidad, de modo que la delegación no implica – necesariamente – acuerdo de la composición del Congreso en cada momento del tiempo.

⁴²Que se analizará lateralmente sobre el final de este apartado para justificar su no inclusión en la variable dependiente.

Sin importar el momento histórico, esto sucede a causa de acuerdos políticos entre los partidos, dado que todos tienen incentivos a tener estos poderes en caso de llegar al gobierno, lo cual hace costoso generar una coalición legislativa para derogarla.

Respecto a su utilización durante el período de estudio, se ha mencionado aquí arriba que en el marco de esas leyes, luego de su dictado, han podido usarse decretos delegados (de hecho, ha sucedido). Eso no fue así entre 1994 y 2000, período en el que los presidentes Menem y De La Rúa recurrieron directamente a los Decretos de Necesidad y Urgencia, también – como se verá más adelante – flamantes en el orden constitucional. Sin embargo, previo a 1994 los Decretos Delegados fueron utilizados – antes y después de “Cocchia” – sin control (mucho más por Menem que por Alfonsín). Uno de los decretos más emblemáticos, por citar un caso puntual, fue el 287/92 de Reforma del Estado, firmado luego de la sanción de las Leyes de Emergencia Económica⁴³ por el presidente Menem y que fue de capital importancia para su política económica y para cambios muy grandes en la estructura estatal en general⁴⁴.

Teniendo lo expuesto en consideración, es de destacar la capital importancia de incluir los Decretos Delegados en conjunto con los de Necesidad y Urgencia en la variable dependiente, agregando – como se mencionó en la introducción - a la “autoridad de decreto constitucional” (referida a poderes de emergencia) la “autoridad de decreto delegada” (Carey y Shugart, 1998).

⁴³Funcionaban como leyes marco a partir de las cuales el Congreso le delegaba al ejecutivo “una serie de facultades muy amplias para intervenir abiertamente en el proceso económico” (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 448).

⁴⁴Cierto es que al incluir los Decretos Delegados ingresan en la base algunas normas ordinarias (dado que una parte de los nombramientos también se canaliza por esta vía). Sin embargo, según el criterio establecido para este trabajo, es preferible incluir esas normas en la base y no perder otras de enorme importancia como la mencionada, antes que hacer lo contrario.

B.2 Decretos de Necesidad y Urgencia

El uso de los DNUs – antes de la reforma de 1994, que los incluyó en el Art. 99 Inc. 3 – traía aparejados muchos problemas constitucionales: el más relevante, su legitimidad (Gelli, 2007: 830). Sin embargo, pocos años antes de que esta práctica fuera introducida en el texto constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación la reconoció como válida en el caso “Peralta” (1990). En ese fallo, el tribunal argumentó que los DNUs podían utilizarse bajo dos supuestos: la no oposición del Congreso y la existencia de una situación de grave riesgo social (Pérez Hualde, 1995: 54-55). Esto ocurrió, según Gelli, para resolver la carencia de controles eficaces ante el abuso de una potestad que no estaba todavía reglamentada. En 1994, en tanto, se introdujo el Art. 99 Inc. 3 de la Constitución Nacional, que “otorga al Presidente la competencia para dictar DNUs” y, a su vez, fija “una serie de controles procedimentales y sustantivos que implicaron límites no siempre muy precisos” (Gelli, 2007: 831).

Ese artículo, sucintamente, postula que el Presidente podrá emitir, en “circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes”, Decretos de Necesidad y Urgencia que no regulen temas de índole penal, tributaria, electoral o del régimen de partidos políticos. Ese tipo de reglamentación debe ser sometida por el Jefe de Gabinete de Ministros “dentro de los diez días” a una Comisión Bicameral Permanente formada a tal efecto, que elevará – a su vez – su dictamen no vinculante al plenario de cada cámara para su “expreso tratamiento” (Gelli, 2007: 829).

Sin embargo, y si bien los controles sustantivos se implementaron⁴⁵, los controles formales debieron esperar al año 2006: fue en el mes de julio de ese año que la ley que da marco a la

⁴⁵Sin embargo, durante la presidencia de Menem la Corte Suprema convalidó “prerrogativas exorbitantes del poder ejecutivo” (Gelli, 2007: 842).

Comisión Bicameral Permanente fue sancionada⁴⁶. Antes de eso, los Decretos de Necesidad y Urgencia eran utilizados sin control formal, excepto aquellos casos en los que un particular que se asumía damnificado recurría a la justicia⁴⁷. Hoy en día, el consentimiento expreso del Congreso es condición para la validez de este tipo de normas.

En el plano político⁴⁸, es necesario aclarar que - como bien sostiene Gelli (2007: 834) -, la práctica de dictar DNU es anterior no solo a la Reforma Constitucional de 1994, sino también al caso “Peralta”, que justamente – como se describió más arriba - es el primero en considerarlos e intentar regular su uso⁴⁹.

Ferreira Rubio y Goretti (1996) agregan, sin embargo, que entre 1853 y julio de 1989 (momento en el que asume Carlos Menem por primera vez como presidente) se habían dictado, en total, aproximadamente 35 DNUs, lo cual muestra que no era una práctica habitual. No obstante, y haciendo breve mención al período de Raúl Alfonsín (1983-1989), es de destacar que la relevancia de los DNUs no es necesariamente cuantitativa – si bien esa es la dimensión que analizaremos en este trabajo -, sino que puede ser (al igual que en el caso de los Decretos Delegados) cualitativa⁵⁰: uno de los relativamente pocos DNUs que utilizó este presidente fue el que puso en práctica el *Plan Austral*, mediante el que “se cambió el signo monetario y se interfirió en la ejecución de contratos ya celebrados” (Gelli, 2007: 830).

⁴⁶ Fue sancionada el 20 de julio 2006 y promulgada el 27 de julio de 2006.

⁴⁷ Ver la línea jurisprudencial que marca Gelli (2007: 834-845).

⁴⁸ En la sección “Marco Metodológico” se presentarán diversos gráficos que ilustrarán la historia que aquí se describe.

⁴⁹ De hecho, Je Heon Kim (2007) utiliza en su trabajo el período 1916-2004, lo cual muestra a las claras que la práctica existe desde antes de su regulación tanto jurídica como constitucional.

⁵⁰ Esto será retomado en la sección “Marco Teórico” para explicar por qué no se tiene en cuenta en este estudio la temática de cada DNU y también en la sección “Conclusiones”, en este caso para proponer nuevas alternativas de trabajo en esa dirección.

Menem (1989-1995 y 1995-1999), por su parte, convirtió los DNUs en una “rutina institucional” (Gelli, 2007: 830). A partir de la designación en la CSJN de seis ministros (sobre nueve) adeptos al gobierno, este presidente utilizó como ninguno la herramienta que nos compete, muchas veces – incluso – sin hacer referencia al carácter de “necesidad y urgencia” de la norma que se estaba emitiendo cuando esta todavía no era parte del ordenamiento constitucional (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 451). A su vez, el Congreso no reaccionó al 91% de los decretos sancionados⁵¹ y ratificó el 8%, derogando solo el 1% (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 456). Tanto en momentos de crisis como de auge económicos⁵², Menem hizo del decreto una herramienta de uso frecuente, lo cual motivó que algunos autores – además de los ya citados en este apartado - catalogaran a Argentina como un caso de “gobierno por decreto” (con más o menos matices: Novaro y Palermo, 1997; Carey y Shugart, 1998; Serraferrero, 1999).

La presidencia de Fernando De La Rúa (1999-2001), como sabemos, estuvo caracterizada por valores no demasiado favorables en los indicadores macroeconómicos y sociales que se tomarán de referencia en este estudio⁵³ y culminó con un estallido social que marcó su salida y el comienzo de la presidencia provisional de Eduardo Duhalde⁵⁴ (2002-2003). En ambos casos, como se verá al presentar los datos, se usó una proporción relativamente alta de decretos⁵⁵.

⁵¹Los autores, excepto en las conclusiones de manera muy breve, no se preguntan por las razones de esta situación. Es posible pensar que los resultados de este estudio pueden aportar a esa reflexión: quizás había mayoría del PJ con mucha disciplina (lo cual iría en contra de la hipótesis de Mustapic (2000), pero a favor de la de este trabajo) o, aunque no lo hubiera, no se alcanzaba la cantidad de legisladores necesaria para rechazar el DNU por razones políticas (lo cual tendría que ver con la regla de aprobación tácita).

⁵²Ver Gráfico 5.

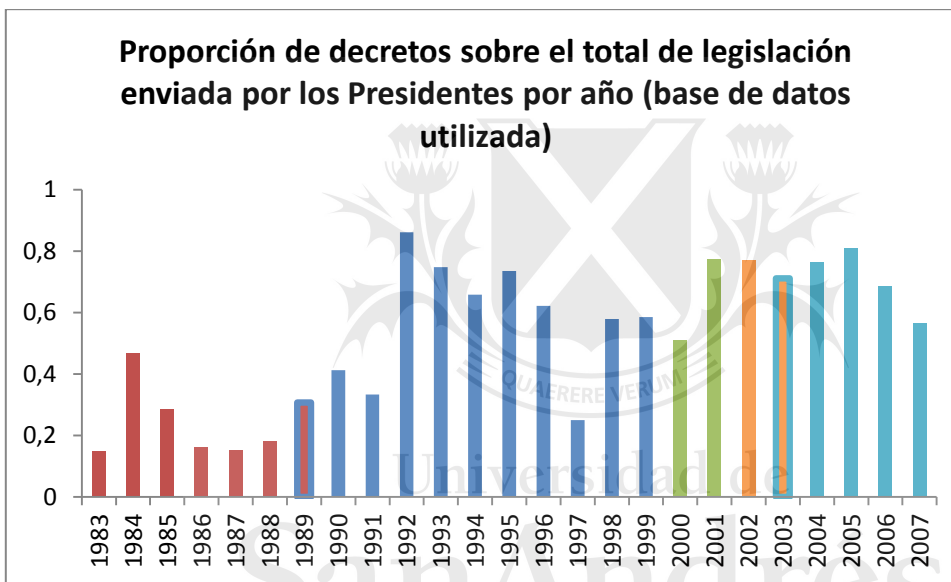
⁵³Ibidem.

⁵⁴Como se sostendrá en el marco metodológico, se contarán solo los presidentes que hayan gobernado cuanto menos un año. Por eso, en este caso dejamos afuera del análisis a Eduardo Caamaño, Ramón Puerta y Adolfo Rodríguez Saá.

⁵⁵Nuevamente, esto será retomado en las conclusiones como potencial estudio de caso de los mecanismos que se corroborarán en este trabajo.

Un segundo pico en la historia del uso de DNUs (y de decretos en general) en Argentina se dio durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)⁵⁶. Sostiene Ferreira Rubio (2006) que, además del incipiente repunte de los índices económicos, Kirchner contaba con una “mayoría disciplinada” en el Congreso, que votaba los proyectos que “el ejecutivo le ordenaba votar” (2006: 89)⁵⁷.

Gráfico 1: proporción de decretos sobre el total de legislación enviada por los Presidentes por año.
Fuente: base de datos utilizada⁵⁸.



⁵⁶ Algunas notas periodísticas de la época daban cuenta de que el Presidente Kirchner utilizaba más DNUs que leyes. Un caso paradigmático: <http://www.lanacion.com.ar/820121-kirchner-firmo-mas-decretos-que-leyes>.

⁵⁷ En este caso, entonces, el argumento de la teoría de la delegación se aplica; sin embargo, esto no quiere decir que se aplique a los demás. De hecho, como se observó en la sección “Estado de la Cuestión”, también hay autores que proponen una teoría inversa, que puede aplicar a otras presidencias.

⁵⁸ Rojo = Alfonsín, Azul = Menem, Verde = De La Rúa, Naranja = Duhalde, Celeste = Kirchner. Así son las referencias para todos los gráficos de barras.

Parecen claras, entonces, las razones de la inclusión de estos decretos en la variable dependiente. Es momento de pasar a la comparación con los dos tipos de decretos que no han sido tenidos en cuenta.

B.3 La No Inclusión de Decretos Autónomos y Reglamentarios

Los incisos 1 y 2 del Art. 99 de la Constitución Nacional autorizan al Presidente a dictar dos tipos más de decretos: el primero, los Autónomos; el segundo, los Reglamentarios.

El Art. 99 Inc. 1 designa al Presidente como “jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”. Por lo tanto, los Decretos Autónomos - que se desprenden de esta norma -, se utilizan para “para regir exclusivamente el funcionamiento interno de la administración (organización, deberes de los órganos, atribuciones, etc.)” en “una materia en la que no hay normas legales aplicables”(Gordillo, 2013: 41). Esto quiere decir que su aplicación es válida meramente hacia dentro de la administración; de otro modo, según Gordillo, serían inconstitucionales.

En tanto, el Art. 99 Inc. 2 otorga al Presidente la potestad de expedir “las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. Los Decretos Reglamentarios (o reglamentos de ejecución) se diferencian de los Autónomos en que para aquellos existen normas legales cuyo funcionamiento deben facilitar, mientras que para éstos – como se menciona en el párrafo anterior – no.

Según Gordillo, “el reglamento de ejecución es fundamentalmente un reglamento dirigido a los propios agentes administrativos, para que éstos sepan a qué atenerse y cómo proceder en los distintos casos de aplicación de la ley, en lo que se refiere al aspecto puramente administrativo” y “debe limitarse a ordenar el funcionamiento y los deberes de los agentes

de la administración en lo que respecta al cumplimiento y ejecución de la ley a través de la administración, sin poder adentrarse, p. ej., a definir el concepto legal” (2013: 43).

De este modo, queda claro que – a pesar de las diferencias que existen entre ellos – estos dos tipos de normas constituyen actos hacia dentro de la administración y no pueden en modo alguno intentar modificar una política establecida. Es por esa razón que no serán incluidos en la variable dependiente que se estudia en este trabajo. Nuevamente citando a Carey y Shugart (1998), no deben incluirse “actos administrativos” (aunque estos sean mayores en número, como habitual y naturalmente sucede), sino “iniciativas presidenciales para cambiar una política establecida”, ya sean del tipo “autoridad de decreto delegada” o del tipo “autoridad de decreto constitucional”.

Habiendo puesto en contexto el uso de decretos en Argentina en el período elegido y delimitado la variable dependiente del estudio, es necesario pasar a describir el modelo causal, que incluye la variable dependiente, las independientes, las hipótesis y los correspondientes mecanismos.

C. Modelo, Hipótesis y Mecanismos Causales

En este apartado se dará cuenta del modelo causal, de sus variables independientes, de las hipótesis del trabajo y de sus mecanismos causales, justificando – además - empíricamente tanto su elección como la no-elección de aquellas que se descartan.

Como se expuso en apartados anteriores, el objetivo de este trabajo es observar qué factores aumentan o disminuyen la proporción de decretos utilizada por los presidentes argentinos entre 1983-2013. Para eso, se hará foco en las variables políticas, institucionales y económicas. Eso puede sintetizarse gráficamente de la siguiente manera:

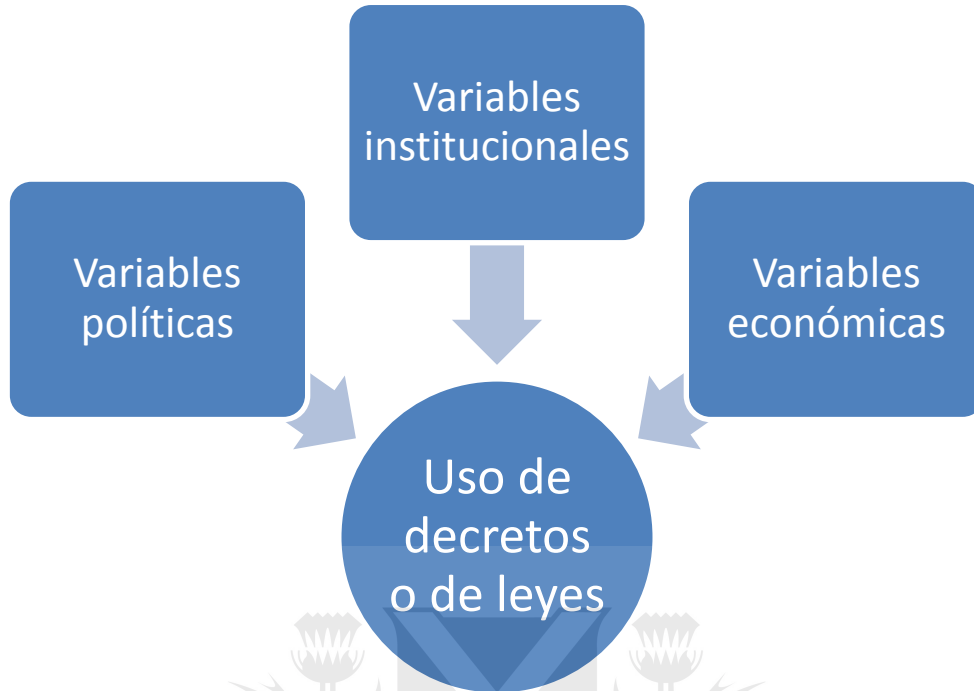


Gráfico 2. Modelo causal.

Teniendo el modelo en cuenta, es necesario comenzar a mencionar las principales hipótesis del trabajo.

Entre las variables políticas, la primera que se describió a partir de la literatura fue la mayoría legislativa del partido del presidente, sobre la cual – como se expuso en el “Estado de la Cuestión”- existen dos teorías contradictorias entre sí⁵⁹. En este trabajo, en disidencia con la mayoría de la literatura causal y descriptiva aplicada al país, se tomará postura en favor de la hipótesis de la “acción unilateral”, puesto que – como sostiene Calvo (2013) – “si el Congreso aprueba sin discutir ni enmendar la legislación propuesta por el ejecutivo, entonces la sanción de leyes mediante decretos debería ser innecesaria” (2013: 123). Inversamente, “si el presidente enfrenta una mayoría hostil en la legislatura, a menudo no

⁵⁹“La de la “acción unilateral” (Howell y Moe, 1999) y la de la “delegación” (Carey y Shugart, 1998).

tendrá posibilidades de instrumentar sus objetivos de gobierno a través de las normas legales” (Cox y Morgenstern, 2001: 378).

Hipótesis 1: cuanto mayor proporción de bancas posea el partido del presidente en la Cámara de inicio del proyecto, se utilizarán menos decretos.

También se encuadra en ese grupo de variables la fragmentación legislativa. Según se expuso, cuando la legislatura está más fragmentada, es menos probable que los legisladores puedan ponerse de acuerdo para frenar legislación iniciada por el presidente (Amorim Neto, 2006), puesto que aumenta el número de actores de veto necesarios para llegar a un acuerdo de ese tipo (Tsebelis, 1995)⁶⁰. Si bien Amorim Neto (2006) utiliza ese argumento dentro de la teoría de la delegación (proponiendo que dado que los legisladores no pueden frenar la legislación que introduce el Presidente, éste elegirá introducir decretos), en el contexto de esta investigación es perfectamente plausible pensar que el hecho de que aumente la cantidad de actores de veto allana el camino para que el presidente pueda enviar leyes y negociar su aprobación (a cambio de cargos o favores políticos del tipo *pork*, según la tipología de legislaturas de Cox y Morgenstern (2001)) con cada uno por separado.

Hipótesis 2: cuanto más fragmentada la legislatura, se utilizarán menos decretos.⁶¹

Se sumará aquí también una hipótesis propia – basada en la literatura - relacionada con el partido político del presidente. Es dable afirmar que un presidente del PJ utilizará más decretos por su raíz populista (Novaro y Palermo, 1997), que supone una “mayor tolerancia

⁶⁰Un jugador de veto, según Tsebelis, es un “actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para un cambio en el status quo” (1995: 289). En este caso, existiendo un umbral necesario tanto para frenar legislación introducida por el presidente (aquel impuesto por la cantidad de legisladores de su partido) como para insistir luego de un veto presidencial, la fragmentación legislativa es relevante porque cuanto más alta sea, será menos probable lograr alcanzar esos umbrales porque la zona de coincidencias entre todos los actores de veto se achica como consecuencia de su proliferación.

⁶¹ Ver Gráfico 4.

social al decisionismo” presidencial (1997: 243), cuyo instrumento por excelencia en Argentina son los DNU (1997: 255).

Hipótesis 3: si el presidente es del PJ, se utilizarán más decretos.

Según lo expuesto, es necesario además tener en cuenta la popularidad del Presidente como variable relevante. En este caso, al existir nuevamente dos vertientes correspondientes con las dos corrientes de análisis principales de relación Ejecutivo – Legislativo en torno a los decretos, este estudio tomará la correspondiente a la teoría de “acción unilateral” en detrimento de la correspondiente a la teoría “delegativa”. Según la primera, un Presidente popular tiene mayores posibilidades de negociar ante el Congreso para aprobar legislación, dado que no conviene políticamente a los legisladores estar en contra de un presidente con índices de aprobación altos.

Hipótesis 4: cuanto más popular sea el Presidente, se utilizarán menos decretos.

Pasando a las variables institucionales, es necesario pensar en la constitucionalidad o no de los decretos. Si bien hay cierta división en la literatura respecto de la posibilidad de que la reglamentación constitucional de los decretos ponga o no frenos institucionales a su uso (mayormente, proponen que sí lo hace quienes escriben desde el derecho; esto es, desde una perspectiva positivista), este trabajo tomará la idea de Ferreira Rubio y Goretti (1996): el hecho de que los decretos estén en la constitución los hace, en el caso argentino, menos plausibles como opción para iniciar legislación por las restricciones temáticas y formales que la Reforma introdujo.

Hipótesis 6: si los decretos están reglamentados en la Constitución, se utilizarán menos.

En ese conjunto se mencionó también la influencia de los horizontes temporales. La posibilidad de reelección, en función de lo propuesto en el marco analítico general, es una situación institucional que hace que los presidentes tengan horizontes de más largo plazo y que, por tanto, puedan utilizar leyes con mayor frecuencia, puesto que disponen de más tiempo para generar consensos. En Argentina, eso cambió en 1994, cuando se introdujo esta posibilidad en la constitución.

Hipótesis 7: si existe posibilidad de reelección, se utilizarán menos decretos.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que – por razones similares - la cantidad de días que restan para la siguiente elección presidencial (esto es, para el potencial fin del mandato, a pesar del tiempo que resta entre la elección y la asunción, que suele utilizarse como transición a causa de ciertos códigos de conducta internos a los candidatos) es también relevante.

Hipótesis 8: cuantos más días falten para la siguiente elección presidencial, se utilizarán menos decretos.

Entre las variables económicas, la situación de crisis debe ser decididamente tenida en cuenta. Como sostienen todos los autores que trabajan esta variable independiente, la proporción de decretos tenderá a aumentar en este tipo de situaciones producto de la necesidad contextual de decisiones rápidas.

Hipótesis 9: en situaciones de crisis económicas, se utilizarán más decretos.

Finalmente, se agregará una variable de control relevante que consiste en introducir un control por cada presidente (esto es, una variable dicotómica por cada período que tome valor 1 en uno de ellos y 0 en el resto). Esto puede dar una pauta de cuán propenso fue cada

presidente a utilizar decretos⁶² y, por otra parte, mostrar si alguna de las variables cambia la dirección o la significatividad estadística de su efecto en alguno de los períodos presidenciales utilizados. Con esto se observa además la valoración que cada Presidente hace de la Constitución, puesto que es posible pensar – con Palanza (2007) – que quien la valore más tenderá a utilizar leyes.

También se agregará la inflación como control de la variable económica, dado que, si bien no es un indicador directo de una situación de crisis, es una medida que complementa el efecto causal del crecimiento en tanto puede influir en aquella.

Además, es necesario justificar también por qué se descartarán las demás variables mencionadas. En primer lugar, los intereses políticos de los legisladores en tanto tales no entran en la órbita de este trabajo, sino que están contemplados al observar la proporción de bancas que el presidente posee en la Cámara de Diputados. Interesa a este estudio la decisión que tome el Presidente con la información con la que cuenta, mas no si los legisladores desean o no delegarle facultades, lo cual – en todo caso – ocurre antes de la decisión presidencial de enviar legislación como ley o como decreto. En segundo término, los autores que han trabajado disciplina partidaria con votaciones nominales⁶³ la han operacionalizado de maneras disímiles, de modo que no es posible construir un indicador común con esos datos (ni construir una base para este período en el tiempo estipulado para la finalización de este trabajo). En tercer lugar, al no tomarse en cuenta (por razones que se explicitarán en la sección “Marco Metodológico”) los años posteriores a 2007, no es posible introducir la variable que marque el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente. Finalmente, hay dos variables cuyos valores no varían, por lo que no han sido tenidas en cuenta: el poder de veto y las posiciones ideológicas extremas (porque, como se

⁶² Esta idea sí podría asimilarse a las variables que Acuña y Chudnovsky (2013) llaman “ideológicas”.

⁶³ Goretti y Mustapic (1992), Vanegas (2014), Tow (<http://www.ladecadavotada.com.ar>).

observará en el apartado histórico, no las hubo; de todos modos, también se incluyen en el control por cada presidente).

Por otra parte, es necesario aquí también justificar por qué no se considera en este trabajo a los temas de los decretos como un objeto de estudio y por qué no se realiza aquí un pequeño estudio por cada presidente. Sobre el primer interrogante, este trabajo apunta – en rigor - a observar las razones por las cuales un presidente puede usar mayor o menor proporción de decretos en un período determinado. Para qué utilizan los presidentes esa herramienta es una pregunta lógicamente posterior a las condiciones de posibilidad de un mayor uso de aquella. Sobre el segundo, el objetivo de este estudio es generar una teoría de alcance medio sobre los factores que afectan positiva o negativamente el uso de decretos en los presidentes argentinos. Por lo tanto, el análisis sobre cómo afectaron esas condiciones a cada uno se hará sobre el total de las observaciones para introducir el control por “estilo personal del presidente”, pero no se dividirá la base en distintas presidencias para hacer análisis separados, puesto que eso sería más propio de un trabajo de corte histórico.

Habiendo desarrollado el modelo, resta solamente especificar el marco metodológico del trabajo para luego llegar a los resultados.

Universidad de
San Andrés

Capítulo 4: Marco Metodológico

A. Diseño de Investigación

El diseño de investigación es explicativo, y utiliza como metodología la cuantitativa. En ese contexto, se usarán regresiones *logit* que tendrán como variable dependiente una dicotómica que tomará valor 1 si la norma analizada es un decreto (ya sea Delegado o de Necesidad y Urgencia) y 0 si se trata de un proyecto de ley y como variables independientes las detalladas en el “Marco Teórico”, que serán operacionalizadas en un apartado de esta sección.

La razón de la elección de la estrategia tiene que ver con el tipo de resultado que se desea obtener: al intentar comprobar distintas hipótesis de manera general y controlándolas entre sí, esa metodología resulta más propicia. Como se sostuvo en la sección “Marco Teórico” y se retomará en la sección “Conclusiones”, estrategias cualitativas serán más apropiadas en trabajos posteriores que analicen una segunda instancia del problema.

B. Elección del Caso

En este apartado se desarrollarán las razones (expuestas brevemente en la “Introducción”) por las que Argentina es un caso propicio para un estudio de estas características.

Respecto a la variable dependiente, y como se ha observado en la sección abocada a su construcción, es importante destacar que el país ha sido descrito por la literatura comparada como un caso excepcional de “decretismo” durante algunos años del período elegido, dando cuenta de una “estrategia autocrática de gobierno” (Mustapic, 2000: 585), pero también ha tenido valores bajos en otros (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Carey y

Shugart, 1998). En este sentido, el caso aporta la variabilidad necesaria para realizar un estudio de estas características.

Lo mismo sucede con las variables independientes. En principio, ha existido allí un cambio fuerte en el entorno institucional, que es – además – muy relevante para el trabajo: la Reforma Constitucional de 1994. Ésta le dio al presidente posibilidad de reelección por un período y a los Decretos Delegados y de Necesidad y Urgencia, status constitucional⁶⁴. El hecho de que hayan existido cambios de esta índole propicia también la realización de este estudio.

Por otra parte, durante diferentes momentos del mencionado período ha variado la composición de las mayorías legislativas (en la Cámara de Diputados)⁶⁵ y han sobrevenido fuertes crisis económicas⁶⁶, pero también períodos de auge notable. Encontrar patrones de relación entre estas situaciones y la variable dependiente elegida es solamente posible a partir de la variabilidad de ambas.

En función de lo expuesto, es posible pensar en un trabajo estadístico sobre el país cuyos resultados arrojen cierta luz sobre el fenómeno.

Finalmente, no está de más recordar que la variable dependiente elegida no se ha utilizado para estudios sobre Argentina, por lo cual el caso reviste relevancia para la teoría sobre el tema, y que los decretos (tanto Delegados como de Necesidad y Urgencia) han sido una herramienta polémica por el poder que han otorgado a los distintos presidentes, por lo que

⁶⁴ Ver “Breve historia de los DNU en Argentina”; es importante recordar que los DNUs ya estaban incluidos en el ordenamiento jurídico del país desde el caso Peralta (1990).

⁶⁵ Ver Gráfico 3.

⁶⁶ Ver Gráfico 5.

la posibilidad de observar potenciales causas de su mayor uso para diagnosticar y luego intentar mitigarlo le otorga a la elección del caso relevancia normativa.

C. Unidad de Análisis

La unidad de análisis de este trabajo será la legislación introducida por los presidentes argentinos del período 1983-2007; esto es, leyes y decretos orientados a modificar una política establecida (tanto Delegados como de Necesidad y Urgencia). Cada pieza de legislación (sea ley o decreto) constituye, entonces, una observación. La elección de esa unidad descansa en un argumento plenamente metodológico: permite expandir la cantidad de observaciones para hacer más robusto el análisis estadístico del estudio y, a su vez, manipular lo menos posible los datos.

Respecto al período, la decisión de analizarlo se basa en dos argumentos de corte histórico. En primer lugar, durante los treinta y años elegidos el país ha sido gobernado por un régimen democrático que no se interrumpió en ningún momento. Es la primera vez que esto sucede desde la sanción de la Ley Sáenz Peña, en 1912, lo cual no es posible de ser ignorado. Ese cambio político en el país, luego del quiebre que significó la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional – además de los sucesivos golpes de Estado en el período 1930 – 1976 -, proporciona a los años elegidos cierta homogeneidad política que antes no existía. El hecho de que los presidentes tomen su decisión legislativa estratégica en un mismo contexto institucional no es menor. En segundo término, por otra parte, no es significativa la cantidad de decretos que se utilizó antes de la vuelta de la democracia⁶⁷ (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Je Heon Kim, 2007), sino que es un instrumento que comenzó a utilizarse con asiduidad en procesos de “transición dual”, como bien cita

⁶⁷Ver “Breve historia de los DNU en Argentina”.

Negretto (2002)⁶⁸. Por esas dos razones, entonces, es que el período resulta teórica y empíricamente apto para un trabajo como este.

Es necesario aclarar, además, por qué se elige como finalización el año 2007. Los datos económicos (PBI e inflación) de los años posteriores son complejos de conseguir si hablamos de su fiabilidad, por lo que sería complejo estimar esas variables. El esfuerzo de agregar a Cristina Fernández de Kirchner valdrá seguramente la pena luego de culminado su mandato y normalizados los datos mencionados.

Finalmente, es importante dejar claro que para el control por cada presidente analizado se tomarán solo los que hayan gobernado, cuanto menos, un año. Las razones son, principalmente, estadísticas: no es posible hacer un análisis de este tipo con pocas observaciones⁶⁹.

Habiendo explicado las razones de la elección del diseño de investigación, del caso y de la unidad de análisis, es tiempo de detallar la operacionalización de las variables dependiente e independientes.



⁶⁸“Procesos de transición de algún tipo de autoritarismo a la democracia y de una economía estatista a otra de mercado” (Negretto, 2002: 378).

⁶⁹ Así, por lo tanto, esos controles dejan afuera a Ramón Puerta, Eduardo Caamaño y Adolfo Rodríguez Saá, que ostentaron la Presidencia en ese orden entre el 21 de diciembre de 2001 (renuncia de Fernando De La Rúa) y el 2 de enero de 2002 (asunción de Eduardo Duhalde). Los decretos y leyes enviados por esos Presidentes sí son tomados en cuenta para el análisis.

D. Variable Dependiente

Como variable dependiente se utilizará una dicotómica que tomará valor 1 si la norma analizada es un decreto (ya sea Delegado o de Necesidad y Urgencia) y 0 si se trata de un proyecto de ley. Es por eso que el modelo utilizado será de tipo *logit* o logístico⁷⁰.

E. Variables Independientes

E.1 Variables Políticas.

1. Porcentaje de bancas del partido del presidente en la Cámara de inicio del proyecto.
 - Conceptualización: se observará el aumento de la probabilidad de utilizar un decreto y no una ley en función de la cantidad de bancas que el partido del Presidente posea en la Cámara a la que se envía o se comunica – según sea Ley o Decreto – el Proyecto (que, se supone, es la que más lo favorece)⁷¹.
 - Indicador: porcentaje de bancas del partido mayoritario en la Cámara de inicio o comunicación del proyecto.
 - Fuente: base de datos proporcionada por Ernesto Calvo. Elaboración suya a partir de los datos publicados en Calvo (2014)⁷².

⁷⁰ Los datos fueron gentilmente proporcionados por Ernesto Calvo, quien confeccionó una base (para su libro de 2014, que puede descargarse online aquí: <http://gvptsites.umd.edu/calvo/Chapter8.zip>) con una muestra grande (N = 4278) de las iniciativas legislativas presidenciales del período. Esa base fue editada (agregando decretos o suprimiendo leyes) para que la proporción de decretos de cada período sea igual a la real, para no alterar la distribución de la muestra (ver gráfico 6; N = 3889). Ésta, además, toma en promedio el 66% de los proyectos de cada período.

⁷¹ Puesto que una variable continua provee información más detallada que una dicotómica, este indicador es más iluminador que una variable que tomara valor 1 en caso de que el partido del presidente tuviera mayoría y cero en caso contrario.

⁷² Capítulo 4 (“Electoral fragmentation and the effective number of legislative blocs”).

2. Fragmentación de la Cámara de Diputados:

- Conceptualización: la Cámara de Diputados estará más fragmentada en tanto existan más partidos relevantes a nivel legislativo (Laakso y Taagepera, 1979; Calvo y Escolar, 2005)

Indicador: Número Efectivo de Partidos en bancas⁷³.

- Fuente: Calvo y Escolar (2005) hasta los datos de 2001. Elaboración propia para 2003 y 2005⁷⁴.

3. PJ.

- Conceptualización: se entenderá por presidente del PJ aquel que llegue al cargo como candidato de ese partido o de una alianza que lo incluya.
- Indicador: la variable tomará valor 1 cuando el presidente sea del PJ y 0 en caso contrario.
- Fuente: elaboración propia.

4. Popularidad del Presidente.

- Conceptualización: nivel de aprobación de la gestión del Presidente.
- Indicador: porcentaje de aprobación de la gestión del presidente en una encuesta a través del tiempo.
- Fuente: base de datos de Ernesto Calvo sobre Poder Ejecutivo (datos de Nueva Mayoría⁷⁵).

⁷³ Se entenderá por NEPB la siguiente fórmula: $NEPB(cong.A) = \frac{1}{\sum s(i)^2} (cong.A)$, donde $s(i)$ es el porcentaje "s" de bancas del partido "i" (Amorim Neto y Cox, 1997: 154) en la elección de Diputados Nacionales correspondiente.

⁷⁴ Agradezco también a Carlos Varetto, que me proporcionó datos que me permitieron cotejar mis cálculos para estas elecciones.

⁷⁵ <http://www.nuevamayoria.com>

E.2 Variables Institucionales

5. Inclusión de los decretos en la Constitución Nacional.
 - Conceptualización: se entenderá por tal aquella situación en la que los decretos se encuentren regulados en la Constitución Nacional; esto es, luego de la reforma de 1994.
 - Indicador: la variable tomará valor 0 para fechas anteriores al 28 de agosto de 1994 y 1 para fechas posteriores.
 - Fuente: elaboración propia.

6. Posibilidad de reelección.
 - Conceptualización: se entenderá por tal aquella situación en la que el presidente tenga posibilidad legal de volver a ser electo para el mismo cargo en el turno siguiente.
 - Indicador: la variable tomará valor 1 para la primera presidencia de Carlos Menem solo luego del 28 de agosto de 1994 y para las presidencias de Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner; y 0 para la segunda presidencia de Carlos Menem y para la de Raúl Alfonsín.
 - Fuente: elaboración propia.

7. Perspectiva de largo plazo.
 - Conceptualización: se entenderá por tal aquella situación en la que el Presidente observe que puede permanecer en el poder por más tiempo.
 - Indicador: días faltantes para la siguiente elección presidencial.
 - Fuente: base de datos provista Ernesto Calvo sobre Poder Ejecutivo (elaboración suya).

E.3 Variable Económica

8. Crisis económicas.

- Conceptualización: se entenderá como tal a una situación en la que la economía del país muestre síntomas de estar atravesando una recesión.
- Indicadores: porcentaje anual de crecimiento del PBI⁷⁶.
- Fuente: INDEC a partir del trabajo de Rapoport (2010).

E.4 Variables de Control

9. Inflación.

- Conceptualización: aumento sistemático del nivel general de precios.
- Indicador: porcentaje anual de inflación.
- Fuente: INDEC a partir del trabajo de Rapoport (2010).

10. Control por cada presidente.

- Indicador: una variable dicotómica por cada presidente; por ejemplo, la variable “Alfonsín” tomará valor 1 cuando Alfonsín sea Presidente y valor 0 en caso contrario.
- Fuente: elaboración propia.

⁷⁶ Se utilizará solo ese indicador por dos razones. En primer lugar, el crecimiento implica mayores niveles de empleo, por lo que utilizar desempleo como indicador en conjunto con crecimiento podría resultar en niveles altos de multicolinealidad. En segundo término, Argentina ha tenido etapas de inflación alta sin problemas de crecimiento o empleo (sobre todo, en los últimos años), por lo cual es posible asumir que ese indicador no refleja fielmente la idea que se desea medir (esto es, carece de validez (Kellstedt y Whitten, 2009)).

Capítulo 5: Resultados y Análisis

La tabla I muestra los resultados agrupados en seis modelos diferentes: el modelo *logit* general (sin ningún control por el “estilo personal” de cada presidente) y un modelo por cada uno de los mandatarios contemplados en el estudio. En primer lugar, entonces, el trabajo hará un análisis de los resultados en función de las hipótesis planteadas en la sección “Marco Teórico”, para luego – en segundo término – adentrarse en las diferencias que aparecen cuando se introducen los diferentes controles por cada presidente.



Tabla I. Resultados de las regresiones *logit* de los seis modelos utilizados.

	Modelo 1 (regresión <i>logit</i> general)	Modelo 2 (con control “Alfonsín”)	Modelo 3 (con control “Menem”)	Modelo 4 (con control “De La Rúa”)	Modelo 5 (con control “Duhalde”)	Modelo 6 (con control “Kirchner”)
Proporción de bancas del partido del presidente	-3.999*** (0.651)	-3.538*** (0.665)	-3.894*** (0.655)	-3.404*** (0.670)	-3.847*** (0.655)	-4.061*** (0.651)
Fragmentación de la Cámara de Diputados (NEPB)	1.001* (0.546)	-0.193 (0.585)	0.231 (0.630)	-0.116 (0.602)	0.964* (0.550)	1.975*** (0.658)
Presidente del PJ	1.620*** (0.132)	1.031*** (0.167)	1.383*** (0.163)	2.269*** (0.205)	1.841*** (0.150)	1.583*** (0.132)
Popularidad del Presidente (porcentaje)	-0.008** (0.004)	0.002 (0.004)	-0.006* (0.004)	-0.002 (0.004)	-0.011*** (0.004)	-0.013*** (0.004)
Constitucionalidad de los decretos	-0.495*** (0.152)	-0.612*** (0.154)	-0.568*** (0.155)	-0.601*** (0.154)	-0.715*** (0.166)	-0.631*** (0.160)
Posibilidad de reelección	1.341*** (0.108)	1.047*** (0.117)	1.712*** (0.185)	1.078*** (0.122)	1.569*** (0.130)	1.158*** (0.127)
Días restantes para la elección	0.0003265*** (0.000)	0.0002341*** (0.000)	0.0003758*** (0.000)	0.0003278*** (0.000)	.0003004*** (0.000)	.0002341** (0.000)
Tasa de crecimiento del PBI (anual)	-0.009 (0.008)	-0.025*** (0.008)	-0.015* (0.008)	-0.021*** (0.008)	-0.026*** (0.009)	-0.019** (0.009)
Tasa de inflación (anual)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
Alfonsín	-	-1.476*** (0.250)	-	-	-	-
Menem	-	-	0.498** (0.200)	-	-	-
De La Rúa	-	-	-	1.198*** (0.272)	-	-
Duhalde	-	-	-	-	-0.556*** (0.172)	-
Kirchner	-	-	-	-	-	0.586*** (0.222)
Constante	-1.148 (1.356)	1.701 (1.448)	0.186 (1.466)	0.287 (1.404)	-1.057 (1.367)	-2.867* (1.501)
Número de observaciones	3889	3889	3889	3889	3889	3889
Pseudo R2	0.10	0.1013	0.1012	0.1039	0.1020	0.1013

Errores estándar entre paréntesis. *p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

A. Modelo general

Es posible observar que, en esta regresión, todas las variables son significativas estadísticamente excepto “PBI anual” (aunque es necesario aclarar que los extremos del intervalo de confianza de la variable “Fragmentación de la Cámara de Diputados” tienen signo distinto, de modo que su significatividad es muy endeble). Sin embargo, esto no significa que las hipótesis del trabajo relacionadas con las demás variables se confirmen, puesto que hay tres variables cuyo signo es inverso al propuesto inicialmente: la mencionada “Fragmentación de la Cámara de Diputados”, “Posibilidad de Reección” y “Días Restantes para la Elección”.

En rigor, las dos últimas variables tienen que ver – como se explicitó en la sección “Marco teórico” – con los horizontes temporales que observa el Presidente; la primera de ellas, más allá de su mandato, y la segunda, dentro de éste. En este sentido, la hipótesis general que el trabajo se plantea en esa sección postula que si el horizonte temporal es largo, el Presidente tiene más tiempo para buscar consensos y tratar de lograr una ley, que es – como se desarrolló más arriba – más sólida que un decreto.

Si hubiese sido así, el signo de estas variables debió haber sido negativo: tanto en caso de tener posibilidad constitucional de ser reelecto como en caso de estar comenzando su mandato la proporción de decretos hubiera sido menor. Sin embargo, el signo es positivo, lo cual quiere decir que en esos casos la proporción de decretos aumenta. Hipótesis teóricas alternativas deberán ser formuladas para explicar este fenómeno, pero el resultado es claro en cuanto a la significatividad estadística de ambas variables, que además se confirmará con los controles por presidente.

El cambio de signo sucede también con la variable relacionada a la fragmentación de la Cámara de Diputados: en este caso, el trabajo postulaba que a mayor fragmentación, menor cantidad de decretos se usarían, porque sería más fácil para el Presidente negociar con la legislatura. Sin embargo, esto – a priori – no estaría confirmándose, sino que la evidencia, en

este caso, favorecería a la hipótesis de Amorim Neto (2007): los legisladores opositores no logran coordinar acción para frenar los decretos del ejecutivo. Esto no se confirmará con los controles por presidente.

Más allá de esas salvedades, las demás hipótesis se confirman en el primer modelo, lo cual significa que – en líneas generales – los factores políticos e institucionales evaluados impactan en la proporción de decretos utilizada del modo teóricamente esperado. Es interesante evaluar, entonces, las variaciones que aparecen al introducir controles de “estilo personal”.

B. Modelos con controles por “estilo personal” de los Presidentes

Las distintas variables dicotómicas introducidas para controlar los efectos de las demás por la propensión de cada Presidente a usar o no decretos producen variaciones disímiles en los coeficientes estimados. Esta situación, en principio, permite afirmar que hay variables que son más robustas al “estilo personal” de cada uno de los presidentes; esto es, que su signo y su nivel de significatividad estadística no cambian a pesar del uso de esas variables. Aquellas de signo positivo – para las que un aumento en su nivel o el hecho de tener valor “1” en caso de ser dicotómicas produce un aumento en la probabilidad de usar decretos – son el hecho de ser un presidente del PJ, el tener posibilidad constitucional de ser reelecto y los días que restan para la elección⁷⁷. En tanto, las de signo negativo – para las que un aumento en su nivel o el hecho de tener valor “1” en caso de ser dicotómicas produce una disminución en la probabilidad de usar decretos – son la proporción de bancas del partido del Presidente en la

⁷⁷Las últimas dos mencionadas, con la salvedad de no corresponderse con la hipótesis planteada originalmente.

cámara legislativa de inicio del proyecto y la constitucionalidad de los decretos (también el control inflacionario⁷⁸).

En este sentido, entonces, es dable afirmar que las variaciones se dan en torno a tres variables: el nivel de fragmentación de la Cámara de Diputados, el nivel de popularidad presidencial y la tasa de crecimiento del PBI.

La primera de las variables mencionadas solo es significativa en los modelos 5 y 6 (que incluyen los controles referentes a Duhalde y a Kirchner, respectivamente), además del modelo general. En los demás, no solo no lo es, sino que su signo cambia. Sin embargo, a pesar de no confirmarse la hipótesis por no ser robusta la significatividad estadística de la variable a los controles, es interesante discutir teóricamente el hecho de que – como se mencionó más arriba – en los casos en los que es significativa no se comporta como se esperaba en la hipótesis, sino al revés: según los resultados, cuanto más fragmentación, habría más probabilidad de usar decretos (es necesario recordar la endebleza de la significatividad, puesto que los extremos del intervalo de confianza tienen signos distintos).

Una explicación teórica de este fenómeno podría ensayarse a partir de la crisis de representatividad ocurrida en 2001 (Torre, 2003) que hizo que la configuración del sistema de partidos mutara de una con dos partidos “grandes” y varios “chicos” a una con partidos más parejos en tamaño legislativo (Cheresky, 2005; Tarillo, 2012). En este sentido, negociar puede ser más costoso para el Presidente porque un partido con más bancas puede hacerse valer en ese proceso más fácilmente. Esta idea dota de sentido al hecho que la variable tenga ese signo y adquiera significatividad en los modelos que incluyen a Duhalde y a Kirchner.

⁷⁸En rigor, es solo un control, pero una explicación posible para el hecho de que a mayor inflación sea menos probable utilizar decretos es que – si la inflación no es desmedida – puede estar correlacionada con crecimiento económico.

La segunda de las variables mencionadas, el nivel de popularidad del Presidente, mantiene el signo negativo en casi todos los casos (excepto el del modelo 2, que incluye el control de Alfonsín), y es significativa estadísticamente al 1% solo para los modelos 5 y 6 (que incluyen a Duhalde y Kirchner respectivamente como controles), al 10% para el modelo 3 (que incluye a Menem como control) y no lo es en absoluto para los modelos 1 y 3 (que incluyen a Alfonsín y De La Rúa respectivamente como controles).

El dato más significativo que puede obtenerse del análisis de los cambios en la variable “Popularidad del Presidente” es relativo a las diferencias entre los dos partidos que lograron llevar a uno de sus hombres al sillón de Rivadavia: la UCR y el PJ. Son los modelos que incluyen a los dos presidentes de la UCR (Alfonsín y De La Rúa) para los que no hay significatividad en absoluto en esa variable. Por tanto, puede inferirse que los presidentes justicialistas son, en general y en promedio, más permeables a cuestiones relativas a la aprobación popular que sus pares radicales.

Sucede algo particular con la tasa de crecimiento del PBI: es negativa y significativa en todos los modelos con controles por presidente, pero no lo es en el modelo general⁷⁹. Eso hace que no pueda confirmarse la hipótesis, pero la homogeneidad que presenta en cuanto a signo y a significatividad estadística en todos los modelos que poseen controles por presidente permiten pensar que con una muestra más amplia de datos o un indicador trimestral (que haría la variable más “sensible” a los cambios intertemporales que inevitablemente suceden) la hipótesis podría ser confirmada en trabajos posteriores.

⁷⁹ Si bien no está clara la causa, esto puede suceder tanto por la poca variabilidad del indicador (25 valores, uno por cada año, para 3889 observaciones) como por la posibilidad de que esta variable esté absorbiendo cierto “ruido estadístico” proveniente de no haber incluido controles por presidente – lo que, técnicamente, es llamado omisión de variables relevantes -. Está claro, y será resaltado en las conclusiones, que es algo a mejorar en futuras investigaciones de los modos que se describen en el cuerpo del texto.

Finalmente, es dable destacar que los controles relativos a los presidentes Alfonsín, De La Rúa y Kirchner son estadísticamente significativos al 1% y el relativo al presidente Menem, al 5% (signo negativo para el primero y positivo para los otros tres). Esto quiere decir que, controlando por todas las demás condiciones y en promedio, el “estilo personal” de Alfonsín hace menos probable que use decretos, así como el de Menem, De La Rúa y el de Kirchner, lo contrario. El control relativo al presidente Duhalde lo es al 5% pero, curiosamente – dada la alta proporción de decretos que utilizó – con signo negativo. Esto puede explicarse, nuevamente, por la situación de crisis política, institucional y económica de 2001, sumada al poco tiempo que Duhalde estuvo en el poder. Dadas esas dos condiciones, es probable que el efecto estadístico haya sido absorbido por las variables exógenas y el control por el “estilo personal” del Presidente, entonces, presente esta anomalía.

Recapitulando, tres de las hipótesis de este trabajo han sido confirmadas por la evidencia utilizada, dos de ellas han sido refutadas pero ofreciendo hipótesis alternativas que se confirman por la evidencia y, finalmente, cuatro de las hipótesis han sido confirmadas solo parcialmente, puesto que el efecto de las variables (y, en el caso de la variable “Fragmentación”, incluso el signo) presenta algunos vaivenes. Esto puede observarse gráficamente en la tabla II.

Tabla II. Resumen de resultados generales de las variables independientes.

Variable	Resultado general
Proporción de bancas del partido del presidente	↓
Fragmentación de la Cámara de Diputados (NEPB)	↑ (Alfonsín y De La Rúa tienen signo distinto, pero sus coeficientes no son estadísticamente significativos)
Presidente del PJ	↑
Popularidad del Presidente (porcentaje)	↓ (Alfonsín tiene signo distinto, pero su coeficiente no es estadísticamente significativo)
Constitucionalidad de los decretos	↓
Posibilidad de reelección	↑
Días restantes para la elección	↑
Tasa de crecimiento del PBI (anual)	↓

Referencias

- Grupo de tres variables estadísticamente significativas y robustas a los controles por “estilo personal” del Presidente; esto es, hipótesis confirmadas.
- Grupo de dos variables estadísticamente significativas y robustas a los controles por “estilo personal” del Presidente, pero con signo contrario al de la hipótesis propuesta originalmente.
- Grupo de tres variables cuya significatividad estadística y/o signo no son robustos a los controles por “estilo personal” del Presidente.

Capítulo 6: Conclusiones

Realizar un análisis empírico y causal de los factores que afectan positiva o negativamente la probabilidad resulta, según se expuso a lo largo del trabajo, sumamente enriquecedor. En esta sección se retomarán los principales hallazgos del trabajo y se dará lugar a sus deudas pendientes y a las sugerencias que se desprenden de sus resultados.

El trabajo confirma tres de sus hipótesis. La primera de ellas es la hipótesis 1, que sostiene que cuanto mayor sea la proporción de bancas que el Presidente posee en la Cámara de inicio del proyecto de legislación, menor será la probabilidad de que elija utilizar un decreto por sobre una ley. Esta confirmación da sustento empírico a la “teoría de acción unilateral” (largamente citada en secciones anteriores). La hipótesis 6 también plantea esa disminución, indicando que eso sucede cuando los decretos son constitucionales (en Argentina, con posterioridad al 28 de agosto de 1994). Eso da sustento a una serie de autores que argumentaban en este sentido (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Cox y Morgenstern, 2001; por caso) en detrimento de otros (Negretto, 2002; Palanza, 2007; por ejemplo). En tanto, la última de esas cuatro hipótesis sostiene que la probabilidad de que el Presidente elija utilizar un decreto sobre una ley será mayor cuando el Presidente sea del PJ (en relación a los de la UCR, puesto que solo Presidentes de estos dos partidos son contemplados en el estudio).

En tanto, dos variables independientes aparecen como robustas estadísticamente a los controles utilizados, pero confirman hipótesis contrarias a las planteadas inicialmente en este estudio. Así, es posible afirmar que la probabilidad de que el presidente elija utilizar un decreto sobre una ley será mayor cuando tenga la posibilidad constitucional de ser reelecto y cuantos más días falten para la elección; esto es, cuando sus horizontes temporales sean de más largo plazo. Esta evidencia es contraria a lo planteado por la literatura existente (Pereira, Power y Rennó, 2005; Amorim Neto, 2007), lo cual la hace aún más interesante, a pesar de que no confirme las hipótesis planteadas inicialmente a ese respecto en este trabajo.

Existen, por otra parte, dos hipótesis que no se han podido confirmar por no ser robustas a controles la significatividad estadística de las variables independientes encontrada inicialmente. Se trata del porcentaje de popularidad del Presidente y de la fragmentación de la Cámara de Diputados.

Algo más complejo sucede con aquella hipótesis que sostiene que cuanto mayor sea el crecimiento del PBI, menos decretos utilizará el presidente, y es que solo pierde significatividad en el modelo general. Como se sostuvo más arriba, eso puede deberse a la baja variabilidad del indicador o a un ruido estadístico generado por la omisión de controles por presidente y absorbido por esta variable. Esto puede (y debe, en futuras investigaciones) ser mejorado expandiendo la muestra y/o utilizando datos trimestrales por las razones anteriormente expuestas.

Así, entonces, se han contado en este estudio tres condiciones que aumentan la probabilidad de que el Presidente elija utilizar un decreto por sobre una ley (mayor cantidad de días restantes para la elección, tener posibilidad constitucional de ser reelecto y provenir del PJ) y dos que la disminuyen (mayor proporción de bancas en la Cámara de inicio del proyecto, y el hecho de que los decretos sean constitucionales).

Entre las deudas pendientes pueden encontrarse dos principales. En primer lugar, sería interesante poder incluir las variables que han quedado afuera por razones que exceden lo teórico: la disciplina partidaria y el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente. Para poder hacerlo con la primera de esas dos variables, es necesario construir un indicador que refleje válidamente el concepto para todos los años del período. Si bien la parte operacional de esta discusión excede a este trabajo por las propias limitaciones de éste, es un planteo interesante porque es una variable que puede influir en muchas otras (además de la que aquí se estudia).

Por esa razón, es importante hacer una digresión teórica respecto de esa variable tan relevante. Como se expuso en el “Estado de la Cuestión”, según algunos autores la disciplina promueve el uso de leyes y no de decretos, puesto que si las mayorías

presidenciales se comportan de esa manera no sería necesario (Mustapic, 2000). No obstante, en el mismo apartado se observó que Je Heon Kim (2007) propone que una mayoría disciplinada del partido del presidente es más proclive a aprobar decretos, por lo cual estos se utilizarán más. Puede asumirse, entonces, que la primera idea se relaciona con la teoría de “acción unilateral” y la segunda con la de la “delegación”. Por tanto, es posible pensar teóricamente relacionadas ambas variables, y – siendo que en este trabajo se ha elegido la teoría de la “acción unilateral” para observar qué efecto tiene el porcentaje de bancas que ostenta el partido del presidente – no puede menos que tomarse la primera idea como hipótesis meramente teórica para observar la influencia de la disciplina partidaria. Haciendo dialogar ambos argumentos, debe pensarse que los casos en los que habrá más decretos son aquellos en el que el partido del presidente no posea una mayoría o la posea con bajos niveles de disciplina; en otras palabras, cuando la legislatura no sea cooperativa.

De hecho, si el argumento es el de la no cooperación, tanto una proporción relativamente baja de bancas como una baja disciplina de los legisladores del presidente pueden pensarse como condiciones suficientes por separado para el aumento del uso de decretos, puesto que ni una bancada grande pero indisciplinada ni una chica pero disciplinada podrían garantizar la aprobación de legislación en la Cámara de Diputados, teniendo en cuenta los argumentos expuestos. Eso solo está garantizado con una mayoría disciplinada; esto es, con una legislatura cooperativa.

Tabla III. Argumento teórico sobre la disciplina partidaria.

Proporción de bancas del partido del presidente	Nivel de disciplina partidaria Alta	Baja
Alta	Menos decretos porque un bloque grande y disciplinado garantiza la aprobación de leyes.	Más decretos porque, al tener un bloque indisciplinado, nada garantiza que voten a favor de la validez de un proyecto de ley.
Baja	Más decretos porque, al haber más legisladores opositores, es posible obtener un resultado contrario al intentar aprobar una ley.	Más decretos por las razones expuestas en los demás cuadrantes.

La inclusión de la puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente de control de Decretos como variable independiente, por su parte, lleva el argumento a otra de las deudas pendientes – también la segunda - de este trabajo: la amplitud temporal, tanto hacia adelante como hacia atrás en el tiempo. Si bien hay razones teóricas para comenzar estudiando el período elegido (y que se han descrito en la sección “Marco Teórico”), poder conseguir datos para expandir hacia adelante en el tiempo el trabajo y agregar la

variable independiente referente al funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente permitiría echar luz sobre si verdaderamente la puesta en vigor del organismo tuvo algún efecto sobre la elección de estrategia legislativa del Presidente. En tanto, expandir el trabajo hacia atrás en el tiempo permitiría observar qué sucedió con Presidentes democráticos anteriores. Es complejo conseguir esos datos, y puede haber cierta complejidad en los controles respecto del poder militar y de los golpes de Estado, pero también parece ser interesante no tanto para un estudio causal que permita comprender la democracia argentina actual, sino para uno histórico que permita comprender la historia del país. Además, eso permitiría incluir – si se va hacia atrás más allá de 1943 – el comportamiento de Presidentes que no pertenecen ni a la UCR ni al PJ, lo cual sumaría complejidad, robustez y relevancia a un trabajo de este tipo⁸⁰.

Una posible mejora más puede mencionarse nuevamente, y es la inclusión de indicadores trimestrales de PBI y mensuales de inflación. Eso le daría robustez estadística a ambas hipótesis (sobre todo, a la relacionada con la tasa de crecimiento del PBI) y, posiblemente, sería una solución a la falta de significatividad estadística de esa variable en el modelo general.

En cuanto a las sugerencias que pueden realizarse en función de los resultados obtenidos – partiendo, como se afirmó anteriormente, de la idea que sostiene que el uso de leyes es más saludable para las instituciones republicanas que el uso de las prerrogativas ejecutivas, como los decretos -, es necesario observar que la mayoría de las variables que, en promedio, aumentan la probabilidad de que el Presidente elija utilizar un decreto no admiten modificaciones institucionales, sino que son condiciones exógenas del propio Presidente o del contexto. Sin embargo, es de destacar que hay una que sí puede ser modificada: la posibilidad de reelección del Presidente. Según los resultados de este

⁸⁰También será interesante, en el futuro, replicar el estudio luego de que gobierne – si sucede – un Presidente que no proviene políticamente de ninguno de los dos partidos.

estudio, es posible asumir que – *ceteris paribus*– una reforma constitucional que elimine la posibilidad de reelección inmediata de los Presidentes argentinos contribuiría a disminuir la proporción de decretos utilizados por ellos para introducir legislación. De este modo, es una sugerencia que no puede soslayarse.

En conclusión, entonces, este estudio ha intentado echar luz sobre algunas condiciones políticas, institucionales y económicas que afectan – positiva o negativamente – a la probabilidad de que los Presidentes argentinos de la etapa democrática en vigencia (sin contar la Presidente actual) elijan utilizar para introducir legislación sus prerrogativas ejecutivas – Decretos de Necesidad y Urgencia o Decretos Delegados – y no leyes convencionales. La robustez de esas variables se controló con variables dicotómicas introducidas por cada período presidencial, para poder así observar – además – el “estilo personal” de cada Presidente.

En términos teóricos, el trabajo se apoyó para eso en la “teoría de acción unilateral” (sobre todo en Cox y Morgenstern (2001)) y – como marco analítico general – en el institucionalismo racional (fundamentalmente en Acuña y Chudnovsky (2013) y Linz (1994)).

Con esa base teórica y los fundamentos empíricos correspondientes, se han encontrado tres condiciones que – en promedio - aumentan la mencionada probabilidad (que el Presidente provenga del PJ, que tenga posibilidad constitucional de ser reelecto y que falten relativamente muchos días para la próxima elección presidencial) y dos que – en promedio - la disminuyen (que el Presidente tenga una proporción relativamente alta de bancas en la Cámara de inicio del proyecto y el hecho de que los decretos sean constitucionales). Con ello, se ha tomado parte en discusiones teóricas relevantes, como la sostenida entre la “teoría de acción unilateral” y la “teoría de la delegación” (por la primera de las posturas) y aquella entre quienes proponen que las constituciones ponen frenos al uso de decretos y quienes sostienen que lo incentiva (también por la primera idea).

Más allá de sus deudas pendientes, y teniendo en cuenta los logros mencionados, este trabajo además aporta evidencia a favor del institucionalismo racional como marco analítico general para el análisis de este tema: parece ser, efectivamente, cierto que el Presidente toma una decisión estratégica al optar por utilizar una ley convencional o sus prerrogativas ejecutivas y que lo hace teniendo en cuenta el contexto político, institucional y económico e influido – necesariamente – por sus características personales. Es materia de investigación para el futuro refinar y profundizar este análisis para llegar a comprender con mayor detalle la naturaleza de este fenómeno.



Bibliografía

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.” En Acuña, C. (comp.) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: OSDE – Siglo XXI Editores. Pp. 19-70.
- Amorim Neto, O. (2006). “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”. *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N°4, pp. 415-440.
- Amorim Neto, O. y Cox, G. (1997). “Electoral institutions, cleavage structures and the number of political parties”. *American Journal of Political Science*. Vol. 41, N°1, pp. 149-174.
- Brody, R. (1991). *Assessing the President. The Media, Elite Opinion and Public Support*. Stanford: Stanford University Press.
- Calvo, E. (2007). “Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación Argentina”. En Emiliozzi S., Pecheny M. y Unzué, M. (2007). *La dinámica de la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. (2013). “Representación Política, Política Pública y Estabilidad Institucional en el Congreso argentino”. En Acuña, C. (comp.) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política argentina*. Buenos Aires: OSDE – Siglo XXI Editores. Pp. 121-155.

- Calvo, E. (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2005). “A new iron law of Argentine politics? Partisanship, clientelism and governability in contemporary Argentina”. En Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2005). *Argentine Democracy: the politics of institutional weakness*. University Park: Pennsylvania University Press. Pp. 207-228.
- Carey, J. y Shugart., M. (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Catterberg, G. y Palanza, V. (2012). “Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32, N°1, pp. 3-30.
- Cohen, D. y Krause, G. (1997). “Presidential Use of Executive Order, 1953-1994”. *American Politics Quarterly*, Vol 25, N°4, pp. 458-471.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). “Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N°163 (Oct. – Dic. 2001), pp. 373-393.
- Eaton, K. (2003). “La Lógica de la Delegación de Poderes Legislativos: la Reforma de la Promoción Regional en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N°168 (Ene. – Mar. 2003), pp. 499-518.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ferreira Rubio, D. (2006). “¿Ley o Decreto? La Opción del Presidente Kirchner en sus Dos Primeros Años de Gobierno”. En: Poder Ciudadano (2006). *El Congreso bajo la lupa 2005*. Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996). “Cuando el Presidente gobierna solo: Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional”. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N°141 (Abr. – Jun. 1996), pp. 443-474.
- Gelli, M. A. (2001). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada* (1ra. Ed). Buenos Aires: La Ley.
- Gelli, M. A. (2007). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada* (3ra Ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Gleiber, D. y Shull, S. (1992). “Presidential Influence in the Policymaking Process”. *Western Political Quarterly*, Vol. 45, N°2, pp. 441-467.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo VII. Buenos Aires: FDA. En: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloVII.pdf
- Howell, W. y Moe, T. (1999). “Unilateral Action and Presidential Power: a Theory”. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, N°4, pp. 850-872.
- Je Heon Kim, J. (2007). “Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina, 1916-2004”. Columbia University: Department of Political Science (21 de septiembre de 2007).
- Jones, M. (1998). “Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections”. *Journal of Politics*. Vol. 59, pp. 538-549.

- Kellstedt, P. y Whitten, G. (2009). *The Fundamentals of Political Science Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kiewiet, D. y McCubbins, M. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Linz, J. (1994). “Presidential versus parliamentary democracy: Does it make a difference?”. En Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Pp. 3-87.
- Llanos, M. (1998). “El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina. (1989-1997)”. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N°151 (Oct. – Dic. 1998), pp. 743-770.
- Locke, J. (1690). *Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Madrid: Tecnos (ed. 2006).
- Mustapic, A. (2000). “Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en Argentina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N°156 (Ene. – Mar. 2000), pp. 571-595.
- Negretto, G. (2002). “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”. *Desarrollo Económico*. Vol 42, N°167 (Oct. – Dic. 2002), pp. 377-404.
- Negretto, G. (2010). “La Reforma Política en América Latina: Reglas Electorales y Distribución de Poder entre Presidente y Congreso”. *Desarrollo Económico*, Vol. 50, N°198 (Jul. – Sept. 2010), pp. 197-221.

- North, D. (1991). “Institutions”. *Journal of Economic Perspectives*. N°5, pp. 97-112.
- Novaro, M. y Palermo, V. (1997). “Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N°3 (Jul.- Sept. 1997), pp. 239-274.
- O’Donnell, G. (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Palanza, V. (2007). “Decrees vs. Statutes: Choice of Legislative Paths in Separation of Powers Systems”. Princeton University: preliminary draft (5 de abril de 2007).
- Pereira, C.; Power, T. y Rennó, L. (2005). “Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case”. *The Journal of Politics*, Vol. 67, N°1 (Feb. 2005), pp. 178-200.
- Pérez Hualde, A. (1995). *Decretos de Necesidad y Urgencia: Límites y Control. En la Doctrina, en la Jurisprudencia y en la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rapoport, M. (2010). “Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas”. *Aportes de Economía Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo*.
- Reich, G. (2002). “Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 27, N°1, pp. 5-31.

- Serraferrero, M. (1999). “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?” *Araucaria*, Año 1, N°2 (segundo semestre de 1999).
- Tsebelis, G. (1995). “Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartidism”. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, Julio 1995, pp. 289-325.
- Vanegas, A. (2014). *¿Rebeldes con Causa?: la “indisciplina partidaria” en el Congreso Argentino*. Tesis de grado. Victoria: Universidad de San Andrés.



Anexo

Referencias

Rojo = Alfonsín, Azul = Menem, Verde = De La Rúa, Naranja = Duhalde, Celeste = Kirchner.

Gráfico 3: Proporción de bancas del partido del Presidente en Diputados y en Senadores.

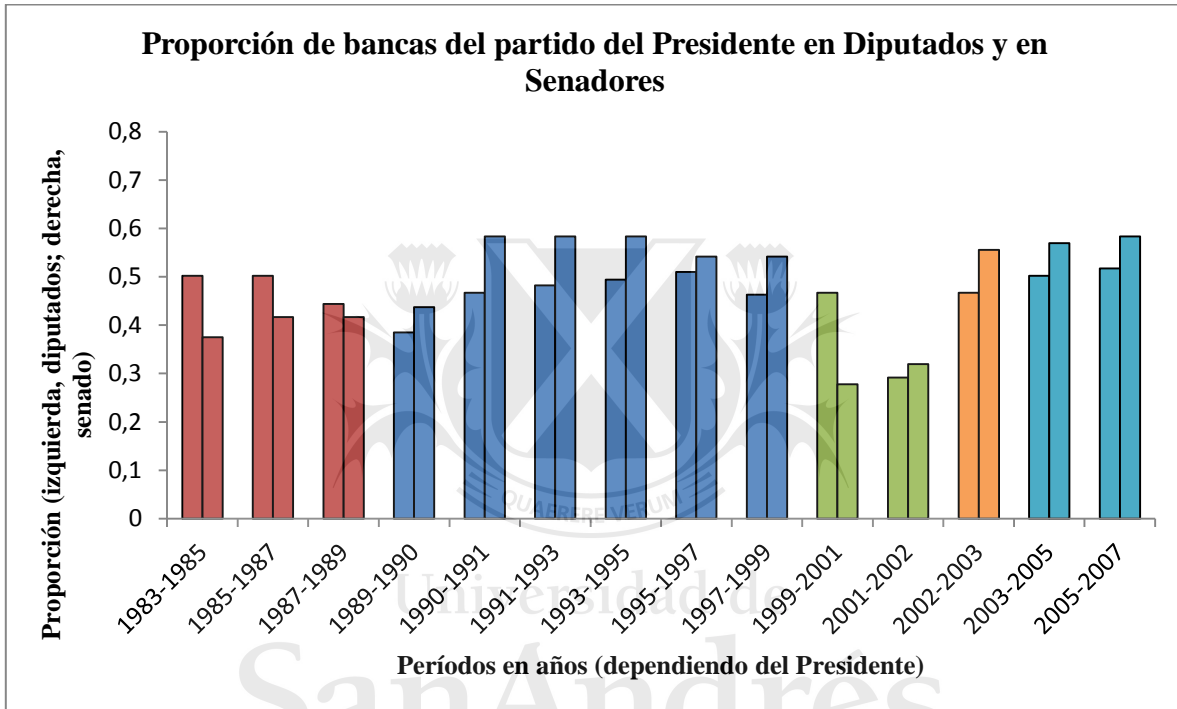


Gráfico 4: NEPB en Argentina (por período del Congreso y por Presidente, 1983-2007).

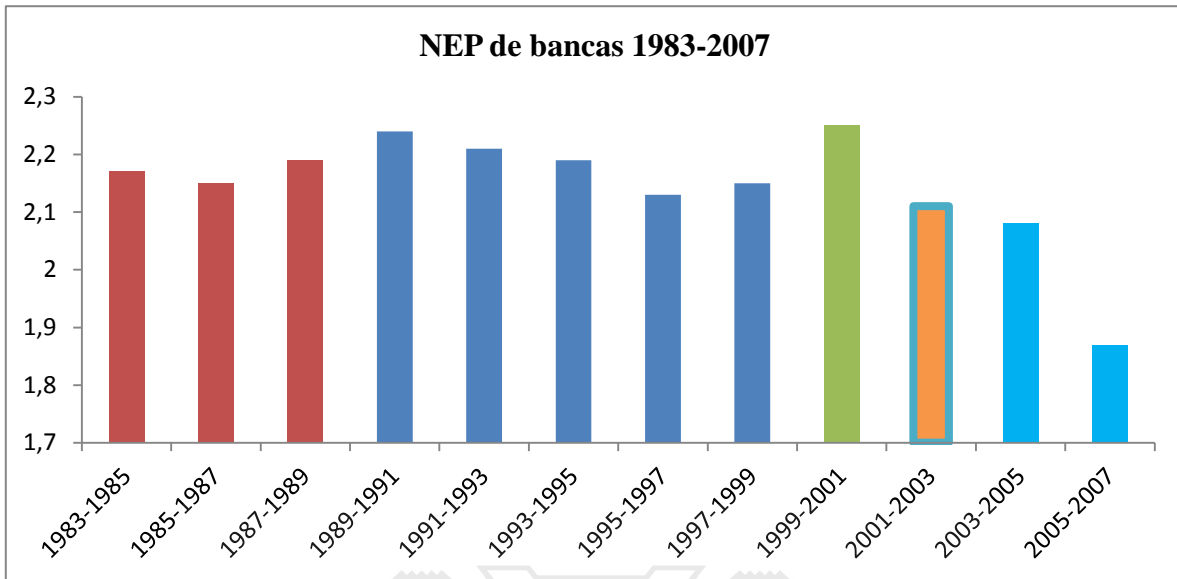


Gráfico 5: crecimiento del PBI en Argentina (por año, 1983-2007).

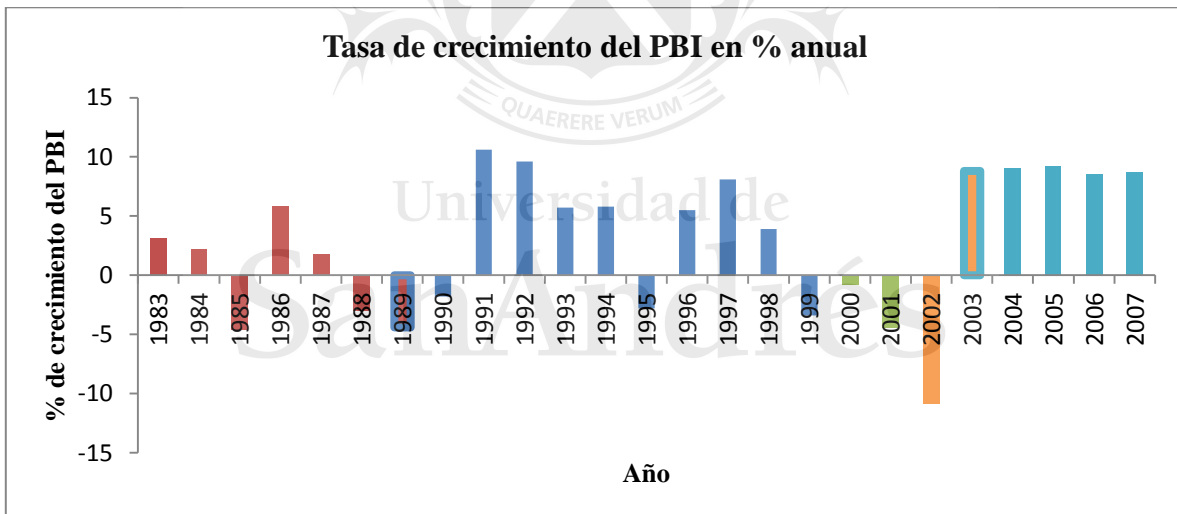
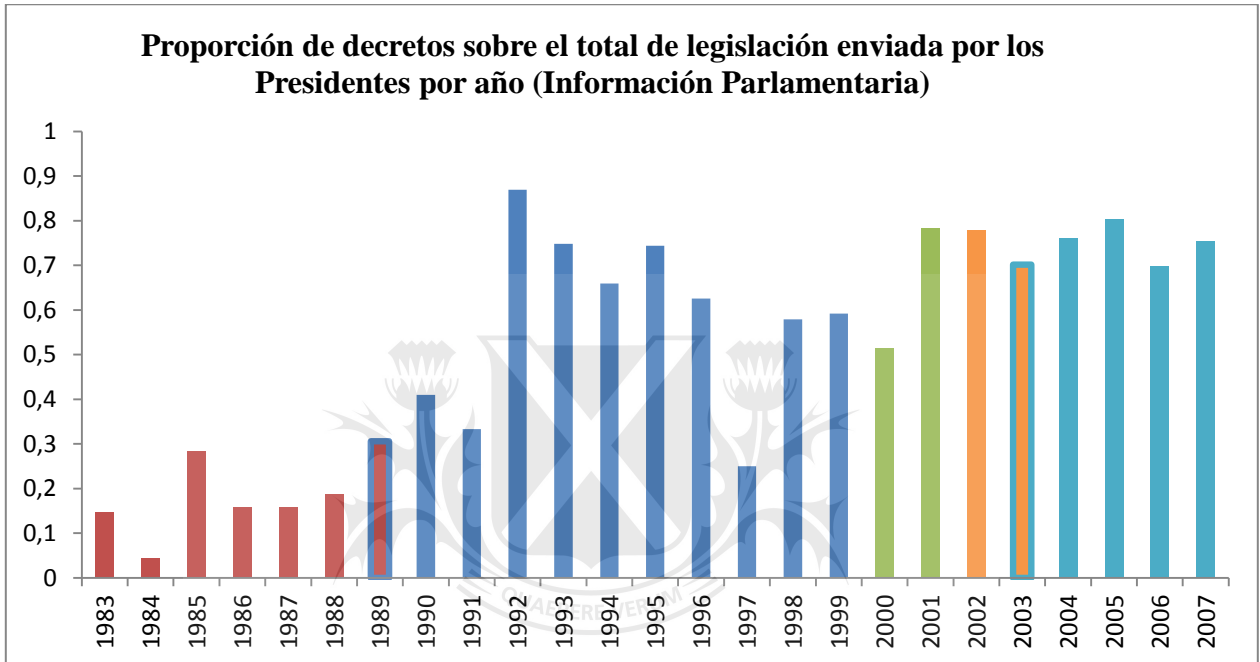


Gráfico 6: proporción de decretos sobre el total de legislación enviada por los Presidentes por año.
Fuente: Dirección de Información Parlamentaria.



Universidad de
San Andrés

Recapitulación del gráfico 1 para compararlo con el 6. Gráfico 1: proporción de decretos sobre el total de legislación enviada por los Presidentes por año. Fuente: base de datos utilizada.

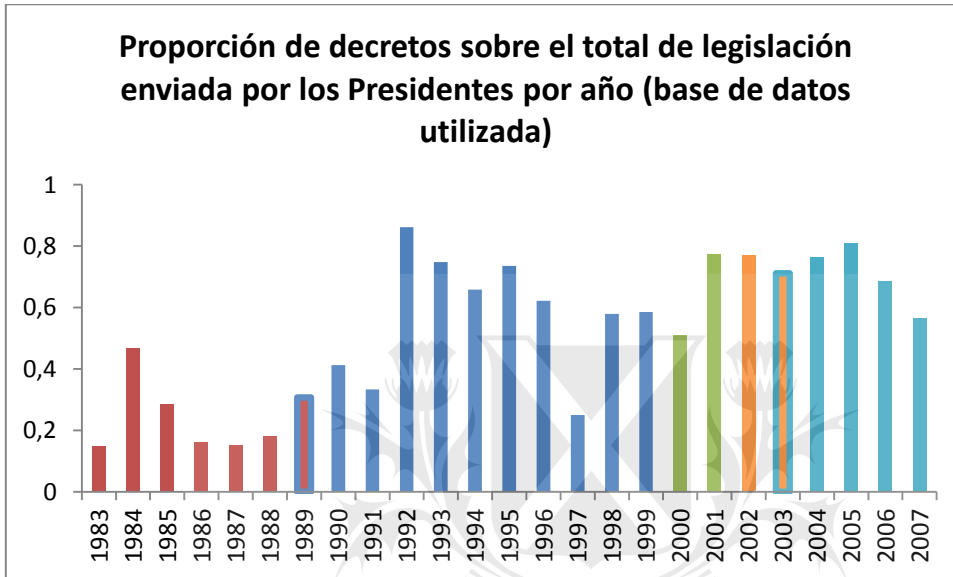


Tabla VI. Modelo 3 (con control “Menem”).

Logistic regression	Number of obs	=	3889
	LR chi2(10)	=	524.55
	Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -2328.5187	Pseudo R2	=	0.1012

decreto	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
bancas_presidente	-3.893772	.6548377	-5.95	0.000	-5.17723	-2.610313
fragmentacion	.2311866	.6295085	0.37	0.713	-1.002627	1.465001
presidentepj	1.383208	.1626184	8.51	0.000	1.064482	1.701934
popularidad	-.0062349	.0036616	-1.70	0.089	-.0134115	.0009417
deconst	-.5679996	.1545897	-3.67	0.000	-.8709897	-.2650094
posibreelec	1.712368	.1853623	9.24	0.000	1.349064	2.075671
diaspelecc	.0003758	.0001044	3.60	0.000	.0001712	.0005804
pbianual	-.0152863	.0081265	-1.88	0.060	-.0312138	.0006413
inflanual	-.00064	.0000988	-6.48	0.000	-.0008337	-.0004463
menem	.4975866	.2002917	2.48	0.013	.1050221	.8901511
_cons	.1855568	1.466274	0.13	0.899	-2.688287	3.059401

Tabla VII. Modelo 4 (con control “De La Rúa”).

Logistic regression	Number of obs	=	3889
	LR chi2(10)	=	538.16
	Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -2321.7129	Pseudo R2	=	0.1039

decreto	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
bancas_presidente	-3.404075	.6704792	-5.08	0.000	-4.71819	-2.08996
fragmentacion	-.1158623	.6022742	-0.19	0.847	-1.296298	1.064573
presidentepj	2.269459	.2049975	11.07	0.000	1.867671	2.671247
popularidad	-.0017168	.0039218	-0.44	0.662	-.0094034	.0059699
deconst	-.6007119	.1539385	-3.90	0.000	-.9024259	-.298998
posibreelec	1.077969	.1218444	8.85	0.000	.839158	1.316779
diaspelecc	.0003278	.0001014	3.23	0.001	.000129	.0005265
pbianual	-.0214157	.0081798	-2.62	0.009	-.0374478	-.0053836
inflanual	-.000736	.0001034	-7.12	0.000	-.0009385	-.0005334
delarua	1.198285	.2721951	4.40	0.000	.6647927	1.731778
_cons	.2866961	1.403899	0.20	0.838	-2.464896	3.038288

