

## PODER DE DECRETO PRESIDENCIAL Y COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO EN ARGENTINA\*

*Presidential decree power and legislative behavior in Argentina*

Alejandro Bonvecchi\*\* y Javier Zelaznik\*\*\*

**Resumen:** ¿Cómo responden los legisladores al uso de decretos legislativos por los presidentes? Este artículo pone a prueba las teorías de la usurpación, la delegación y la convergencia estratégica considerando tanto las respuestas a los decretos como sus contenidos específicos de política pública en Argentina. Los legisladores argentinos aprueban tácitamente la abrumadora mayoría de los decretos, inclusive en áreas de política pública donde tendrían incentivos para modificarlos o rechazarlos. El estudio de una de estas áreas, la política impositiva, apoya la teoría de la convergencia estratégica: la comparación del contenido de los decretos y las leyes impulsadas por legisladores indica que los presidentes elaboran aquellos buscando converger con las preferencias del Congreso en las dimensiones conflictivas de las políticas públicas.

**Palabras clave:** Argentina, Presidente, Congreso, decretos

**Abstract:** How do legislators respond to the use of legislative decrees by presidents? This article tests the theories of usurpation, delegation, and strategic convergence considering both the responses to decrees and their specific policy contents in Argentina. Argentinian legislators tacitly approve the overwhelming majority of decrees, even in policy areas where they would have incentives to modify or reject them. The study of one such area, tax policy, supports the theory of strategic convergence: the comparison of the contents of decrees and laws initiated by legislators indicates that presidents construct their decrees seeking to converge with congressional preferences over conflictive policy dimensions.

**Keywords:** Argentina, President, Congress, decrees

### 1. Introducción

¿Cómo responden los legisladores al uso de decretos legislativos por parte de los presidentes? La literatura ha elaborado dos respuestas. Para algunos autores, el uso de decretos legislativos por los presidentes constituye una usurpación del rol legislativo asignado al Congreso en las constituciones presidencialistas; la respuesta de los legisladores sería, entonces, el conflicto: la anulación o modificación de los decretos presidenciales (Cox y Morgenstern, 2001; Ferreira Rubio y Goretti, 1996). Para otros, los presidentes usan decretos legislativos por delegación tácita del Congreso para

---

\* Artículo recibido el 11/02/2017 y aceptado el 02/05/2017. Los autores agradecen los valiosos comentarios de dos lectores anónimos.

\*\* Universidad Torcuato Di Tella-CONICET. Correo electrónico: abonvecchi@utdt.edu.

\*\*\* Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: jzelaznik@utdt.edu.

tomar decisiones que el propio Congreso no puede o no quiere tomar; la respuesta de los legisladores a los decretos sería, entonces, la cooperación: aprobación explícita o tácita de los decretos presidenciales (Carey y Shugart, 1998a; Negretto, 2002).

Esas teorías alternativas han sido contrastadas enfocando en las condiciones bajo las cuales el Presidente usa el poder de decreto (Pereira, Power y Rennó, 2005), pero dejando afuera el comportamiento de los legisladores. Este artículo sostiene que una evaluación empírica más completa de esas teorías debería tener en cuenta cómo los legisladores responden al uso de los decretos. Más específicamente, debería considerarse si los legisladores aprueban, rechazan o modifican los decretos presidenciales, describir hasta qué punto se utiliza cada respuesta, y explicar por qué ocurre eso.

Dos implicaciones se derivan de incorporar a los legisladores al análisis. Una es teórica: incorporar a la convergencia estratégica entre el Presidente y los legisladores sobre el contenido de las políticas como una explicación de la respuesta del Congreso al uso de los decretos. La otra es metodológica: para contrastar esa explicación se debería enfocar en las diferencias y similitudes del contenido sustantivo de los decretos presidenciales y las leyes del Congreso.

Este artículo desarrolla y contrasta estos argumentos enfocando en Argentina desde 1983. En particular se analiza y compara el contenido de los decretos y de las leyes en un área que da lugar a políticas particularistas: la legislación impositiva. El trabajo muestra que en Argentina la respuesta predominante de los legisladores a los decretos presidenciales es la aprobación tácita, aun de aquellos emitidos en áreas de política pública en que se juegan las preferencias particularistas de los legisladores. Para dar cuenta de ese resultado aquí se presenta la idea de convergencia estratégica: el contenido de los decretos converge con el que los legisladores imprimen a las leyes que sancionan en el Congreso. La convergencia estratégica implica que los legisladores juegan un rol importante en el proceso de toma de decisiones, influyendo inclusive en las decisiones que los presidentes toman unilateralmente por decreto. Es por eso que el análisis de los decretos no sólo debe poner su foco sobre los presidentes sino también sobre los legisladores. El artículo presenta evidencia que apoya la idea de que los decretos presidenciales impositivos son aprobados por la convergencia estratégica: su contenido sustantivo coincide con el de las políticas públicas que los legisladores avanzan en su propia actividad.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección revisa las teorías con que la literatura ha abordado el uso de decretos legislativos por los presidentes y la respuesta de los legisladores a ese uso, y coloca la idea de convergencia estratégica en el contexto de dicha discusión. La tercera sección analiza el uso de decretos legislativos por los presidentes argentinos entre 1983 y 2017. La cuarta sección discute la respuesta predominante de los legisladores ante los decretos. La quinta sección analiza la hipótesis de la convergencia estratégica en el contenido de la política impositiva. La última sección recapitula los hallazgos y plantea futuras líneas de investigación.

## **2. Entendiendo el uso de los decretos presidenciales: usurpación vs. delegación**

La literatura sobre decretos presidenciales propone dos respuestas alternativas para explicar la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) por parte del Presidente: la perspectiva de la usurpación y la perspectiva de la delegación<sup>1</sup>.

La perspectiva de la usurpación ve a los DNU como un instrumento unilateral del Poder Ejecutivo que invade prerrogativas propias del Poder Legislativo (Ferreira Rubio y Goretti, 1996), entendido como institución que debería monopolizar la actividad legislativa. Para esta perspectiva los DNU solo deberían utilizarse cuando estuvieran acreditadas la urgencia y la necesidad de saltar el trámite legislativo ordinario, algo que la literatura relaciona con situaciones a) de crisis, especialmente económica, o b) en que el partido del Presidente carece de mayoría en el Congreso. Por ejemplo, Cox y Morgenstern (2001, pp. 378-379) señalan que cuando el Presidente es políticamente débil, típicamente recurre con mayor frecuencia a sus poderes unilaterales; cuando es más fuerte, lo hace con menor frecuencia.

En línea con debates más recientes en la literatura norteamericana (Epstein y O'Halloran, 1999), la perspectiva de la delegación ve a los DNU como un caso de delegación tácita por parte de la mayoría del Congreso (Carey y Shugart, 1998a): el uso de decretos no expresa la invasión de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo sino el consentimiento del Congreso a tal línea de acción como estrategia de toma de decisiones gubernamentales. Como para la perspectiva anterior aquí también las situaciones de crisis harían más probable la utilización de decretos presidenciales. Pero, en cambio, la perspectiva de la delegación prevé que los Presidentes emitan DNU cuando cuenten con el apoyo de contingentes legislativos amplios, dado que entonces las preferencias del Presidente y del Congreso tienden a coincidir, y disminuye el temor del Congreso a perder control en la delegación, o a que las decisiones consistentes con las preferencias del Presidente estén muy alejadas de las preferencias de la mayoría legislativa.

Ambas perspectivas razonan desde el punto de vista de los presidentes, tratando de determinar las condiciones que alientan o desalientan el uso de decretos, pero también han elaborado hipótesis contrapuestas sobre la forma en que el Congreso debería responder. Por un lado, la perspectiva de la usurpación predice conflicto, dado el intento del Congreso de defender sus prerrogativas constitucionales o de evitar alteraciones del statu quo no deseadas por la mayoría legislativa. Por otro lado, la teoría de la delegación prevé la aceptación de la mayoría de los decretos por parte del Congreso, consistente con una delegación tácita de la mayoría legislativa, ya que los decretos producirían modificaciones en el statu quo similares en contenido o rumbo a las deseadas por el Congreso dada la congruencia en la composición partidaria de ambas ramas del gobierno.

La respuesta del legislativo depende en gran medida del diseño institucional para aprobar y rechazar decretos presidenciales. Cuando la aprobación del decreto es tácita, el rechazo debe expresarse mediante una disposición legislativa (ley o resolución) pues de lo contrario el silencio legislativo preservaría la validez del decreto.

---

1 Decreto de Necesidad y Urgencia es la forma en que se conocen los decretos legislativos que la constitución habilita a los presidentes.

De allí que en estos casos el silencio legislativo pueda tomarse como una forma de consentimiento. Cuando la aprobación del decreto es explícita, el Congreso puede rechazarlo de manera expresa o, alternativamente, no expedirse y dejar que el decreto pierda validez al expirar su plazo. Es por eso que en estos casos el silencio legislativo es una forma de oponerse al decreto.

La respuesta de los legisladores también está moldeada por la conjunción entre el poder de decreto y el de veto, en tanto esa combinación determina la habilidad del Presidente para mantener políticas específicas. Carey y Shugart (1998a, p. 18), han señalado que “el decreto ejecutivo combinado con el veto establecen el potencial para que el Ejecutivo actúe en contra de las preferencias de las mayorías legislativas”, mientras que Negretto (2002, p. 385) ha sostenido que:

*“el único caso en que el Ejecutivo podría literalmente imponer sus preferencias sobre una mayoría legislativa de oposición sería aquel en el cual concurrieran dos condiciones: 1) que la aprobación tácita bastase para que el decreto permaneciera como ley a futuro, y 2) que el veto del Ejecutivo no pueda ser superado por la mayoría opositora en la legislatura. Cuando estas condiciones están presentes, el poder constitucional de decreto podría efectivamente otorgar al Ejecutivo una influencia predominante sobre la política legislativa, incluso cuando su partido en la legislatura mantiene apenas una minoría de escaños”.*

Los estudios comparados del poder presidencial clasifican el poder de veto y de decreto en Argentina como fuerte (Carey y Shugart, 1998b; Negretto, 2002; García Montero, 2009). El formato institucional argentino del poder de decreto previo a la aprobación de la Ley 26.102 que regula el control parlamentario de los DNU y, más aún, con anterioridad a la constitucionalización de los DNU, permitía usar los decretos tanto como usurpación como en forma de delegación. Bajo aquel formato, el Presidente podía emitir decretos en cualquier área de política pública, el silencio legislativo preservaba su validez, y el Congreso mediante ley podía rechazarlos o modificarlos de manera total o parcial. Sin embargo, el Presidente retenía la facultad de vetar esas eventuales leyes, facultad decisiva teniendo en cuenta que los Presidentes argentinos poseen veto total y parcial (con promulgación parcial), y que el Congreso necesita una mayoría especial de 2/3 de los miembros presentes en cada Cámara para insistir con la ley original.

Pero las instituciones no son los únicos determinantes de la respuesta del Congreso a los decretos. El contenido de las políticas también importa: cuanto más alineadas estén las preferencias del Presidente con las de la mayoría del Congreso, menor será la probabilidad de que los decretos sean rechazados o modificados (Carey y Shugart, 1996). De allí que la convergencia estratégica en el contenido de la política pueda explicar la respuesta del Congreso a los decretos: iniciando políticas que son convergentes (al menos parcialmente) con las preferencias de los legisladores, los Presidentes reducen el incentivo para entrar en conflicto por los elementos no-convergentes de los

decretos, facilitando su aprobación. Este punto se sustenta en la teoría de la delegación, aunque enfatiza uno de sus mecanismos. La teoría de la delegación supone que el legislativo acepta los decretos por la cercanía entre sus preferencias y las del Presidente; la convergencia estratégica implica que aun cuando las posiciones no estén alineadas los Presidentes pueden diseñar unilateralmente políticas con un contenido sustantivo que converja con las preferencias de los legisladores, tratando de evitar que el Congreso las rechace o modifique (Moe and Howell, 1999; Howell, 2003).

Pereira, Power y Rennó (2005) han contrastado empíricamente las teorías de la usurpación y de la delegación enfocando sobre la decisión del Presidente de usar leyes o decretos, y analizando las condiciones bajo las cuales los Presidentes brasileños recurren a los decretos, y han encontrado evidencia consistente con ambas perspectivas teóricas. Sin embargo, esos estudios excluyen del análisis el comportamiento de los legisladores. Esto es importante para ambas perspectivas teóricas: si los legisladores perciben que el Presidente está usurpando su rol en la elaboración de leyes, pueden reaccionar anulando o modificando los decretos; si perciben que el Presidente está aliviándoles el costo de avanzar con una agenda al menos parcialmente superpuesta, pueden reaccionar aprobando los decretos de manera tácita o explícita. De allí la importancia de contar con información sobre el comportamiento de los legisladores.

Para evaluar el impacto de la hipótesis de la convergencia estratégica es necesario analizar las diferencias y similitudes en el contenido de los decretos y de las leyes como indicador de convergencia, y prestar particular atención a las áreas de política donde cabría esperar diferencias. Cuanto mayor sea la similitud entre los decretos y los proyectos, mayor será la aprobación de los decretos aun en áreas de política potencialmente conflictivas. Para eso, la sección 5 de este artículo compara el contenido sustantivo de leyes y decretos impositivos, un área de política pública particularmente sujeta a las presiones particularistas afines a las preferencias de los legisladores. Hasta 1994, el Presidente tenía el poder de emitir decretos sobre impuestos, por lo cual la expectativa sería que los legisladores rechazasen o modificasen cualquier decreto impositivo que se alejara de sus preferencias. Antes de focalizar sobre política impositiva, las siguientes dos secciones analizan la emisión de DNU por parte de los Presidentes argentinos entre 1983 y 2017, y la respuesta de los legisladores ante el uso de esos poderes presidenciales.

### 3. La emisión de DNU entre 1983 y 2017

Si bien los DNU se empezaron a utilizar en el inicio del actual período democrático, tras la asunción de Carlos Menem se convirtieron en un instrumento ordinario de toma de decisiones por parte del Presidente. El Cuadro 1 presenta información sobre la frecuencia de su utilización mediante tres indicadores diferentes: el total de decretos emitidos por período presidencial, la cantidad mensual promedio de decretos emitidos por cada Presidente, y el Índice de Uso de Decreto (IUD)<sup>2</sup>. El IUD calcula

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

la proporción de decretos emitidos por cada Presidente respecto de la totalidad de normas de carácter legislativo impulsadas (proyectos de ley y decretos)<sup>3</sup>. Este índice varía entre 0 y 1. Un valor alto del IUD indica que el Presidente prefiere utilizar decretos antes que proyectos de ley como vía para producir cambios legislativos; cuanto menor el índice, mayor la utilización de la vía legislativa. La tabla calcula dos versiones del índice. La primera incluye la totalidad de los 2.814 proyectos de ley y 828 DNU impulsados por Presidentes durante el período 1983-2017 (IUDt). La segunda incluye sólo 1.168 proyectos de ley y 799 decretos relevantes, y excluye los proyectos de ley sobre las cuatro áreas de política pública en que la Constitución prohíbe la emisión de DNU (IUDr)<sup>4</sup>.

**Cuadro 1. Decretos de Necesidad y Urgencia por presidente, 1983-2017**

Presidentes	DNU (N)	DNU (por mes)	IUDt	IUDr
Alfonsín 1983-1989	10	0,1	0,02	0,03
Menem 1989-1995	156	2,2	0,20	0,32
Menem 1995-1999	107	2,0	0,17	0,38
De la Rúa 1999-2001	62	2,6	0,28	0,55
Duhalde 2002-2003	155	9,1	0,56	0,80
Kirchner 2003-2007	236	4,4	0,41	0,64
Fernández de Kirchner 2007- 2011	32	0,7	0,13	0,29
Fernández de Kirchner 2011- 2015	46	1,0	0,19	0,37
Mauricio Macri 2015-2017	24	1,8	0,28	0,43

*Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de datos compilados por la Asociación de Derechos Civiles (<http://www.adc.org.ar/legislativo.php>) para los decretos emitidos entre el 10-12-1983 y el 24-08-1994, y por la Comisión Bicameral del Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Cámara de Diputados de la Nación para los emitidos del 24-08-1994 hasta el 31-1-2017. No se incluyen los seis DNU emitidos durante la presidencia provisional de Adolfo Rodríguez Saá. El período de Macri es al 31/1/2017.*

Como puede notarse, los DNU han sido utilizados, en distinta medida, por todos los gobiernos. El gobierno de Alfonsín hizo el menor uso, aunque debe tenerse en cuenta que durante su presidencia el instrumento no estaba incorporado en la Constitución, ni contaba con cobertura jurídica de la Corte Suprema. Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner recurrieron más frecuentemente a los DNU. Duhalde es el único Presidente cuyo IUDt se encuentra por encima de 0,5, lo cual indica que la cantidad de decretos emitidos durante su gobierno es mayor que la de proyectos de ley enviados al

<sup>3</sup> No se incluyen los decretos derivados de delegación explícita por parte del Congreso.

<sup>4</sup> Los proyectos y decretos no relevantes son aquellos que se refieren a acuerdos y tratados internacionales, autorizaciones para ejercicios militares, autorizaciones para que el Presidente salga del país, homenajes, conmemoraciones, monumentos y feriados, transferencias de terrenos y bienes de propiedad pública. Las cuatro áreas en que no se puede emitir DNU son legislación impositiva, penal, electoral y de partidos políticos.

Congreso. En contraste, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tuvo la menor incidencia en la producción de DNU del período (exceptuando a Alfonsín), y De la Rúa, Macri y Menem ocupan una posición intermedia. Como es natural, en todos los casos la utilización de decretos aumenta con el IUDr. Cuando se trata de proyectos relevantes, Duhalde, Kirchner y De la Rúa muestran valores por encima de 0,5, lo cual indica una mayor frecuencia de uso de decretos que de proyectos de ley, y los de Macri superan el 0,4.

Para dar cuenta de la predisposición al uso de DNU, aquí se analizan dos dimensiones relacionadas con el poder presidencial (apoyo partidario y popularidad del Presidente), otra vinculada con el contexto (la coyuntura económica), y otra relacionada con la existencia de áreas de interés legislativo diferenciado para Presidentes y legisladores.

El poder partidario se refiere al apoyo legislativo del Presidente. El indicador típico de ello es el tamaño del contingente legislativo del partido presidencial, o de los partidos con cargos ministeriales en gobiernos de coalición. Como se ha señalado, la teoría de la delegación prevé que esta variable afecte positivamente la emisión de decretos (esto es, cuanto mayor sea el apoyo del gobierno en el Congreso mayor debería ser la probabilidad de usar DNU), mientras la teoría de la usurpación prevé un impacto negativo (esto es, cuanto menor sea el apoyo del gobierno en el Congreso mayor debería ser la probabilidad de usar DNU).

La popularidad presidencial hace referencia al apoyo al Presidente entre la población, lo cual suele ser medido a partir de encuestas de opinión. También a este respecto, la teoría de la usurpación y la teoría de la delegación divergen sobre cuál debería ser su impacto sobre el uso de los DNU, en el mismo sentido que el apoyo partidario.

La variable contextual más importante es el desempeño global de la economía. En tanto los DNU han sido concebidos como mecanismos para abordar situaciones críticas y agudas que requieren acción inmediata, el estado de la economía medida por la evolución del producto bruto suele ser una forma adecuada, aunque indirecta, de estimar el grado en que los decretos son utilizados de forma excepcional o constituyen un mecanismo ordinario de toma de decisión. En esta variable tanto la perspectiva de la usurpación como de la delegación esperan que el uso de DNU aumente cuando el desempeño económico empeora.

Por último, se sostiene que la utilización de los DNU se relaciona con el tipo de agenda que el Ejecutivo intenta avanzar. Importantes estudios sobre el funcionamiento del presidencialismo han argumentado que las diferencias en la naturaleza del Ejecutivo y del Legislativo inducen la existencia de agendas diferentes en cada poder (Shugart y Carey, 1992). El Ejecutivo, elegido por el conjunto del electorado de la nación y responsable ante él tiene incentivos a concentrar su agenda en iniciativas de alcance nacional, que regulen asuntos de interés para todos los distritos y sectores socioeconómicos que componen el país. El Legislativo, en cambio, compuesto por representantes elegidos en cada uno de los distritos subnacionales y responsable ante los electores de esos distritos, tiene más bien incentivos a concentrar su agenda en iniciativas de carácter local o sectorial.

En primer lugar, se analizan las variables relacionadas con el poder presidencial y el contexto, y posteriormente se focaliza en el tipo de agenda de cada rama del gobierno<sup>5</sup>. La correlación entre las variables no muestra patrones empíricos consistentes con las expectativas teóricas anteriormente discutidas. La única correlación estadísticamente significativa es la existente entre IUDr y bancas, con un coeficiente de -0,48, significativo al nivel de 0,01 de un test unilateral. El signo negativo indica que la proporción de decretos respecto del total de iniciativas normativas con rango de ley aumenta cuanto disminuye el contingente legislativo del Presidente, lo cual resulta consistente con las expectativas de la teoría de la usurpación, aunque el coeficiente no es alto.

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

Una comparación entre el alcance de las iniciativas legislativas del Presidente y los DNU emitidos entre 1995 y 2011 revela que la hipótesis referida no encuentra apoyo empírico<sup>6</sup>. En ese período, la proporción de leyes sobre temas de alcance nacional en el conjunto de la legislación relevante impulsada por el Ejecutivo en el Congreso es de 88%, mientras sólo el 12% de los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo y sancionados por el Congreso corresponde a temas de alcance local. Durante el mismo período, el 73% de los DNU versaron sobre temáticas de alcance principalmente nacional mientras sólo el 27% tuvo alcance particular. Esta comparación sugiere que la agenda es sustancialmente la misma. Así como la mayoría de los decretos se ocupa de temas de alcance nacional, también se ocupa de temas nacionales la mayoría de los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo hasta su sanción por el Congreso. Estos datos muestran que el Ejecutivo ha presentado una agenda legislativa consistente en el actual período democrático: sea por ley o por decreto, las iniciativas presidenciales se ocupan de temas nacionales; los temas de alcance local, en cambio, quedan en mayor medida librados a la decisión de los legisladores.

5 La variable dependiente es IUDr. El poder partidario es el porcentaje de bancas en la Cámara de Diputados para el partido del Presidente, o de la coalición de gobierno para los casos de De la Rúa y Macri; la popularidad presidencial es el promedio anual obtenido de estudios de opinión pública cedidos por IPSOS-Mora y Araujo; la variación del PBI proviene del INDEC. Se analizan todos los presidentes entre enero de 1985 hasta enero de 2017. Aunque se cuenta con el número de DNU emitidos en 1984, no hay información sobre la popularidad presidencial.

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

En Argentina los DNU han sido utilizados a través de una gran variedad de contextos políticos y económicos: en gobiernos peronistas y radicales; en gobiernos elegidos por el pueblo y por el Congreso (el caso de Eduardo Duhalde); en períodos en que el Ejecutivo tenía una mayoría legislativa y cuando carecía de ella; en períodos de alta y baja aprobación popular del Presidente; en momentos de decadencia económica, de crisis profunda y de opulencia; cuando los presidentes propusieron agendas centradas en el mercado y cuando promovieron agendas estatistas; mientras el Ejecutivo tuvo el poder de vetar la respuesta legislativa a los DNU (hasta septiembre de 2006) y cuando careció de ese poder. ¿Cómo respondió el Congreso ante los DNU presidenciales?

#### 4. La respuesta del Congreso a los DNU entre 1983 y 2017

El cuadro 2 muestra las respuestas del Congreso ante los DNU en cuatro categorías: aprobación, derogación, modificación y silencio (que en Argentina implica aprobación tácita).

**Cuadro 2. Respuesta del Congreso a los DNU, 1983-2017**

	N	%
Silencio	697	84,2
Aprobación	71	8,6
Modificación	41	5,0
Derogación	19	2,3
Total	828	100,0

Fuente: *ibíd. anterior.*

La respuesta predominante del Congreso a la emisión de DNU por el Ejecutivo ha sido el silencio. La información es consistente con la provista por otros estudios sobre DNU focalizados en diferentes períodos (Ferreira Rubio y Goretti, 1996; Negretto, 2002). La proporción de decretos respecto de los cuales el Congreso se ha pronunciado de manera explícita no llega al 20% durante el período analizado. El resultado es, pues, consistente con las expectativas de la teoría de la delegación: frente a un Presidente investido con poder de decreto y veto fuerte y que, además, suele poseer contingentes legislativos mayoritarios o cuasi-mayoritarios, los legisladores optan por delegar al Presidente una proporción importante de la actividad legislativa.

La información muestra que la aprobación, principalmente tácita, es la respuesta predominante de los legisladores argentinos al uso de decretos legislativos por los presidentes. Aunque la cantidad de decretos rechazados o modificados es escasa, cabe de todos modos explorar los motivos de tal reacción por parte del Congreso. El

tema de los decretos es una variable relevante en la definición de la respuesta legislativa en tanto puede indicar la existencia de conflictos de agenda entre el Presidente y el Congreso. Podría argumentarse que la aprobación no sería predominante en aquellas áreas de política pública consideradas por los legisladores como su dominio reservado. Éstas áreas son, en general, aquellas que proveen “una oportunidad para dirigir beneficios a electorados particulares” (Epstein y O’Halloran, 1999, p. 201). Resulta, pues, plausible esperar que los legisladores modifiquen o deroguen decretos cuyos temas planteen conflicto o competencia con iniciativas propias de su agenda legislativa de interés particular, local o sectorial, y, en cambio, aprueben de manera explícita o tácita decretos cuyos temas sean propios de la agenda presidencial, de alcance nacional. El cuadro 3 presenta información al respecto.

**Cuadro 3. Respuestas del Congreso a los DNU por tema, 1994-2017**

Respuesta del Congreso	Decretos de tema con alcance nacional		Decretos de tema con alcance particular		Total	
	N	%	N	%	N	%
Silencio	510	83,4	187	82,4	697	84,2
Aprobación	52	9,3	19	8,4	71	8,6
Modificados	25	4,7	16	7,0	41	5,0
Derogados	14	2,6	5	2,2	19	2,3
Total	601	100,0	227	100,0	828	100

*Fuente: elaboración de los autores sobre datos de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Nota: incluye todos los decretos emitidos desde agosto de 1994 a enero de 2017, salvo los seis emitidos durante la presidencia provisional de Adolfo Rodríguez Saá.*

El cuadro muestra que el silencio es la respuesta más frecuente del Congreso a decretos con temática de los distintos alcances, y que no existen diferencias en cuanto a los decretos derogados. Entonces, la pregunta permanece sin respuesta: ¿por qué los legisladores delegan de manera ordinaria su poder de hacer leyes a los presidentes aprobando de manera explícita o implícita la abrumadora mayoría de sus decretos? Una alternativa es que los presidentes emiten DNU aceptables para las preferencias de los legisladores, esto es, que existe convergencia estratégica entre ambas ramas del gobierno. Para evaluar esta conjetura se analiza un caso poco probable de aprobación de los decretos presidenciales por parte de Congreso: la legislación impositiva.

## **5. Delegación por anticipación presidencial: la convergencia estratégica en el diseño de los decretos impositivos**

La información presentada hasta ahora muestra que la aprobación tácita es la respuesta predominante del Congreso ante los decretos, tanto para DNU de carácter

general como particular. Aquí se explora con más detalle este último hallazgo poniendo el foco en la principal área de política pública particularista que, de acuerdo con Epstein y O'Halloran (1999), es la política impositiva, ya que a través de ella "se puede conceder alivio impositivo a electorados específicos, o inclusive a electores individuales" (p. 203). De acuerdo con esta lógica, sería inviable establecer política impositiva por decreto: los legisladores rechazarían o modificarían los decretos impositivos para proteger su autoridad en un área que les permite distribuir beneficios concentrados y recoger por sí solos el rédito.

La experiencia institucional argentina durante el actual período democrático ofrece la posibilidad de evaluar este argumento pues entre el 10 de diciembre de 1983 y el 21 de agosto de 1994 los presidentes estuvieron en condiciones de emitir decretos legislativos sobre temas impositivos. Hasta la entrada en vigencia de la reforma constitucional que prohibió explícitamente la emisión de estos decretos, los Presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem emitieron, en conjunto, 41 decretos impositivos: 1 durante la presidencia de Alfonsín y 40 durante la administración Menem. La respuesta del Congreso a los decretos impositivos fue también, predominantemente, la aprobación tácita: en el 85,3% de los decretos la respuesta de los legisladores fue el silencio. De los 6 casos (14,7% del total) donde hubo alguna respuesta activa por parte del Congreso, 5 tuvieron lugar por proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo.

¿Cómo explicar este silencio de los legisladores en un área de política pública que sería, teóricamente, de su interés y dominio reservado? Una respuesta posible sería que los legisladores tienen su propia agenda de política impositiva, paralela a la del Ejecutivo, que avanza en detrimento de las iniciativas presidenciales. Cabría esperar, entonces, desde esta perspectiva, que los legisladores den sanción o media sanción a más proyectos propios que a proyectos del Ejecutivo y fuercen de ese modo a los presidentes a tratar de imponer su política impositiva por decreto. Sin embargo, la información presentada en el cuadro 4 no apoya esta conjetura. El cuadro muestra los proyectos presentados, los colocados en la agenda legislativa (es decir, discutidos en alguna cámara del Congreso) y los sancionados.

**Cuadro 4. Actividad legislativa en política impositiva, 1983-1994**

Iniciador	Proyectos de ley presentados	Proyectos de ley en agenda	Proyectos sancionados	Tasa de éxito de agenda	Tasa de éxito general
	(1)	(2)	(3)	(3/2)	(3/1)
Ejecutivo	47	27	25	92,6	53,1
Legisladores	1720	20	12	60,0	0,7
Total	1767	47	37	78,7	2,1

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Como es usual, la tasa de éxito de los proyectos presentados por legisladores fue baja, apenas 0,7% (12 sanciones de 1.720 proyectos presentados), mientras la tasa de éxito del Presidente fue significativamente mayor 53,1% (25 sanciones de 47 proyectos presentados). Pero las iniciativas de los legisladores también están en desventaja cuando se analizan los 47 proyectos de ley incorporados a la agenda de discusión del Congreso: sólo 20 proyectos (42,6%) tuvieron origen en el Congreso, mientras que 27 proyectos (57,4%) tuvieron origen en el Ejecutivo. Aunque respecto de los proyectos de agenda la tasa de éxito fue alta, independientemente de su origen, allí también se nota una desventaja de los proyectos iniciados por los legisladores: mientras 12 de los 20 proyectos iniciados por el Congreso y discutidos en alguna cámara fueron convertidos en ley (60%), ello ocurrió con 25 de los 27 proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo (92,5%)<sup>7</sup>. La agenda de los legisladores es comparativamente pequeña y, por consiguiente, su inversión en avanzarla no podría explicar el silencio en respuesta a los decretos impositivos.

Queda pues evaluar la hipótesis de la convergencia: los legisladores callan ante los decretos impositivos porque su contenido es sustancialmente similar al de sus propias decisiones sobre política impositiva. En otras palabras: los legisladores aprueban tácitamente los decretos del Presidente porque éste anticipa la reacción del Congreso diseñando políticas convergentes con las preferencias legislativas. Esta explicación sería consistente con las expectativas de la teoría del poder de decreto como delegación tácita del Congreso: los presidentes deciden unilateralmente las políticas diseñándoles un contenido convergente con las preferencias de los legisladores, pues así evitan que éstos respondan rechazando o modificando sus decisiones (Moe y Howell, 1999; Howell, 2003).

Para evaluar la hipótesis del silencio legislativo como efecto de la anticipación presidencial por convergencia estratégica en el diseño sustantivo de la política impositiva se compara el contenido de los decretos con el de las leyes. Estas comparaciones se realizan bajo tres supuestos: 1) tanto los Presidentes como los legisladores anticipan las probables reacciones de los otros actores a sus propuestas; 2) todos los actores (presidentes y legisladores) buscan maximizar las chances de aprobación de legislación consistente con sus preferencias; 3) presidentes y legisladores tienen preferencias en las políticas impositivas. Bajo estos supuestos, cabe conjeturar que para proteger sus decretos del rechazo o la modificación de los legisladores, los presidentes los diseñan con contenidos convergentes con los que hubiese aprobado el Congreso en caso de que la política se hubiese adoptado mediante una ley.

Siguiendo la lógica de los modelos de política distributiva (Weingast et al., 1981; Baron, 1989; Persson y Tabellini, 2000; Gould y Baker, 2002) y federalismo fiscal (Oates, 1999; Rodden, 2006; Bonvecchi y Lodola, 2011), se argumenta aquí que los presidentes y los legisladores tendrían preferencias conflictivas principalmente en tres dimensiones de la política impositiva: la duración de las reglas, sus efectos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, y la asignación específica de la recaudación impositiva al gasto. Mientras los Ejecutivos preferirían reglas permanentes para asegurar

<sup>7</sup> Si a las 37 leyes impositivas sancionadas se añaden los 41 decretos impositivos consignados anteriormente (sumando un total de 78 normas impositivas), el predominio del Ejecutivo en política impositiva es más notorio: 66 de esa normas impositivas (84,6%) fueron iniciadas por el Poder Ejecutivo.

la estabilidad y la consistencia intertemporal necesarias para estimular la confianza de los empresarios y los consumidores, los legisladores preferirían reglas provisionales para darse periódicamente la oportunidad de renegociar créditos tributarios, asignaciones específicas y criterios de distribución de la recaudación. Mientras los Ejecutivos preferirían reglas de coparticipación de la recaudación que maximicen la parte y la discrecionalidad del gobierno nacional, los legisladores preferirían reglas que maximicen la parte de los gobiernos provinciales y minimicen la discrecionalidad del gobierno nacional. Mientras los presidentes preferirían no introducir asignaciones específicas de la recaudación para maximizar el uso discrecional del gasto público, los legisladores preferirían introducir tales asignaciones para asegurarse la ejecución de sus gastos preferidos.

En cambio, las preferencias de los presidentes y los legisladores podrían superponerse en cuatro dimensiones de la política impositiva: el alcance, los ingresos potenciales, la eficiencia y la equidad de las reglas. Aún en esos casos, las diferencias en el tipo de distrito en que compiten el Presidente y los legisladores son relevantes. Dado el mayor tamaño de su distrito electoral (nivel nacional), los presidentes típicamente preferirían reglas impositivas de alcance general, que maximicen los ingresos potenciales, la eficiencia y la equidad del sistema impositivo. Tales reglas les permitirían balancear los intereses, costos y beneficios de los distintos sectores y actores que constituirían su electorado en el conjunto del país. Por su parte, dado el carácter local de sus distritos electorales, las preferencias de los legisladores en estas dimensiones serían por reglas de alcance sectorial, particular o local que sean menos eficientes y equitativas y tiendan a generar menos o a sacrificar recursos impositivos para distribuir beneficios directos a sectores o actores económicos capaces de contribuir a su reelección (Epstein y O'Halloran, 1999). Pero es también posible que las bases electorales de los presidentes se encuentren concentradas geográfica o sectorialmente por influencia de clivajes económicos o culturales, o del grado de (des)nacionalización de su organización partidaria. En tal caso, los presidentes podrían compartir las preferencias que Epstein y O'Halloran (1999) asignan a los legisladores en estas dimensiones de la política impositiva.

Para comparar leyes y decretos se utiliza aquí la base de datos sobre actividad legislativa en política impositiva elaborada por Alvaredo et al. (2013). Esta base de datos releva tanto las características institucionales del trámite parlamentario (iniciador, trayectoria y resultado) de proyectos de ley y decretos presidenciales sobre temas impositivos en Argentina en el actual período democrático, como el contenido sustantivo de cada pieza legislativa y de las modificaciones a ella introducidas en cada instancia del proceso legislativo (dictámenes de comisión, media sanción de cámaras, veto presidencial e insistencia del Congreso). Para describir el contenido sustantivo, expertos en política impositiva codificaron cada proyecto de ley y decreto en cada una de sus versiones durante el trámite parlamentario según siete dimensiones. Aquí se ha adaptado la categorización de las variables para que la categoría 1 refleje las preferencias de un Presidente orientado hacia la política nacional, la categoría 2 refleje la preferencia de legisladores orientados hacia la política local o sectorial, y la categoría 3 refleje resultados neutros o mixtos respecto de sus preferencias:

- 1) Duración de las reglas: permanente si no contienen ninguna cláusula de vencimiento (código 1); provisional si especifican un vencimiento (código 2);
- 2) Efecto sobre las relaciones fiscales intergubernamentales (coparticipación): beneficioso para el gobierno federal si reduce el pozo de recursos coparticipables,

- incrementa su parte en la coparticipación, o ambos (código 1); beneficioso para las provincias si incrementa el pozo de recursos coparticipables, la parte de los gobiernos provinciales, o ambos (código 2); y mixto o neutro si incrementa o reduce el pozo de recursos coparticipables o reduce la parte de algún nivel de gobierno, o si mantiene el statu quo (código 3);
- 3) Ausencia o presencia de asignaciones específicas de gasto para al menos parte de la recaudación potencial – codificadas 1 y 2, respectivamente;
  - 4) Alcance de las reglas: general si no distingue beneficiarios de no beneficiarios (código 1); particular (código 2), lo cual incluye sectorial si designa como beneficiario a un sector o rama de actividad económica; local o regional si designa a una región, provincia, o municipio como beneficiario; particular si designa como beneficiario a una firma o grupo de firmas específico; y mixto si tiene alcance sectorial y particular/local.
  - 5) Ingresos impositivos potenciales: positivo, si incrementa los ingresos impositivos anuales (código 1); negativo, si reduce los ingresos impositivos existentes –por ejemplo a través de gasto tributario (código 2); y neutral si mantiene el statu quo (código 3);
  - 6) Efecto sobre la eficiencia del sistema impositivo: más eficiente si ensancha la base impositiva, promueve una tasa uniforme de IVA, escalas equivalentes y progresivas en los impuestos a la renta de las personas y las empresas, y/o incrementa la presión tributaria sobre el consumo de bienes o la realización de actividades insalubres o contaminantes (código 1); menos eficiente si ocurre algo de lo contrario (código 2); y mixto si introduce cambios con direcciones divergentes (código 3);
  - 7) Efecto sobre la equidad del sistema impositivo: si establece reglas progresivas (código 1), regresivas (código 2), o neutrales (código 3).

El Cuadro 5 describe el contenido sustantivo de los 41 decretos impositivos emitidos en el período analizado. Para ello se los distingue según su sesgo, es decir, según el actor que se ve beneficiado: a) el Presidente, b) los legisladores, c) ninguno, cuando el contenido es neutro o mixto. Cada celda indica el porcentaje de decretos que fueron clasificados en cada variable con la categoría 1 (sesgo a favor del Presidente), con la categoría 2 (sesgo a favor de los legisladores), y en la categoría 3 (sin sesgo respecto del statu quo).

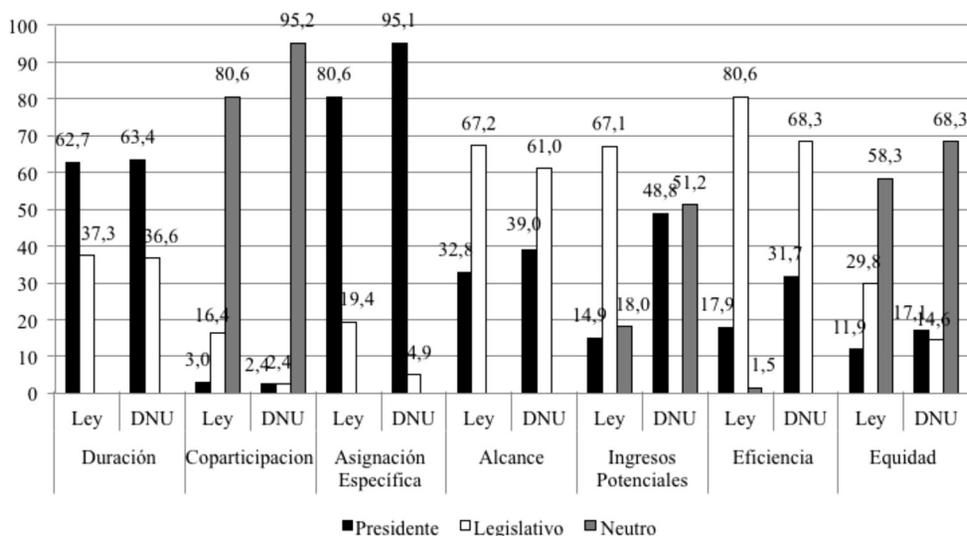
**Cuadro 5. Sesgo en el contenido de los decretos para cada dimensión de la política impositiva, 1983-1994**

Sesgo	Duración	Coparticipación	Asignación específica	Alcance	Ingresos potenciales	Eficiencia	Equidad
Presidencial	63,4	2,4	95,1	39,0	48,8	31,7	17,1
Legislativo	36,6	2,4	4,9	61,0	0,0	68,3	14,6
Ninguno		95,2			51,2		68,3

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

Tal como puede apreciarse, los decretos no necesariamente maximizan las preferencias presidenciales respecto a los impuestos. Las dimensiones que mejor reflejan las preferencias de un Presidente orientado hacia la política nacional son Duración, Asignación específica y, en menor medida, Ingresos potenciales, donde hay un balance entre decretos con sesgo presidencial y sin sesgo (neutros). Sin embargo, el contenido de los DNU en las dimensiones Alcance y Eficiencia tiene un claro sesgo a favor de las preferencias de los legisladores. Finalmente, Coparticipación y Equidad son neutras o mixtas respecto del statu quo, aunque en ambos casos se trata de un statu quo sesgado a favor de las preferencias de los legisladores por lo que el contenido neutro de los decretos preserva ese sesgo. El gráfico 1 muestra el porcentaje de decretos y leyes que fueron clasificados en cada variable con la categoría 1 (sesgo a favor del Presidente, en negro), con la categoría 2 (sesgo a favor de los legisladores, en blanco), y en la categoría 3 (sin sesgo respecto del statu quo, en gris)<sup>8</sup>.

**Gráfico 1. Contenido sustantivo de decretos y leyes impositivas, por dimensión, según sesgo 1983-1994.**



Fuente: elaboración propia

Comparando en cada variable el tamaño de las barras negras que representan las preferencias de un Presidente orientado nacionalmente puede apreciarse que en virtualmente todos los casos son mayores para los DNU que para las leyes (sólo disminuye infinitesimalmente en Coparticipación). Como contraparte, en todas las variables las barras blancas, que representan las preferencias de los legisladores, disminuyen en DNU respecto de leyes (la categoría neutral y/o mixta sólo disminuye en la variable

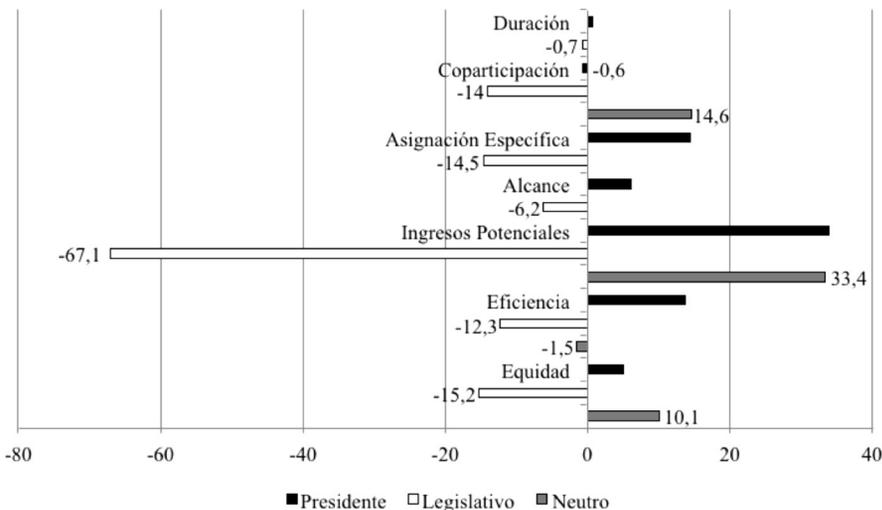
8 En el caso de los DNU, las barras expresan los valores que aparecen en el cuadro 5.

Eficiencia). Ello indicaría que efectivamente los decretos le permiten al Presidente obtener resultados más cercanos a su posición ideal que los que obtiene con las leyes.

Sin embargo, no todas las dimensiones varían en la misma magnitud. Para comparar el contenido de los decretos impositivos con las leyes de impuestos sancionadas por el Congreso se utiliza como indicador la diferencia, medida en puntos porcentuales, en la proporción de todos los decretos y leyes clasificados en cada dimensión para cada sesgo. Cuanto menor la diferencia, por ejemplo, entre la proporción de decretos y leyes clasificados como promoviendo reglas permanentes en la dimensión Duración, mayor será la convergencia entre los decretos y leyes en esa dimensión. Por ejemplo, en la dimensión Duración, la categoría que representa el sesgo presidencial alcanza 62,7% de las leyes y 63,4% de los DNU, por lo cual la diferencia es de 0,7 puntos, que indica la pequeña mejora que obtiene el Presidente con el contenido de los decretos sobre los de las leyes. El uso de ese indicador puede justificarse en tres motivos: 1) el número de casos es demasiado pequeño para realizar análisis estadísticos significativos; 2) al comparar decretos y leyes el foco está puesto en proyectos sancionados, conjunto que excluye la contaminación de proyectos que sólo buscan manifestar posiciones, es decir que fueron presentados pero nunca seriamente impulsados; 3) analizando el total de decretos y leyes sancionadas en el período, puede comprenderse mejor la medida en que el comportamiento del Presidente y de los legisladores sería consistente con sus preferencias teóricas.

Las barras del gráfico 2 comparan las diferencias, en cada dimensión impositiva, del contenido de decretos y leyes para cada categoría de sesgo (presidencial, legislativo o neutro).

**Gráfico 2. Diferencias en puntos porcentuales en el contenido sustantivo de decretos y leyes impositivas 1983-1994, por dimensión, según sesgo**



Fuente: elaboración propia

La comparación de los decretos con la legislación tramitada en el Congreso durante el período analizado sugiere que la hipótesis de la anticipación presidencial por convergencia estratégica tiene plausibilidad. El gráfico muestra que hay convergencia sustantiva en la mayoría de las dimensiones: en Duración la diferencia entre leyes y decretos es de 0,7 puntos para el Presidente y los legisladores; en Alcance de 6,2 puntos también para ambos; en Eficiencia un máximo de 13,8 puntos para decretos y leyes con sesgo presidencial; en Asignación específica de 14,5 puntos para ambos; en Coparticipación alcanza un valor máximo de 14,6 puntos para leyes y decretos sin sesgo; y en Equidad -15.2 puntos para decretos y leyes con sesgo legislativo. En contraste, en Ingresos potenciales se registran diferencias de 33,9 puntos para el sesgo presidencial, de -67,1 para el sesgo legislativo, y de 33,4 para leyes y decretos con sesgo neutro. Mientras el 100% de los DNU tiene efectos positivos (sesgo presidencial) o neutro sobre los Ingresos impositivos potenciales, el 67% de las leyes tiene efectos negativos (sesgo a favor de los legisladores). A pesar de ello, la convergencia en las otras dimensiones ayuda a preservar los decretos.

Esto da apoyo a la hipótesis de la convergencia estratégica como explicación del silencio legislativo ante los decretos del Ejecutivo en política impositiva. Los presidentes diseñan sus decretos impositivos con contenidos convergentes con los sancionados por los legisladores, lo que indica que los presidentes buscan evitar conflictos con el Congreso, es decir, que los legisladores tienen la capacidad de condicionar el uso de poderes unilaterales por parte del Presidente. La mayor divergencia de contenidos en la dimensión Ingresos potenciales sugiere que el Ejecutivo no teme que sus decretos impositivos susciten el rechazo o la modificación del Congreso en la medida en que haya convergencia en las otras dimensiones.

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

Dos ejemplos pueden servir para ilustrar estos argumentos. El primero es típico de los patrones identificados arriba. El 30 de octubre de 1991 el Presidente Carlos Menem emitió el decreto 2.284/91 que desreguló la economía desmantelando una serie de controles en el comercio doméstico y exterior introducidos desde la década de 1930. La desregulación removió la capacidad legal de los gobiernos provinciales de recaudar impuestos sobre el transporte de bienes entre provincias: con ello modificó la dimensión "alcance" desde el nivel regional al nacional, algo

contrario a los intereses de las provincias. Sin embargo, el decreto introdujo cambios convergentes con las preferencias de los legisladores en las dimensiones “alcance” e “impacto en las relaciones fiscales intergubernamentales”: sus artículos 48 a 76 eliminaron una serie de impuestos distorsivos que afectaban las economías locales (sobre vinos, carne, granos, tierras improductivas, importación de materiales sin procesar, transacciones bursátiles y varias exportaciones). La eliminación de esos impuestos intentaba precisamente impulsar aquellas economías desreguladas por el mismo decreto, así que cualquier ingreso que los gobiernos provinciales pudiesen perder por las desregulaciones sería compensado por los generados por el impacto positivo en las economías locales de la eliminación de impuestos distorsivos. En consecuencia, aun cuando el decreto fuese en contra de las preferencias de los legisladores en la dimensión no conflictiva “alcance”, al hacer las reglas más nacionales que locales, el impacto neto de los decretos en las dimensiones conflictivas de las relaciones fiscales intergubernamentales fue neutro. De allí que, aun cuando el Presidente haya cambiado unilateralmente la estructura regulatoria e impositiva, el Congreso no respondió sino con el silencio.

El segundo ejemplo muestra que aun cuando se desvía del patrón usual de los decretos impositivos, el Ejecutivo diseña sus decretos siguiendo la lógica de la convergencia estratégica. El 2 de abril de 1992 el Congreso aprobó la Ley 24.073 basada en el proyecto del Ejecutivo 0045-PE-91, por el cual se intentó extender el IVA al sector transporte, lo cual ya había sido rechazado por el Congreso (Eaton, 2002). El proyecto además cambiaba la distribución de ingresos del IVA en favor del gobierno nacional y, con el objetivo de financiar el sistema de seguridad social, creaba un impuesto al excedente primario de las empresas que sería distribuido de acuerdo al número de jubilados por provincia, lo cual beneficiaba particularmente a la Provincia de Buenos Aires. Tras duros debates se formó una coalición interpartidaria en contra de Buenos Aires que forzó, en la Cámara de Diputados, importantes modificaciones al proyecto: el transporte seguiría exento del IVA; se eliminó el nuevo impuesto al excedente primario de las empresas; y se cambió totalmente el mecanismo de distribución de la recaudación. Los legisladores sustituyeron la apropiación del 20% para el gobierno nacional en la recaudación del IVA por un 10% para financiar programas sociales en la Provincia de Buenos Aires, 2% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (mediante el cual el Ministerio del Interior financia déficits presupuestarios provinciales) y otro 4% para distribuir entre todas las provincias excepto Buenos Aires de acuerdo con el índice de pobreza.

El 3 de Junio de 1992, el presidente Menem respondió al desguace de su proyecto emitiendo el decreto 879/92, que cambió las reglas para distribuir el IVA reintroduciendo la apropiación del 20% para el gobierno nacional, pero no lo hizo sustrayéndolo del 10% asignado a la Provincia de Buenos Aires, ni del 2% del Fondo de Aportes del Tesoro, ni del 4% para las otras provincias que los legisladores crearon en la ley 24.073, sino tomándolo del 84% restante de los ingresos del IVA. Aun así, eso implicaba una pérdida para los gobiernos provinciales que sumaban el 11% de esos ingresos, por lo cual el impacto del decreto en las relaciones fiscales intergubernamentales favorecía claramente al gobierno nacional y dañaba a las administra-

ciones provinciales. Sin embargo, el mismo decreto 879/92 ratificó las exenciones al IVA para el transporte alrededor de las cuales el Congreso había peleado con el presidente. De allí que, aunque el decreto impuso una pérdida neta de ingresos por IVA a las provincias, las exenciones del IVA al transporte reducirían los costos de las actividades económicas locales, y así estimularían las inversiones y eventualmente aumentarían los ingresos por recaudación provincial. En consecuencia, aunque el decreto 879/92 chocaba con los intereses de los legisladores en la conflictiva dimensión fiscal intergubernamental, también convergía con sus intereses en la dimensión “alcance” manteniendo las exenciones del IVA al sector transporte. Por todo ello, el silencio fue la respuesta del Congreso a este decreto.

## **6. Conclusiones**

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

Estos hallazgos abren al menos dos líneas de investigación. Por un lado, el estudio comparativo del contenido de las políticas públicas propuesto en decretos, leyes y proyectos de ley en otras áreas de política pública: tal estudio es necesario no sólo para ampliar la cantidad de casos y, con ello, hacer posible una investigación estadística de mayor alcance y validez, sino también para testear la pertinencia de la hipótesis de la convergencia estratégica en otras áreas de política pública que la teoría de la delegación presenta como menos conflictivas que la política impositiva. Por otro lado, el estudio comparativo del contenido de las políticas públicas propuesto en decretos, leyes y proyectos de ley en todas las áreas de política pública antes y después de los cambios en el formato institucional de los decretos legislativos: tal estudio es necesario para establecer si las prohibiciones temáticas introducidas por la reforma constitucional de 1994 y las restricciones a la aprobación tácita introducidas por la reglamentación de 2006 tuvieron algún impacto en la dinámica sustantiva de las políticas públicas diseñadas y tramitadas por el Ejecutivo y el Congreso.

## Bibliografía

- Alvaredo, J., Bonvecchi, A., Calvo, E., Castillo Carrillo, M., y Gómez Sabaini, J.C. (2013). Measuring the political economy of tax lawmaking: a methodology and evidence from Argentina. Inter-American Development Bank-Research Department, IDB Working Paper Series N° IDB-WP-433.
- Amorim Neto, O. (2003). The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39 (4), 415-440.
- Amorim Neto, O., Cox, G., y McCubbins, M. (2003). Agenda power in Brazil's camara dos deputados, 1989-98. *World Politics*, 55 (4), 550-578.
- Baron, D. P. (1989). A non-cooperative theory of legislative coalitions. *American Journal of Political Science*, 33 (4), 1048-1084.
- Bonvecchi, A., y Mustapic, A. (2011). El secreto eficiente del presidencialismo argentino. En M. Alcántara Saez, y M García Montero. (Eds.), *Algo más que presidentes: El papel del Poder Legislativo en América Latina* (pp. 305-337). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Bonvecchi, A., y Lodola, G. (2011). The dual logic of intergovernmental transfers: presidents, governors, and the politics of coalition-building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (2), 179-206.
- Carey, J., y Shugart, M. (1998a). Calling out the tanks or filling out the forms? En J. Carey y M. Shugart (Eds.), *Executive Decree Authority* (pp.1-29). Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1998b). Institutional design and executive decree. En J. Carey, y M. S. Shugart. (Eds.), *Executive Decree Authority* (pp. 274-298). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G., y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes pro-activos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 163, 373-393.
- Eaton, K. (2002). Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 287-314). Cambridge, Cambridge University Press.
- 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., y Goretti M. (1996). Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional. *Desarrollo Económico*, 36 (141), 443-474.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gould, A., y Baker, P. (2002). Democracy and taxation. *Annual Review of Political Science*, 5, 87-110.
- Howell, W. (2003). *Power without persuasion. The politics of direct presidential action*. Princeton: Princeton University Press.
- Moe, T., y Howell, W. (1999). Unilateral action and presidential power: A theory, *Presidential Studies Quarterly*, 29 (4), 850-872.
- Negretto, G. (2002). ¿Gobierno solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (167), 377-404.
- Pereira, C., Power, T., y Rennó, L. (2005). "Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case". *Journal of Politics*, 67 (1), 178-200.
- Persson, T., y Tabellini, G. (2000). *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge: MIT Press.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M., y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tommasi, M., Saiegh, S., Sanguinetti, P., Stein, E., y Cárdenas M. (2001). Fiscal federalism in Argentina: policies, politics, and institutional reform". *Economía*, 1, 147-201.
- Weingast, B., Shepsle, K., y Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89 (4), 642-664.