

# Delegación de autoridad para emitir decretos Instrumentos para comparar su amplitud y análisis de casos latinoamericanos

Ana Carolina Garriga y Héctor Duarte Ortiz\*

**Resumen:** Este artículo presenta un nuevo instrumento para medir la amplitud de las delegaciones de autoridad para emitir decretos (DAD) que realizan las asambleas en favor de los presidentes. Las dos variantes de este índice proporcionan una métrica objetiva y replicable para determinar el alcance de las DAD, permitiendo la comparación de la amplitud de las mismas, tanto a lo largo del tiempo como entre países, y facilitando ulteriores estudios sobre el uso de los poderes legislativos del presidente. Finalmente, se aplican los índices para codificar las DAD producidas en Argentina, Perú y Venezuela, entre 1961 y 2011.

*Palabras clave:* presidencialismo, decretos, delegación, medición.

*Delegated Decree Authority (DDA): Instruments to Compare DDA Scope, with Application to Latin American Cases*

**Abstract:** We present a new instrument to measure the scope of the delegation of decree power to the president (DAD). The two variants of this index provide objective and replicable metrics to measure DDA scopes and allow cross-time and cross-sectional comparisons. These indexes will enable further studies on the presidents' legislative powers. Finally, we use these indexes to code Argentine, Peruvian and Venezuelan DDA between 1961 and 2011.

*Keywords:* presidentialism, decree, delegation, measurement.

---

\* Ana Carolina Garriga es profesora-investigadora titular de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca, 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D. F. Tel. (+52 55) 57 27 98 00, ext. 2165. Correo electrónico: carolina.garriga@cide.edu. Héctor Duarte Ortiz es estudiante de la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Políticos. Carretera México-Toluca, 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D. F. Tel. (+52 55) 57 27 98 00. Correo electrónico: hector.duarte@alumnos.cide.edu.

Artículo recibido el 4 de marzo de 2013 y aceptado para su publicación el 11 de junio de 2013.

¿Cómo comparar delegaciones de autoridad para emitir decretos que realizan las asambleas en favor de los poderes ejecutivos? La creación de un índice que mida la extensión de estas delegaciones no sólo facilita el estudio de las delegaciones de autoridad para emitir decretos (DAD), sino que también contribuye a una mejor comprensión del alcance y uso de los poderes legislativos de los presidentes. Este artículo presenta un instrumento para codificar las DAD y muestra su aplicación en casos de las DAD latinoamericanas.

La literatura distingue entre los poderes legislativos proactivos y reactivos del Ejecutivo (por ejemplo, Carey y Shugart, 1992; Shugart y Mainwaring, 1997). Entre los poderes proactivos del presidente, el decreto es “la autoridad del poder Ejecutivo de dictar leyes en lugar de la acción del poder Legislativo” (Carey y Shugart, 1998a, p. 9). De este modo, los decretos permiten al presidente establecer (o intentar establecer) un *statu quo* nuevo (Shugart y Haggard, 2001, p. 72). La justificación para esta potencial alteración del principio de separación de funciones ha sido tradicionalmente la necesidad de imprimir mayor dinamismo a la toma de decisiones en ciertas circunstancias (Loewenstein, 1938, p. 567). Sin embargo, no pocos autores han objetado los potenciales efectos del uso de decretos para el funcionamiento de las instituciones democráticas (por ejemplo, Linz, 1990; Moe y Howell, 1999; O’Donnell, 1994; Olson y Woll, 1999; Rudalevige, 2005; Schlesinger, 2004 [1973]).<sup>1</sup>

Hay dos tipos principales de habilitaciones que facultan al poder Ejecutivo para emitir decretos con fuerza de ley.<sup>2</sup> En primer lugar, algunas constituciones autorizan al presidente para emitir decretos para legislar en determinadas áreas de la política, otorgando a dichos decretos fuerza de ley a menos que la asamblea legislativa los revoque (Shugart y Carey, 1992, p. 140).<sup>3</sup> Estas delegaciones se conocen como la autorización constitucional al poder Ejecutivo para emitir decretos (autorización constitucional para decretos, en adelante ACD). Un segundo tipo de habilitación es la delegación *legislativa* de autoridad para emitir decretos (delegación de autoridad para emitir decretos, aquí llamada DAD).<sup>4</sup> En estos casos, el texto constitu-

<sup>1</sup> Arthur Meier Schlesinger (2004 [1973], p. 388) llega a decir que “la idea de un presidente ‘por encima de la política’ es simplemente hostil al espíritu de la democracia”.

<sup>2</sup> El estudio de los decretos administrativos excede el objeto de este estudio.

<sup>3</sup> Véanse los artículos 62 de la Constitución de Brasil de 1988 o 35 de la Constitución chilena de 1980.

<sup>4</sup> En inglés, estos tipos de habilitaciones para emitir decretos se conocen como *constitutional decree authority* (CDA) y *delegated decree authority* (DDA), respectivamente.

cional facultada a la asamblea para dictar una ley que otorga al poder Ejecutivo la autoridad de legislar por decreto. Dentro del marco impuesto por la propia delegación legislativa, el presidente no se limita a regular la implementación de legislación ordinaria, sino que puede cambiar la legislación vigente (Carey y Shugart, 1998a, p. 13). En este artículo nos concentramos exclusivamente en el caso de las DAD.

Aun cuando existe una creciente literatura que examina las causas y consecuencias de las ACD (Kubicek, 1994; Mayer, 1999 y 2001; Negretto, 2004; Pereira *et al.*, 2008, entre otros), la que estudia las determinantes, características y efectos de las DAD es más limitada (por ejemplo, Conaghan y Malloy, 1994; Garriga y Negri, 2012; Kim, 2010; Ferreira y Goretti, 1996; Schmidt, 1998). Entendemos que esto se debe en gran medida a las dificultades para comparar las DAD en distintos países y a lo largo del tiempo. Este artículo presenta un instrumento que facilita la comparación entre las DAD.

Aunque el estudio de los decretos, y en particular de las DAD, se enmarca en la literatura general de la delegación, hay características que justifican su estudio particularizado, así como la creación de instrumentos específicos de medición para las DAD. El ejercicio de las facultades extraordinarias difiere sustantivamente de las delegaciones legislativas en beneficio de la burocracia. Por ejemplo, las DAD se caracterizan por ser en general temporalmente más acotadas que las delegaciones a la burocracia (por ejemplo, Huber *et al.*, 2001; Huber y Shipan, 2002), susceptibles de mecanismos de control legislativo diferentes (McCubbins y Schwartz, 1984) y, en algunos casos, son más sensibles a factores coyunturales que el resto de las delegaciones legislativas (Mustapic, 2002).

A pesar de estas particularidades, el instrumento para codificar las DAD que se propone puede permitir el trabajo comparativo de la literatura sobre los alcances de la delegación legislativa en general,<sup>5</sup> sobre el alcance efectivo de los poderes legislativos del presidente en distintos países, más allá de sus poderes formales (Carey y Shugart, 1998b; Shugart y Carey, 1992, Morgenstern *et al.*, en prensa), y sobre las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en general.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En el caso particular de las DAD, las posibilidades para el estudio comparativo no se limitan al estudio de los sistemas presidenciales. Véanse, por ejemplo, Figueredo *et al.* (1999), Kreppl (2009); y Shoji y Kim (2011).

<sup>6</sup> Cabe señalar que la literatura más reciente concibe la selección de los instrumentos legislativos como un proceso interdependiente, en el que los presidentes estratégicamente seleccionan el instrumento a través del cual llevarán adelante sus políticas (Palanza, 2009; Pereira *et al.*, 2005).

## Importancia del estudio de las DAD y dificultades para estudios comparativos

Pese a que no todas las constituciones presidencialistas habilitan a las asambleas para delegar en el poder Ejecutivo autoridad para emitir decretos, las DAD no son fenómenos raros, especialmente en América Latina. Más aún, las DAD han sido el instrumento elegido para llevar adelante medidas de gran trascendencia tales como privatizaciones, desregulación económica, reformas a la administración pública o a bancos centrales. En ausencia de los cambios constitucionales, la variación a lo largo del tiempo en las características de las DAD de cada país sugiere que la amplitud de las delegaciones y, por lo tanto, de los poderes efectivos de los presidentes, no puede atribuirse solamente al marco institucional. Asimismo, la variación intra y entre países ofrece una potencial riqueza para el estudio comparativo de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Hasta el presente, sin embargo, la mayoría de los estudios se han centrado en el análisis de casos de delegaciones en un solo país (Conaghan y Malloy, 1994; Garcia-Serra, 2001; Ferreira y Goretti, 1996) o en comparaciones cualitativas del contenido global de varias DAD (Garriga y Negri, 2012).<sup>7</sup> Estos trabajos se han limitado a describir las materias delegadas o han intentado clasificar las DAD en categorías muy amplias, tales como ordenaciones de mayor a menor amplitud, pero sin criterios explícitos que permitan replicar la ordenación o hacer comparaciones entre países. Entendemos que esto se debe a las dificultades que se presentan para comparar las DAD. Primero, es necesario determinar cuáles son los parámetros relevantes para medir la amplitud de las DAD; segundo, hace falta una métrica que sintetice dichos parámetros de un modo significativo y que refleje las diferencias de amplitud de la manera más sensible; tercero, hay que establecer reglas de codificación aptas para ser utilizadas en distintas fuentes por distintos codificadores y que faciliten replicar de resultados. Esta es la contribución que pretendemos realizar con estos índices para medir la amplitud de las DAD.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Esta falta de estudios comparativos preocupa también a Huber y Shipan (2002, p. 2) en relación con estudios sobre delegación legislativa en general y a Sebastián Saiegh (2011, p. 8) con respecto a las facultades reglamentarias del poder Ejecutivo.

<sup>8</sup> Dilucidar por qué las legislaturas delegan esta autoridad a los presidentes o por qué los presidentes eventualmente solicitan estas delegaciones son cuestiones que exceden a este artículo. Sin embargo, dichas preguntas difícilmente pueden responderse de manera acabada sin una descripción sistemática de las características no sólo del marco constitucional sino del propio contenido de las DAD.

## Índices para medir la amplitud de las DAD

Los índices que presentamos en este trabajo se basan en cuatro supuestos. Primero, un mayor número de materias delegadas al Ejecutivo indica una delegación más amplia de facultades. Cabe destacar que la mayoría de los trabajos sobre delegación legislativa analizados no consideran (o “cuentan”) el número de materias delegadas, sino que se concentran en delegaciones legislativas en una área específica de política.<sup>9</sup> Dado que intentamos presentar un índice que pueda utilizarse para comparar delegaciones en distintas áreas, estimamos pertinente incorporar el número de materias a la métrica propuesta. Sin embargo, el mero número de materias delegadas es poco informativo si no es “normalizado” teniendo en cuenta *a)* el grado de detalle presente en la ley de delegación, *b)* el periodo por el cual se realiza la delegación, y *c)* eventuales limitaciones contenidas en la propia DAD. Por ello, los índices se basan en tres supuestos adicionales.

El segundo supuesto es que una mayor extensión de la ley que contiene la DAD potencialmente indica mayores constreñimientos. Esto implica, por ejemplo, que la delegación contenida en el artículo 1 de la Ley peruana núm. 23230, por la que se faculta al presidente a derogar o modificar la legislación “sobre organización, competencia y funcionamiento de la presidencia de la república, primer ministro y los ministerios”, es más amplia que una serie de artículos especificando qué atribuciones en particular recibe el presidente en relación con la reorganización de los ministerios. Tal es el caso de la Ley Habilitante venezolana de 1999 que indica qué ministerios se fusionarán o suprimirán.<sup>10</sup>

Este supuesto también es adoptado por las investigaciones sobre delegación legislativa a las burocracias. Huber y Shipan (2002, p. 2) señalan que los legisladores pueden encarar la delegación siguiendo dos estrategias: por

<sup>9</sup>Por ejemplo, Huber y Shipan (2002) realizan su análisis sobre delegaciones (a la burocracia) en materia de Medicaid en Estados Unidos y en materia laboral en países europeos.

<sup>10</sup>El artículo 1 de la Ley Habilitante venezolana del 27 de marzo de 1999 dispone: “Se autoriza al presidente de la república para que, en Consejo de Ministros [...] decrete [...]: 1. En el Ámbito de la Organización de la Administración Pública Nacional:

*a)* Reformar la Ley Orgánica de la Administración Central, adoptando las siguientes medidas:

*a.1. Fusionar el Ministerio de Justicia con el de Relaciones Interiores; el de la Familia con el del Trabajo, y el de Transporte y Comunicaciones con el del Desarrollo Urbano y modificar la estructura interna de todos los ministerios para reducir su dimensión.*

*a.2. Suprimir el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, sustituyéndolo por la Secretaría de la Presidencia de la República, que será ejercida por el secretario de la Presidencia de la República, de acuerdo con lo previsto en el último aparte del artículo 184 de la Constitución de la República, todo ello para reducir su dimensión estructural y aumentar su eficiencia y eficacia”. (Las cursivas son nuestras).*

un lado, pueden escribir leyes extensas, con un lenguaje extremadamente detallado, a fin de “microadministrar” el proceso de elaboración de políticas. Otra alternativa es escribir leyes vagas, que dejen muchos detalles en manos del agente (quien, en consecuencia, recibe mayor autoridad en la definición de la política en cuestión). Del mismo modo, Huber *et al.* (2001, p. 337) asumen que “más palabras implican instrucciones más precisas a la agencia y, consecuentemente, menos discreción”.

El tercer supuesto es que una mayor extensión del periodo por el cual se efectúa la DAD implica una mayor delegación. La extensión temporal de la delegación no es una preocupación frecuente en la literatura sobre delegación legislativa en general, aun cuando entendemos que el límite temporal de la delegación es un componente crucial para el caso de las DAD. Sin embargo, algunos estudios incluyen los constreñimientos temporales de la delegación a las burocracias, ya sean límites para que una política se encuentre en efecto o límites temporales a la delegación propiamente dichos (llamados *sunset clauses*, según Huber y Shipan, 2002, p. 238).

Por último, suponemos que la existencia de mecanismos legislativos de control de la ejecución de la DAD modera la amplitud de la delegación, sin embargo, la efectividad de dichos mecanismos depende del control político que el presidente tenga sobre el poder Legislativo. La idea de que la asamblea puede constituirse a sí misma en una “alarma” para controlar la delegación ya está presente en las investigaciones (Huber y Shipan, 2002, p. 240; McCubbins y Schwartz, 1984, p. 176); sin embargo, aquí incorporamos un elemento fáctico al alcance de ese control formal. Entendemos que el control político que el presidente tenga sobre la asamblea puede moderar el alcance de un mecanismo formal de control sobre el uso de las DAD, ya sea porque potencialmente las preferencias del presidente y de la asamblea se encontrarían más alejadas, o porque un mínimo grado de disciplina partidaria podría moderar el efectivo control que una comisión legislativa realice sobre las actividades del presidente.<sup>11</sup> Por similares razones, la crea-

---

<sup>11</sup> La inclusión de esta variable en una métrica destinada a apreciar el alcance de la delegación legislativa puede llegar a confundir el nivel de delegación *realizado por la asamblea* con el nivel de delegación que *el poder Ejecutivo se arroga*. Agradecemos a un dictaminador anónimo por esta observación. Sin embargo, entendemos que puede haber una limitación de origen en el alcance de la delegación dado que una eventual legislatura “controlada” anticipa que no efectuará el control que incorpora en la ley. En ese caso, la incorporación de controles legislativos termina siendo una mera enunciación desde su creación, a sabiendas de que no implicará costos para ninguna de las partes (habladuría barata o *cheap talk*).

ción de un mecanismo de control por una legislatura controlada por el Ejecutivo puede ser menos creíble o ser considerado mera habladería barata o *cheap talk*. Dado que entendemos que esta última decisión puede ser objeto de controversia, presentamos dos índices (uno que incorpora el mecanismo de control y otro que no lo incorpora).

Siguiendo la lógica expuesta, el índice de base para medir la amplitud de la delegación (Índice de Delegación de Autoridad para emitir Decretos, IDAD) se construye siguiendo la fórmula:

$$\text{IDAD} = \frac{m}{\sqrt{e_i}} \left( 1 + \frac{t_{DAD}}{t_T} \right)$$

Donde  $m$  es el número de materias delegadas y  $e$  es la extensión de la ley. Esta fracción recoge la intuición de que mayor detalle en la ley reduce la amplitud de la DAD. Sin embargo, se utiliza la raíz cuadrada de la extensión a fin de reducir el rango de variación de  $e$ . La extensión de la ley puede indicar número de palabras —tal como lo sugieren Huber *et al.* (2001, p. 337) y Huber y Shipan (2002, p. 56)— o número de artículos. Se proponen dos métricas para la extensión en razón de que el índice puede verse afectado por variaciones en técnica legislativa. El uso de dos métricas funciona como prueba de robustez del índice siempre que la legislación comparada sea producida en el mismo idioma.

El resto de la fórmula recoge la trascendencia del ámbito temporal o vigencia de la delegación.  $t_{DAD}$  es el tiempo por el cual la asamblea habilita al poder Ejecutivo para emitir decretos sobre las materias  $m$ . Para facilitar la comparación entre países,  $t_{DAD}$  se normaliza dividiéndolo por la extensión del periodo presidencial establecido en la constitución ( $t_T$ ), medido en la misma unidad que el tiempo de delegación.

El IDAD tiene la ventaja de ser un índice parsimonioso y suficiente para el estudio de países que omiten en sus DAD un mecanismo de control legislativo de la implementación de las mismas. Tal sería el caso, por ejemplo, de un estudio comparativo de las delegaciones realizadas en Perú antes de 1990. Sin embargo, las DAD varían en relación con la creación o no de mecanismos legislativos de monitoreo de la implementación de las DAD. Para incluir el efecto del establecimiento de mecanismos de control de legalidad especiales, con el fin de monitorear la producción de decretos por parte del Ejecutivo, presentamos un segundo índice: el índice para medir la amplitud de la delegación y su control legislativo (Índice de Delegación de Auto-

ridad para emitir Decretos y su Control, IDADC) el cual se calcula siguiendo la siguiente fórmula:

$$\text{IDADC} = \frac{m}{\sqrt{e_i}} \left( 1 + \frac{t_{DAD}}{t_T} \right) (1 - [c * pe])$$

El IDADC modera el índice de base al multiplicarlo por uno menos el producto de  $c$  por  $pe$ . En este término,  $c$  refleja la existencia de mecanismos legislativos especialmente creados para monitorear los decretos emitidos en virtud de la DAD. En caso de establecerse, por ejemplo, una comisión legislativa de seguimiento,  $c$  asume el valor de 1. En el caso de no existir mecanismos de control especialmente creados por la DAD,  $c = 0$  y el IDAD iguala al IDADC. La existencia de  $c$  reduce la amplitud de la delegación. Sin embargo, la reducción potencial de la amplitud de la delegación es función del grado de control que el partido del presidente tenga en la asamblea (véase Saiegh, 2011, pp. 6, 21).<sup>12</sup> Por eso  $pe$  recoge la proporción de bancas que controla el partido del presidente en la asamblea (sea esta unicameral o bicameral), y su rango va de cero a uno. Si bien es cierto que hay otros factores que moderan el alcance del control de una comisión parlamentaria sobre la emisión de decretos por parte del presidente (por ejemplo, la disciplina partidaria o las preferencias del electorado), se prefirió una medida menos perfecta pero más objetiva (y más fácil de replicar) del eventual control del presidente sobre el poder Legislativo.<sup>13</sup>

Entendemos que el IDADC debe preferirse al IDAD cuando se observe variación en  $c$  en la muestra sobre la que se trabaja.<sup>14</sup> Si bien es cierto que la existencia de mecanismos de control no garantiza que se realice un control, intentamos aproximar la credibilidad del mecanismo de control ( $c$ ) moderando  $c$  con el control que tiene el Ejecutivo sobre la asamblea ( $pe$ ). Es claro

<sup>12</sup> Saiegh presenta evidencia de cómo las mayorías legislativas facilitan la aprobación de la legislación propuesta por el presidente (Saiegh, 2011, p. 87). El autor también señala que la sola consideración del apoyo partidario del Ejecutivo es insuficiente, dado que las preferencias del principal de los legisladores, su electorado, tienen un efecto sobre cómo votarán sus representantes; sin embargo, dichas preferencias no son observables (Saiegh, 2011, p. 24).

<sup>13</sup> No incluimos mecanismos de control judicial porque las DAD y los decretos emitidos a su amparo están sujetos a los mecanismos de revisión judicial ordinarios. Aun cuando algunas leyes mencionan mecanismos de control jurisdiccional, no están creando tribunales especiales ni legitimando activamente a sujetos distintos de los legitimados de manera ordinaria.

<sup>14</sup> En la próxima sección ilustramos cómo la inclusión de este término hace al índice más próximo a las apreciaciones cualitativas de la amplitud de las DAD.

que esta no es una solución perfecta, pero estimamos que es aceptable (y, en la práctica, acerca las mediciones de las DAD concretas a las apreciaciones cualitativas de éstas en la literatura).<sup>15</sup>

Nótese que la creación del índice implicó cierto grado de compromiso entre aspectos de las DAD que tienen relevancia o interés teórico y la práctica legislativa (esto es, la información proporcionada por el análisis de contenido de las propias DAD). Algunos conceptos cuya inclusión se consideraba inicialmente importante debieron dejarse de lado a fin de no establecer categorías que no se reflejan en la práctica legislativa o parámetros que no presentan variación significativa (tal sería el caso, por ejemplo, de incluir la composición de las comisiones legislativas). Nótese que el ajuste de categorías al contenido de leyes que contiene la delegación no implica limitar la aplicabilidad del índice que se propone; por el contrario, este ajuste nos da cierta confianza de que los parámetros incluidos en la elaboración del índice ofrecen una variación sustantiva.

### Reglas de codificación

El número de materias  $m$  se identifica analizando el contenido de la ley, siguiendo el criterio de menor desagregación. Eso implica que la misma materia no puede contarse en más de una oportunidad por ley. Cabe destacar que una misma materia puede estar contenida en varios artículos (por ejemplo, distintas reglas de contratación para empleados públicos) y que en un artículo pueden contenerse varias materias (véase por ejemplo, el artículo 1 de la Ley núm. 23230 de Perú). Para un listado que ejemplifica las materias, véase el cuadro 1.

Se establece una regla subsidiaria para codificar leyes que deleguen un área de política completa: si una ley que se está analizando estipulara que se delega la facultad de emitir decretos en materias de administración pú-

<sup>15</sup>Teniendo estas apreciaciones en mente, nos remitimos a lo explicado en relación con el cuarto supuesto: dado que este término puede ser cuestionado o no adaptarse a las necesidades de otros investigadores, ofrecemos dos índices, uno que incluye los mecanismos de control y otro que los excluye. Nuestra preferencia se basa en razones teóricas (entendemos que la creación de mecanismos de control legislativo es susceptible de limitar el alcance de la DAD, sobre todo si estamos incluyendo una valoración de la “independencia” de la asamblea para efectivamente llevar adelante dicho control), y se ve reforzada por el resultado que en la práctica produce la inclusión del término  $c$  (los valores producidos por el IDADC se aproximan mejor a las apreciaciones cualitativas de las DAD analizadas en la literatura).

blica, sin matices, esta hipotética ley debe codificarse como incluyendo cada una de las políticas incluidas en ese ámbito de política (en este caso, correspondería codificar como 1 todas las políticas comprendidas en el ámbito de política “A. Administración pública y reforma del Estado” que se muestran en el cuadro 1). Este criterio, si bien imperfecto, permite comparar el piso de la delegación de esta hipotética ley con leyes que individualizan políticas en materia de administración pública y reforma del Estado.<sup>16</sup> Nótese sin embargo que algunas leyes que contienen DAD pueden contener al mismo tiempo disposiciones que no implican delegaciones (por ejemplo, la ley que contiene la DAD puede incluir la suspensión temporaria de un régimen de promoción industrial). En ese caso, dichas materias no deben contarse, dado que no se trata de delegaciones al poder Ejecutivo.

La extensión  $e$  se mide de dos maneras. Primero,  $e(\text{art})$  recoge el número de todos los artículos contenidos en la ley que recoge la DAD, siguiendo la numeración de la propia ley. Se incluyen también artículos referidos a la entrada en vigor y las disposiciones transitorias. Alternativamente,  $e(\text{palabras})$  representa el número de palabras contenidas en la parte dispositiva de la ley (en los mismos artículos que se contarían para medir  $e(\text{art})$ ). Esto significa que no se incluyen considerandos, títulos, fechas o firmas.

Finalmente, el periodo por el cual se realiza la delegación ( $t_{DAD}$ ) y la extensión del periodo presidencial establecido en la Constitución ( $t_T$ ) se miden en la misma unidad de tiempo. Si la ley faculta al poder Ejecutivo para extender el periodo de la delegación, se considera que  $t_{DAD}$  iguala el periodo máximo posible de la DAD sin intervención de la asamblea.<sup>17</sup> En caso de no fijarse un límite temporal para la delegación en la ley,  $t_{DAD}$  iguala el tiempo máximo fijado en la Constitución para las DAD. En caso de silencio en la Constitución,  $t_{DAD}$  iguala el tiempo que le queda al presidente en su periodo de gobierno.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> El valor asignado a esta hipotética ley corre el riesgo de subestimar el alcance de la delegación, pero tiene la ventaja de colocar la ley dentro del rango de varianza de las leyes analizadas.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Ley núm. 23697 de Emergencia Económica (Argentina) delega una serie de materias al poder Ejecutivo nacional por 180 días. Sin embargo, el artículo 87 de la misma ley establece que “los plazos de ciento ochenta (180) días fijados en esta ley para cada una de las medidas específicas dispuestas podrán ser *prorrogados por el poder Ejecutivo nacional* por una única vez y por igual periodo” (cursivas nuestras). Dado que la facultad de prorrogar la DAD queda en manos del propio presidente, se codifica el plazo de delegación como de doce meses.

<sup>18</sup> Aun cuando fijamos estas reglas subsidiarias para codificar la falta de información en la propia ley, no hemos encontrado casos que requieran usar las reglas subsidiarias.

CUADRO 1. Clasificación del ámbito material de la delegación y número de menciones en las leyes analizadas

Ámbito de política	Subcategoría	Políticas delegadas	Menciones	Países	
A. Administración pública y reforma del Estado	A1. "Modernización" del Estado	A1.1 Reforma del Estado	5	A, P, V	
		A1.2 Privatizaciones	3	A, V	
		A1.3 Enajenaciones	2	A, V	
		A1.4 Concesiones	2	A, V	
	A2. Reorganización de la administración pública	A2.1 Reestructuración de la administración pública	12	A, P, V	
		A2.2 Intervención de entidades públicas	7	A, V	
	A3. Empleo público	A3.1 Condiciones de trabajo y contratación de empleados públicos	7	A, V	
		A3.2 Desafectación de empleados públicos	3	A, V	
		A4. Contratos públicos	A4.1 Regulación de obra pública e infraestructura	3	V
	B. Política económica	B1. Política macroeconómica y cuentas nacionales	A4.2 Contrataciones estatales de emergencia	3	A, V
			A4.3 Reforma/cancelación de contratos	4	A, V
			B1.1 Estabilización macroeconómica	2	P, V
			B1.2 Estímulo al crecimiento económico	4	A, P, V
B1.3 Plan de emergencia			3	P, V	
B1.4 Control de precios			6	A, P, V	
	B1.5 Reestructuración de la deuda nacional	8	A, P, V		
	B1.6 Desequilibrio de la balanza de pagos	1	P		

**CUADRO 1. Clasificación del ámbito material de la delegación y número de menciones en las leyes analizadas (continuación)**

<b>Ámbito de política</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Políticas delegadas</b>	<b>Menciones</b>	<b>Países</b>
B. Política económica	B2. Liberalización económica	B2.1 Desregulación económica	1	A
		B2.2 Liberalización de la inversión extranjera	1	A
		B2.3 Eliminación de prácticas monopólicas	2	P, V
	B3. Política comercial	B3.1. Autorización de importaciones	1	A
		B3.2 Política arancelaria	2	A, V
	B4. Mercado de capitales	B4.1. Reforma financiera	6	A, V
		B4.2 Reforma del mercado de capitales	3	A, V
		B4.3 Otorgamiento de créditos	2	A
		B4.4 Rescate de bancos	3	V
		B4.5 Pago de hipotecas	2	V
		B4.6 Sanciones a especuladores	3	P, V
	B5. Política monetaria y cambiaria	B5.1 Política cambiaria	2	A
		B5.2 Reforma del banco central	1	V
	B6. Mercado laboral	B6.1. Flexibilización del mercado laboral	2	P, V
		B6.2 Derechos y condiciones de trabajo	4	A, V
		B6.3 Política de empleo	4	A, V

C. Asuntos presupuestarios y fiscales	C1. Impuestos	C1.1 Reforma/creación de impuestos	10	A, P, V
		C1.2 Medidas tributarias especiales	8	A, P, V
		C1.3 Reintegros	5	A, P, V
		C1.4. Sanciones tributarias	7	A, P, V
		C1.5 Creación de órganos fiscales	4	A, P, V
		C1.6 Tasas judiciales	5	P, V
	C2. Presupuesto	C2.1 Reasignación de partidas presupuestarias	3	A, V
		C2.2 Incrementos/reducciones del presupuesto	3	A
		C2.3 Otras formas de financiamiento del Estado	3	V
		C2.4 Fecha de presentación del presupuesto	2	V
	D. Política industrial	D1.1 Suspensión de subsidios y subvenciones	3	A, V
		D1.2 Promoción industrial	8	A, P, V
		D1.3 Promoción de inversiones	4	V, P
	E. Seguridad	E1.1 Fuerzas armadas	4	A, P, V
E1.2 Política de seguridad y justicia		5	P, V	
E1.3 Fronteras y control de migraciones		2	V	
F. Legislación general	F1.1 Legislación civil	2	A, P	
	F1.2 Legislación comercial	1	P	
	F1.3 Código de Procedimientos	1	P	
	F1.4 Código Penal y Militar	1	P	
	F1.5 Código Sanitario	3	P, V	

**CUADRO 1.** Clasificación del ámbito material de la delegación y número de menciones en las leyes analizadas (continuación)

<b>Ámbito de política</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Políticas delegadas</b>	<b>Menciones</b>	<b>Países</b>
G. Otros ámbitos		G1.1 Agricultura y pesca	3	V
		G1.2 Derechos de los consumidores	5	A, P, V
		G1.3 Distribución y regulación de tierras	3	V
		G1.4 Educación	5	P, V
		G1.5 Financiamiento a programas de salud	4	A, P, V
		G1.6 Mecanismos de participación popular	1	V
		G1.7 Medios de comunicación	2	A, V
		G1.8 Política energética	4	V
		G1.9 Política exterior	3	V, P
		G1.10 Programas sociales	7	V, P
		G1.11 Promoción de ciencia y tecnología	2	V
		G1.12 Regalías por petróleo y gas	5	A, V
		G1.13 Regionalización y distribución de competencias federales	3	P, V
		G1.14 Regulación del transporte	3	V
		G1.15 Turismo	3	V

*Fuente:* Elaboración propia con base en las leyes listadas en el apéndice. *Notas:* Menciones = número de veces que aparece la política en cuestión delegada en las 24 leyes analizadas. Países = A: Argentina, P: Perú, V: Venezuela.

Por último, para la codificación de *pe* se utilizaron dos variables de la *Database of Political Institutions* (Beck *et al.*, 2011): *gov1\_seat*, que recoge el número de bancas controladas por el partido del presidente en la legislatura, dividido por *total\_seats*, que es el número total de bancas en la cámara o las cámaras de la asamblea.

## Potenciales debilidades de los índices presentados

Los términos incluidos en la construcción de los índices presentados son vulnerables frente a críticas. En esta sección analizamos las principales debilidades y justificamos nuestras decisiones.

Un área de potenciales debilidades de los índices presentados gira en torno al uso del conteo de las materias delegadas (*m*) en su construcción. El primer asunto es que al recoger el *número* de materias delegadas, *m* implícitamente considera que todas las materias delegadas tienen el mismo peso o valor. Es cierto que distintas materias tienen distinta repercusión política, económica o social. Sin embargo, las DAD tienden a incluir solamente materias de importancia (no se delegan materias de importancia meramente protocolarias, por ejemplo). Aun cuando los índices sacrifican información sobre la potencial relevancia de las materias delegadas, los índices aportan parsimonia y comparabilidad a distintas DAD, y brindan una base para posteriores análisis más detallados de las delegaciones.

El segundo asunto problemático es el componente subjetivo en la codificación de *m*: el codificador debe interpretar la ley para identificar las materias contenidas en la DAD. Esta crítica merece una serie de reflexiones. Primero, la codificación de las DAD requiere cierto nivel de conocimiento sobre la práctica legislativa que es sin embargo *menor* que el requerido para interpretar el contenido global de la legislación y luego efectuar comparaciones globales. No obstante, el trabajo de codificación se facilita con el uso o construcción de cuadros como el cuadro 1, en el que se enlistan y agrupan materias, lo que simplifica la consistencia de la codificación. Asimismo, el uso de estos cuadros permite justificar intersubjetivamente y replicar la codificación de las leyes. Es posible también que distintos codificadores identifiquen diferentes materias. Sin embargo, pruebas realizadas con distintos codificadores arrojaron poca variación en la codificación de *m*.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>Se sugiere, sin embargo, examinar la confianza de los codificadores en una submuestra de leyes. En el caso de las materias codificadas para este trabajo, la correlación entre codificadores

Nuestra principal preocupación en torno a la inclusión de  $e$  es la posibilidad de que una mayor extensión en la ley que otorga poderes al presidente no refleje una mayor preocupación del poder Legislativo para limitar los decretos emitidos por el presidente. Es posible que una ley más minuciosa sea producto de un proyecto detallado propuesto por el poder Ejecutivo. Sin embargo, aun cuando las limitaciones a los decretos que el presidente puede emitir tuvieran su origen en la voluntad del propio poder Ejecutivo, ese mayor detalle estaría igualmente limitando el alcance de la delegación.

La inclusión de mecanismos legislativos de control  $c$ , normalizado por el control que el partido del presidente tiene en la asamblea  $pe$  puede criticarse por seguir un criterio excesivamente formal. En primer lugar, es evidente que la existencia de mecanismos legislativos de control  $c$  no es informativa del efectivo control que  $c$  aporta. Sin embargo, el índice mide la amplitud de la delegación en su origen (al momento de producirse), y no la efectividad de la DAD o su alcance en la práctica. Para esto último serían relevantes cuestiones tales como el efectivo seguimiento de la producción de decretos, o el número, naturaleza o incluso constitucionalidad de los decretos amparados en la DAD. Entendemos que estas cuestiones exceden el concepto de amplitud de la delegación. Otro argumento para incorporar  $c$ , aun ante cierto escepticismo respecto del control que efectivamente estas comisiones realicen, es que es notable la variación en el contenido de las DAD en esta dimensión. No todas las DAD contienen disposiciones al respecto y hay variación en las DAD en un mismo país que son próximas en el tiempo.

Por último, entendemos que sería ideal contar con indicadores más precisos del control del poder Ejecutivo sobre los legisladores de su partido en la asamblea. Sin embargo, a falta de indicadores comparables de disciplina partidaria entre países y a lo largo del tiempo se prefirió el uso de la proporción de bancas controladas por el partido del presidente por introducir menos elementos subjetivos (y menos “ruido”) en la medición.

Sin duda, los índices son un instrumento útil para el estudio comparativo de delegaciones legislativas (tanto entre países como a lo largo del tiempo). Aunque los índices no agotan la riqueza presente en las leyes que contienen las DAD, que pueden ser objeto de un trabajo cualitativo más detallado, estos índices proporcionan una visión sintética, replicable y comparable de las DAD.

---

fue de 0.85, lo que se encuentra dentro de los márgenes considerados aceptables, siguiendo a Lombard *et al.* (2002). Sin embargo, el número asignado a  $m$  tuvo una correlación de 0.92.

## La amplitud de las DAD en Argentina, Perú y Venezuela

Con el fin de ilustrar el modo en que los índices aquí presentados reflejan la variación existente en la amplitud de las DAD, presentamos a continuación la codificación de DAD producidas en Argentina, Perú y Venezuela. Esta muestra de países no pretende ser representativa del universo de las DAD, pero la muestra tiene la ventaja de proporcionar variación de marcos constitucionales, tipos de gobierno y circunstancias que rodearon la producción de las DAD. En total examinamos 24 leyes producidas entre 1961 y 2010 (véase apéndice). Estas leyes constituyen el total de delegaciones en estos tres países dentro del periodo. La identificación de las delegaciones se basó principalmente en el estudio de Carey y Shugart (1998) para delegaciones de 1961 a 1998, en el trabajo de Garriga y Negri (2012) para las DAD entre 1998 y 2010, otras fuentes legislativas, como la recopilación publicada por la Asamblea Nacional venezolana para el periodo 1961-2000 (República Bolivariana de Venezuela, 2008), y motores de búsqueda (LexisNexis y Google). Una vez identificadas las DAD (ya sea por número de ley o por fecha de la delegación), la legislación se buscó en los portales en línea de las asambleas de los países estudiados.

Un rápido examen del uso y contenido de las DAD en esta muestra evidencia una gran variación en la frecuencia y alcance de las mismas; por eso, como primer paso, se examinaron las restricciones que impone el marco constitucional de cada uno de los países. El alcance de las DAD difiere significativamente entre las constituciones analizadas (véase el cuadro 2). Por ejemplo, mientras la Constitución argentina de 1994 limita las materias que pueden delegarse a administración o emergencia pública, las constituciones de Perú y Venezuela dejan las materias a discreción de la asamblea. Esta restricción afecta el número de materias que se delegan en Argentina en comparación con los otros países, sin embargo, no explica la variación de amplitud de delegaciones a lo largo del tiempo en los tres países.

### El contenido de las DAD

Un análisis preliminar de los textos de las leyes revela una gran variación tanto en la forma como en el contenido de las DAD, incluso dentro de cada uno de los países (véase cuadro 3). Por ejemplo, desde un punto de vista formal, mientras las leyes argentinas tienden a ser detalladas y contienen habitualmente varias decenas de artículos en promedio, las leyes peruanas se caracterizan por su brevedad.

CUADRO 2. Marco constitucional para las DAD

Constitución	Argentina (1994)	Perú (1993)	Venezuela (1961)	Venezuela (2009)
Marco constitucional	Art. 76	Arts. 101 y 104	Arts. 203 y 236:8	Arts. 203 y 236:8
Políticas que pueden delegarse	De administración o emergencia pública	Aquellas que el Congreso le otorgue	Cualquiera que el Congreso le otorgue	Cualquiera que la Asamblea Nacional le otorgue
Políticas que <i>no</i> pueden delegarse	El resto de las materias	Materias relativas a reforma constitucional, a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República	Ninguna	Ninguna
Condiciones para la delegación	Plazo fijo para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca	El Congreso puede delegar en el poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa	La Asamblea Nacional establece las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al presidente de la república, con rango y valor de ley	La Asamblea Nacional establece las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al presidente o presidenta de la república, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio

Procedimiento legislativo especial para la delegación	No menciona	No menciona	Las leyes habilitantes son sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes	Las leyes habilitantes son sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes
Procedimiento legislativo especial para la ratificación de decretos	No menciona	Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley	Cuando se trate de un decreto con rango, valor y fuerza de ley, al cual el presidente de la república le confiera carácter orgánico, deberá remitirse antes de su publicación en la <i>Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela</i> , a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, a los fines de que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de tal carácter	No menciona
Otros controles	No menciona	El presidente de la república da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.	No menciona	No menciona

Fuente: Elaboración propia con base en *Political Database of the Americas* (<http://pdba.georgetown.edu/>).

CUADRO 3. Características de las DAD

País	Argentina	Perú	Venezuela	Total
Número de las DAD	9	5	10	24
Periodo examinado	1989-2010	1968-2010	1961-2010	1961-2010
Extensión ( $e_{\text{articulos}}$ ):				
Mínimo	5	1	2	1
Máximo	94	5	10	94
Promedio	27	3	4	12.74
Extensión ( $e_{\text{palabras}}$ ):				
Mínimo	336	127	393	127
Máximo	11932	530	3768	11932
Promedio	4351	258	1716	2400
Número de materias delegadas ( $m$ )				
Mínimo	3	2	5	2
Máximo	18	21	29	29
Promedio	6.56	8.6	12.9	9.63
Número de DAD con mecanismos de control legislativo ( $c$ )	7	4	9	18
Promedio del límite temporal ( $t_{\text{DAD}}$ ) en meses	16.89	4.40	9.65	8.22
Amplitud promedio de DAD				
$IDAD_{\text{art}}$	1.99	6.37	7.46	5.18
$IDAD_{\text{Cart}}$	1.33	3.85	6.14	3.86

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes listadas en el apéndice.

El análisis de contenido de las leyes también revela una gran heterogeneidad en y entre países. Mientras algunas DAD intentan hacer frente a situaciones extraordinarias, como crisis económicas o políticas, otras habilitan al presidente para extender su influencia en una serie de políticas que difícilmente puedan considerarse como de carácter urgente o excepcional. En relación con las materias delegadas, siguiendo el criterio de menor nivel de desagregación, se identificaron 69 materias (véase cuadro 1). Estas materias se agruparon por área de política, corrigiendo características idiosincráticas de cada país (por ejemplo, distintas denominaciones para similares impuestos) a fin de permitir que leyes de distintos países que se refieren a la misma materia se enmarquen en la misma categoría. Tras eliminar las diferencias de denominación para similares políticas se verificó que las categorías resultantes fueran excluyentes. El

cuadro 1 también ilustra el número de menciones recibidas (frecuencia) y los países en los que se produjeron dichas delegaciones.<sup>20</sup>

Las leyes también varían en la extensión de la delegación, así como en términos de la existencia y alcance de mecanismos de control o seguimiento de las delegaciones. De las 24 leyes examinadas, 18 enuncian mecanismos legislativos de monitoreo de la ejecución de las DAD (siete leyes argentinas, cuatro venezolanas y nueve peruanas). Esta complejidad se resume de manera significativa mediante la aplicación de los índices propuestos aquí.

### La amplitud de las DAD en Argentina, Perú y Venezuela

El cuadro 4 muestra la codificación de cada una de las leyes examinadas. Merece resaltarse que la correlación entre los componentes del índice es muy baja ( $<0.29$ ). Por construcción, la correlación más alta entre componentes e índices es la de  $m$  (la correlación de  $m$  con IDAD (*art*) es 0.86, con IDAD (*palabras*) es 0.37,<sup>21</sup> con IDADC (*art*) es 0.81 y con IDADC (*palabras*) es 0.77). Por otra parte, la correlación entre los índices que utilizan artículos y palabras para medir la extensión es alta para IDADC (*art*) con IDADC (*palabras*) (de 0.88), pero baja para IDAD (*art*) con IDAD (*palabras*) (de 0.34). Sin embargo, la baja correlación de IDAD (*palabras*) con los otros índices es producto de una observación atípica (la primera DAD argentina).<sup>22</sup>

En promedio, las DAD argentinas han sido las menos amplias, seguidas por las peruanas y las venezolanas (véase cuadro 3). Sin embargo, la variación intrapaíses es sugerente y abre interrogantes sobre las determinantes de dicha amplitud. La gráfica 1 ilustra la amplitud de las DAD en los casos estudiados por países. Nótese que las líneas que conectan las delegaciones sólo se incluyen para facilitar la visualización, pero no son indicativas de niveles generales o tendencias.<sup>23</sup> Esta serie de gráficas subraya la repercusión

<sup>20</sup> De las 69 materias, nueve sólo recibieron una única mención. Asimismo, 24 materias recibieron una o más menciones en un único país (seis materias delegadas sólo en Argentina, cuatro materias delegadas sólo en Perú y 14 materias delegadas sólo en Venezuela).

<sup>21</sup> Esta correlación es sólo marginal estadísticamente significativa ( $p < 0.10$ ).

<sup>22</sup> De excluirse esta observación, la correlación entre IDADC (*art*) e IDADC (*palabras*) es de 0.88 y entre IDAD (*art*) e IDAD (*palabras*) de 0.82. Asimismo, la correlación de  $m$  con DAD (*palabras*) es de 0.73 y con IDADC (*palabras*) de 0.77, mientras que las correlaciones de  $m$  con IDAD (*art*) e IDADC (*art*) es de 0.87 y 0.81, respectivamente.

<sup>23</sup> Con el fin de facilitar la visualización, no se presentan en esta figura los índices basados en el número de palabras, que sí aparecen en las figuras siguientes.

CUADRO 4. Codificación de las DAD

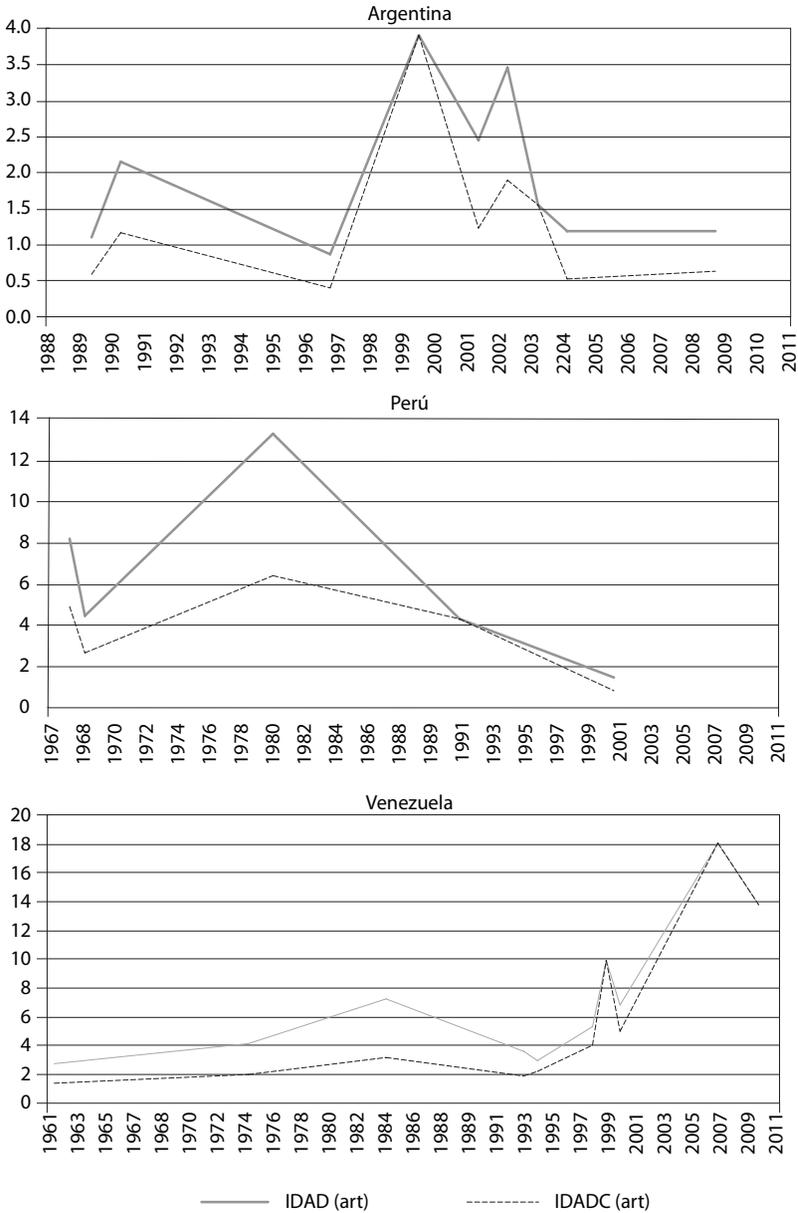
País	Año	IDAD <sub>art</sub>	IDAD <sub>pal</sub>	IDADC <sub>art</sub>	IDADC <sub>pal</sub>
Argentina	1989	1.116	2.379	0.602	0.055
	1989	2.166	0.192	1.168	0.104
	1996	0.864	0.082	0.403	0.038
	1999	3.913	0.477	3.913	0.477
	2001	2.458	0.193	1.244	0.098
	2002	3.469	0.326	1.903	0.179
	2003	1.556	0.169	1.556	0.169
	2004	1.186	0.035	0.537	0.016
	2009	1.186	0.136	0.637	0.073
Perú	1968	8.267	0.601	4.960	0.361
	1968	4.467	0.330	2.680	0.198
	1980	13.337	1.427	6.446	0.690
	1991	4.333	0.376	4.333	0.376
	2001	1.461	0.183	0.828	0.104
Venezuela	1961	2.721	0.223	1.388	0.114
	1974	4.174	0.420	1.957	0.197
	1984	7.200	0.313	3.196	0.139
	1993	3.628	0.222	1.877	0.115
	1994	2.935	0.209	2.197	0.157
	1998	5.326	0.465	3.988	0.348
	1999	9.958	0.229	9.958	0.229
	2000	6.783	0.250	5.005	0.185
	2007	18.125	0.984	18.125	0.984
	2010	13.750	0.746	13.750	0.746

*Fuente:* Elaboración propia con base en las leyes listadas en el apéndice.

de tomar en cuenta la existencia de mecanismos legislativos de control en el cálculo del índice. Asimismo, pone de manifiesto la variación a lo largo del tiempo en las DAD de cada país.

Merece señalarse que los puntajes que otorgan los índices a las DAD sugiere la validez aparente (en inglés, *face validity*) de los índices presentados. Aun sin ponderar el impacto relativo de las materias delegadas, los

GRÁFICA 1. Comparación de índices por países

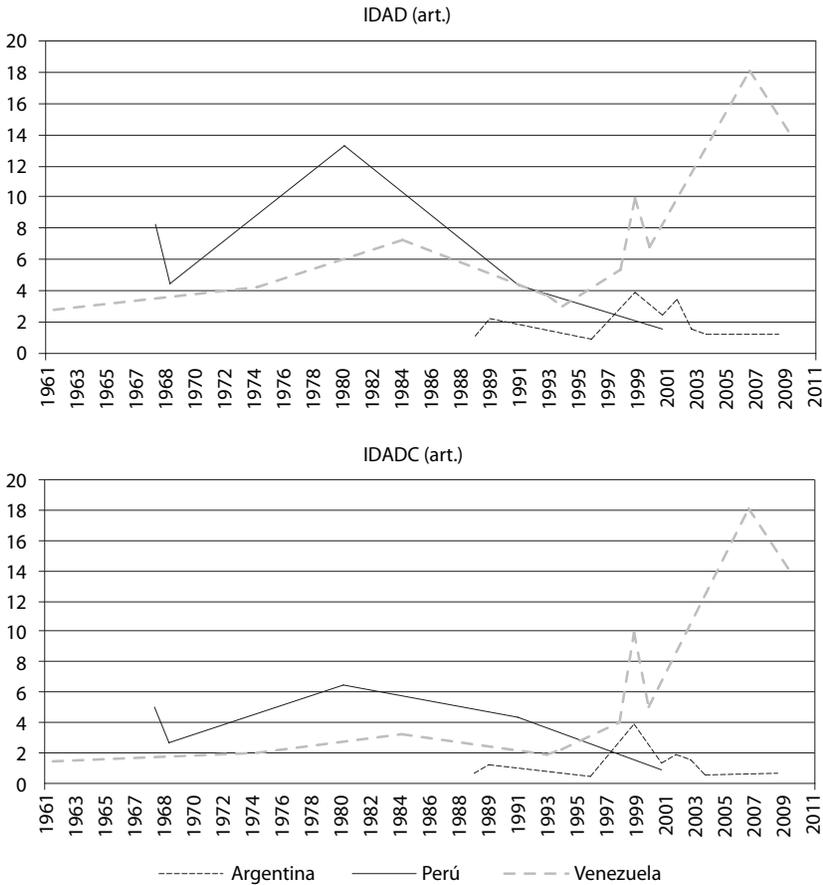


Fuente: Elaboración propia con base en la legislación listada en el apéndice.

índices reflejan que las delegaciones más amplias fueron las de los años 1999 y 2002 en Argentina, la de 1980 en Perú, y las DAD producidas en Venezuela bajo los gobiernos de Hugo Chávez.

Las gráficas 2 y 3 comparan las DAD de los tres países. Nuevamente, el eje temporal no pretende indicar una tendencia, sino simplemente ubicar las distintas DAD. Estas figuras reflejan la mayor contribución de los índices aquí presentados, que es la posibilidad de permitir comparaciones no sólo entre las DAD producidas en un país sino también entre países. Aquí puede

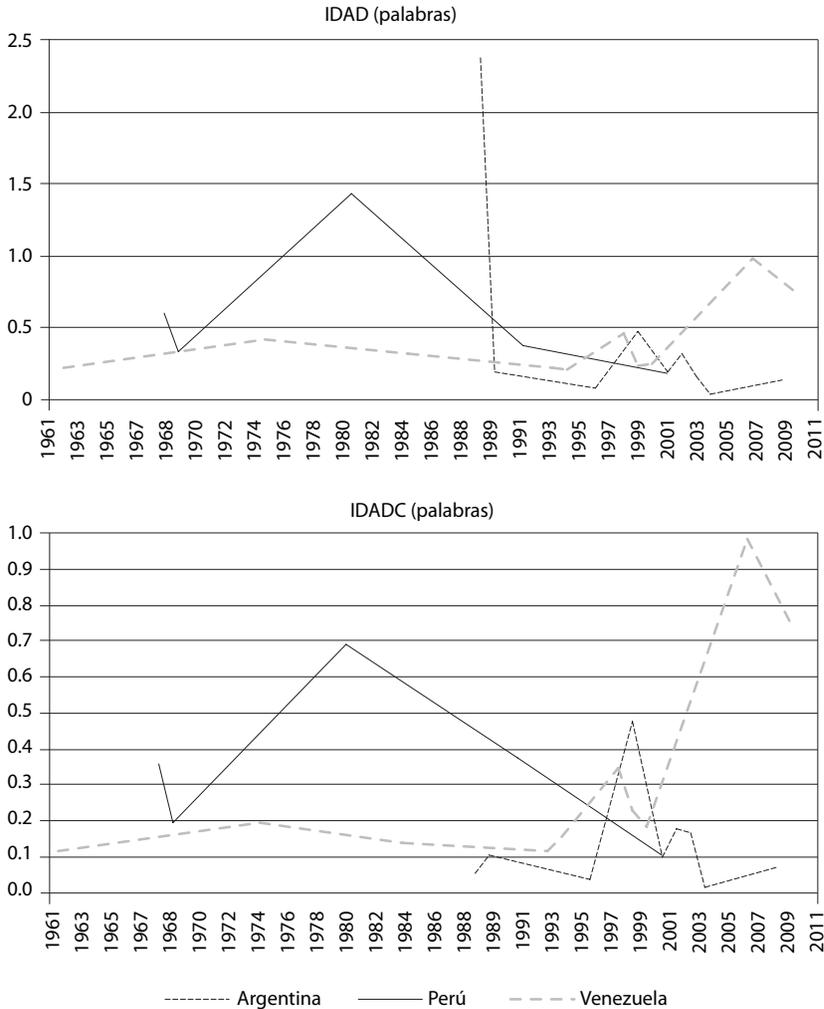
**GRÁFICA 2.** Comparación de IDAD (artículos y palabras) entre países



Fuente: Elaboración propia con base en la legislación listada en el apéndice.

observarse el efecto moderador de los mecanismos legislativos de control en casos de gobierno dividido (tal es el caso de Perú pre-Fujimori), y la escasa trascendencia de mecanismos de control (o su ausencia) en las DAD venezolanas bajo los gobiernos de Chávez.

**GRÁFICA 3.** Comparación de IDADC (artículos y palabras) entre países



Fuente: Elaboración propia con base en la legislación listada en el apéndice.

La gráfica 3 reproduce la gráfica 2, pero mide la extensión de la DAD usando el número de palabras. En esta gráfica se hace evidente la presencia del caso anómalo de la Ley argentina núm. 23.696 de 1989. Fuera de esta principal anomalía, los índices construidos con base en palabras pueden servir como un instrumento para pruebas de robustez.

## Conclusiones

Este artículo presenta un nuevo instrumento para medir la amplitud de las delegaciones de autoridad para emitir decretos que realizan las asambleas en favor de los presidentes. Aun cuando el nivel general de amplitud de las DAD parece estar muy influido por el marco constitucional, la variación temporal y entre países sugiere que sólo las constituciones son insuficientes para predecir cuántas facultades se delegan a los presidentes. Las cuatro variantes de este índice proporcionan una métrica objetiva y replicable de las DAD que permiten la comparación de la amplitud de las mismas, tanto a lo largo del tiempo como entre países. Una de las grandes ventajas de estos índices es la posibilidad de replicar la codificación y liberarse de consideraciones únicamente subjetivas sobre el alcance de las DAD.

La contribución de este artículo no se limita a la presentación de los índices. Al aplicar los índices para codificar las DAD producidas en Argentina, Perú y Venezuela, este artículo proporciona información útil que, entendemos, facilitará la realización de ulteriores estudios sobre el uso de los poderes legislativos del presidente (y de las propias asambleas) en el periodo analizado. Entendemos que estos índices permitirán avanzar en el estudio comparativo de los presidencialismos, en particular, sobre la extensión y uso de los poderes legislativos del presidente o las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero también contribuirán de modo más general al estudio de los procesos de democratización. 

## Referencias bibliográficas

Beck, Thorsten, *et al.*, (2011), *Database on Political Institutions (DPI 2010)*, *Updated December 2010*, The World Bank, Development Research Group, disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/DPI2010\\_stata9.zip](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/DPI2010_stata9.zip) [fecha de consulta: 2011].

- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (1998), *Executive Decree Authority*. Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998a), “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms”, en John M. Carey y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (eds.) (1998b), *Executive Decree Authority*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Conaghan, Catherine M. y James M. Malloy (1994), *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Della Salla, Vincent y Amie Kreppel (1998), “Dancing without a Lead: Legislative Decrees in Italy.”, en John M. Carey y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996), “Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, *Desarrollo Económico*, 36 (141), pp. 443-474.
- Figueiredo, Argelina, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (1999), “Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy”, ponencia presentada en el *2<sup>nd</sup> Meeting of the Working Group on Authoritarian Legacies in Latin America and Southern Europe*, Buenos Aires, Argentina.
- García-Serra, Mario J. (2001), “The ‘Enabling Law’: The Demise of the Separation of Powers in Hugo Chavez’s Venezuela”, *The University of Miami Inter-American Law Review*, 32 (2), pp. 265-293.
- Garriga, Ana Carolina y Juan Javier Negri Malbrán (2012), “‘Unite and Reign’: When do Presidents Ask for Delegated Decree Authority?”, Documentos de Trabajo DTEP 241, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Huber, John D., Charles R. Shipan y Madelaine Pfahler (2001), “Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy”, *American Journal of Political Science*, 45 (2), pp. 330-345.
- Huber, John D. y Charles R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Kim, J. James (2010), “Making Orders to (Re)Make Policy: Analysis of Rulemaking Decrees in South Korea 1988-2005”, ponencia presenta-

- da en Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Kreppel, Amie (2009), "Executive-Legislative Relations and Legislative Agenda Setting in Italy: From Leggine to Decreti and Deleghé", *Bulletin of Italian Politics*, 1, pp. 183-209.
- Kubicek, Paul (1994), "Delegative Democracy in Russia and Ukraine", *Communist and Post Communist Studies*, 27 (4), pp. 423-441.
- Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1 (1), pp. 51-69.
- Loewenstein, Karl (1938), "The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law", *The University of Chicago Law Review*, 5 (4), pp. 566-608.
- Lombard, Matthew, Jennifer Snyder-Duch y Cheryl Campanella Bracken (2002), "Content Analysis in Mass Communication: Assessment and Reporting of Intercoder Reliability", *Human Communication Research*, 28 (4), pp. 587-604.
- Mayer, Kenneth (1999), "Executive Orders and Presidential Power", *The Journal of Politics*, 61 (2), pp. 445-66.
- \_\_\_\_\_ (2001), *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Powers*, Princeton, Princeton University Press.
- McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28 (1), pp. 165-17.
- Moe, Terry M. y William G. Howell (1999), "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", *Presidential Studies Quarterly*, 29 (4), pp. 50-72.
- Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich y Sarah Shair-Rosenfield (en prensa), "Tall, Grande, or Venti, but Not Short: Comparing Presidential Powers in the U.S. and Latin America", *Journal of Politics in Latin America*.
- Mustapic, Ana María (2002), "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Negretto, Gabriel L. (2004), "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, 37 (5), pp. 531-62.
- Olson, William J. y Alan Woll (1999), "Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to 'Run the Country' by Usurping Legislative Power", *Policy Sciences*, 358, pp. 1-29.

- O'Donnell, Guillermo A. (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.
- Palanza, Valeria (2009), "Law Making in Separation of Powers Systems: On the Choice of Decrees *vs.* Statutes", tesis doctoral, Princeton University.
- Pereira, Carlos, Timothy J. Power y Lucio Rennó (2005), "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case", *The Journal of Politics*, 67 (01), pp. 178-200.
- (2008), "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress", *Legislative Studies Quarterly*, 33 (1), pp. 5-33.
- República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional (2008), *Habilitaciones en Venezuela 1961-2000. Sinopsis*, Caracas, Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo, Dirección de Investigación y Asesoría Histórica.
- Rudalevige, Andrew (2005), *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Saiegh, Sebastian M. (2011), *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schlesinger, Arthur Meier (2004 [1973]), *The Imperial Presidency*, Nueva York, Mariner Books.
- Schmidt, Gregory D. (1998), "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru", en John M. Carey y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Shoji, Kaori y J. James Kim (2011), "Politics of Executive Decree Making in Japan", ponencia presentada en el Southern Political Science Association Annual Meeting, Nueva Orleans.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y Scott P. Mainwaring (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en

Matthew S. Shugart y Scott P. Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.

## Apéndice: Listado de las DAD codificadas

### Argentina

- Ley núm. 23.696 del 18 de agosto de 1989.
- Ley núm. 23.697 del 25 de septiembre de 1989.
- Ley núm. 24.629 del 3 de agosto de 1996.
- Ley núm. 25.148 del 23 de agosto de 1999.
- Ley núm. 25.414 del 29 de marzo de 2001.
- Ley núm. 25.561 del 6 de enero de 2002.
- Ley núm. 25.820 del 2 de diciembre de 2003.
- Ley núm. 25.967 del 24 de noviembre de 2004.
- Ley núm. 26.519 del 24 de agosto de 2009.

### Perú

- Ley núm. 16701 del 31 de octubre de 1967.
- Ley núm. 17044 del 20 de junio de 1968.
- Ley núm. 23230 del 15 de diciembre de 1980.
- Ley núm. 25327 del 3 de junio de 1991.
- Ley núm. 27434 del 9 de marzo de 2001.

### Venezuela

- Ley de Medidas Económicas de Urgencia del 29 de enero de 1961.
- Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera del 31 de mayo de 1974.
- Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público del 22 de junio de 1984.
- Ley que autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera del 23 de agosto de 1993.
- Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera del 18 de abril de 1994.
- Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera del 3 de septiembre de 1998.
- Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar

Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público del 24 de abril de 1999.

- Ley Habilitante del 13 de noviembre de 2000.
- Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan del 31 de enero de 2007.
- Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan del 17 de diciembre de 2010.