

**John M. Carey y Matthew S. Shugart (eds.),
Executive Decree Authority, Cambridge
University Press, 1998**

Gabriel Negretto

*E*xecutive Decree Authority es un trabajo colectivo, liderado por John Carey y Matthew Shugart, destinado a explicar los orígenes de la autoridad legislativa del ejecutivo dentro de un amplio marco comparativo. La mayor parte de los trabajos abordan el estudio de las potestades legislativas del ejecutivo en regímenes presidencialistas típicos, como son los de Estados Unidos (Sala), Argentina (Ferreira Rubio y Goretti), Perú (Schmidt), Venezuela (Crisp) y Brasil (Power). Al mismo tiempo, sin embargo, se incluyen trabajos sobre la autoridad legislativa del ejecutivo en el régimen semipresidencial francés (Huber), el parlamentario italiano (Della Scala y Kreppel), y finalmente el caso híbrido del régimen presidencial-parlamentario ruso (Parrish).

Como lo demuestra la lectura del estudio introductorio de Carey y Shugart, el presente trabajo se inserta en una agenda de investigación iniciada años atrás por los autores con

la publicación de *Presidents and Assemblies* (Cambridge University Press, 1992). En tanto la literatura de los años ochenta estuvo liderada por el conocido debate que iniciara Juan Linz acerca de los peligros del presidencialismo para el sostenimiento de regímenes democráticos, la contribución de Shugart y Carey fue en ese momento demostrar que los consabidos riesgos de concentración de poder en el ejecutivo, inmovilismo y legitimidad dual supuestamente implícitos en un sistema presidencial, no necesariamente se aplican a todos los diseños posibles dentro de este tipo de régimen. Según los autores, por ejemplo, un régimen presidencial puede evitar los riesgos mencionados cuando el ejecutivo tiene autoridad primaria sobre la composición del gabinete pero carece de la capacidad de legislar en forma autónoma, cuando el mandato presidencial es breve y se permite la reelección, y cuando se reducen el número de elecciones no con-

corrientes de presidente y asamblea legislativa (Shugart y Carey, 1992, pp. 165, 286). En este sentido, la conclusión fundamental de Shugart y Carey acerca de los peligros del presidencialismo fue que los regímenes más problemáticos desde el punto de vista de la estabilidad democrática son aquellos en los que el presidente tiene amplias potestades legislativas, como por ejemplo la capacidad de vetar leyes en forma parcial y promulgar el resto, sancionar decretos con fuerza de ley o proponer referenda vinculantes en materia de política legislativa (Shugart y Carey, 1992, pp. 154-158). Es en estos casos donde queda de hecho anulado el principio de separación de poderes inherente a un régimen presidencialista, dando lugar a conflictos entre ejecutivo y legislativo que pueden agravarse en circunstancias de gobiernos divididos.

Una segunda etapa de esta agenda de investigación fue lógicamente destinada a indagar, con mayor detalle, las distintas formas en que se manifiesta el poder del presidente sobre el proceso legislativo. Desde esta perspectiva, Scott Mainwaring y Matthew Shugart propusieron en 1997 una útil distinción entre poder partidario y poder constitucional del presidente en materia legislativa (*Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997). En tanto que el primero se refiere a la capacidad de los presidentes de controlar una sólida mayoría legislativa (determinada por el número de partidos, el liderazgo del presidente sobre su partido y la disciplina interna de este úl-

timo), el segundo se refiere a los poderes de tipo legislativo específicamente enumerados en una constitución, como pueden ser el poder de veto (en sus distintas variantes), la capacidad de iniciativa en materia legislativa, y los poderes de decreto (Mainwaring y Shugart, 1997, pp. 40-48). Con base en esta distinción, Mainwaring y Shugart contribuyen a dilucidar el aparente enigma de regímenes presidenciales en los que el presidente aparece como figura dominante en el proceso legislativo a pesar de carecer de poderes legislativos autorizados expresamente por la constitución (veáanse en este sentido los trabajos de Jeffrey Weldon y Brian Crisp sobre el presidencialismo mexicano y venezolano incluidos en Mainwaring y Shugart, 1997).

En el contexto de este análisis, *Executive Decree Authority* busca elaborar un esquema teórico para entender los casos en que la autoridad legislativa del ejecutivo es delegada por la legislatura y aquellos en los que aquél la ejerce por derecho propio, en virtud de la potestad constitucional de sancionar decretos con contenido de ley. La pregunta que lidera el nuevo trabajo difiere en forma significativa de la que enmarcaba los estudios precedentes. No se trata ahora de responder (al menos no principalmente) al interrogante de cuáles son los diseños constitucionales posibles ni cómo se manifiestan las distintas potestades legislativas del ejecutivo, sino cuál es su *origen*. El objetivo de *Executive Decree Authority* es desmitificar la interpretación convencional acerca de las potestades legislativas

del ejecutivo (muy difundida, por cierto, en América Latina), según la cual el origen de las mismas reside en la usurpación, es decir en la apropiación ilegítima por parte del ejecutivo de facultades que de acuerdo con la constitución corresponden a la legislatura.

En contra de esta teoría, Carey y Shugart argumentan, con razón, que en un gran número de casos el ejecutivo ejerce facultades legislativas, no por usurpación sino por delegación consciente y estratégica de los legisladores o bien de una expresa cláusula constitucional que así lo autoriza. Una vez determinado que éste es efectivamente el caso, la tarea que se proponen los autores es explicar las distintas motivaciones que pueden llevar a los legisladores a delegar facultades que les son propias, o bien a los miembros de una asamblea constituyente a conferir al ejecutivo la facultad de legislar por decreto. En cuanto a la facultad constitucional de los presidentes de legislar por decreto, los mismos autores esbozaron en su trabajo de 1992 una hipótesis que ahora aparece reformada. Partiendo de la comprobación de que presidentes con potestad constitucional de legislar por decreto (como en Colombia o Brazil) surgían en contextos de partidos débiles (en el sentido de bajo grado de centralización y poca disciplina interna) y de orientación localista, los autores afirman que existía una relación causal entre ambos factores. En particular, Shugart y Carey señalan que en tanto una asamblea constituyente se compusiera por representantes de este tipo de partidos, los mismos ten-

drían incentivos para conferir al ejecutivo amplios poderes de legislación con el fin de liberarse de responsabilidad en asuntos de política nacional y dedicarse a atender las necesidades de sus grupos de apoyo local (1992, p. 187).

Executive Decree Authority propone ahora como primera hipótesis una explicación más simple (e intuitivamente plausible) según la cual el ejecutivo (o aquellos que esperan controlar esta posición) obtiene autorización constitucional para legislar en los casos en que el mismo ejerció una influencia decisiva sobre el proceso constituyente. Fuera de esta hipótesis, sin embargo, el principal interés de Carey y Shugart sigue siendo demostrar que la autoridad constitucional de legislar por decreto, no menos que la delegación por medio de leyes ordinarias, puede ser fruto del interés mismo de los legisladores. Desde este punto de vista, Carey y Shugart argumentan que los incentivos de los legisladores para investir al ejecutivo de potestades legislativas son determinados por dos tipos de factores: los problemas de negociación que puedan experimentar en la construcción de mayorías legislativas estables y los problemas relativos a la posibilidad de perder control sobre el ejecutivo en tanto que "agente" de la legislatura ("agency loss", en términos de la teoría de agente-principal).

En cuanto a los problemas de negociación, los autores sugieren como principal hipótesis que mientras mayor sea el nivel de disciplina partidaria, menor será la probabilidad de que observemos tanto potestades constitucionales de legislar por parte del

ejecutivo como delegación por medio de leyes ordinarias. El fundamento lógico de esta hipótesis es que un alto nivel de disciplina partidaria facilita la construcción de mayorías legislativas sólidas y hace innecesario confiar a un agente externo la resolución de dilemas de coordinación entre los legisladores. Otras dos hipótesis relativas al mismo problema son que la potestad ejecutiva de legislar por autorización constitucional o por leyes ordinarias es más probable en sistemas bicamerales que en sistemas unicamerales, y que el incentivo a delegar por medio de leyes ordinarias aumenta conforme a la urgencia del asunto de que se trate. En cuanto a los problemas de pérdida de control sobre el ejecutivo, se sugiere como hipótesis que cuanto mayor es el apoyo del presidente en la legislatura, mayor será la probabilidad de que los legisladores le deleguen facultades por medio de leyes ordinarias, puesto que las mismas pueden ser retiradas en cualquier momento. Por razones similares, se sugiere asimismo que la autorización por medio de la constitución o leyes ordinarias es menos probable si el ejecutivo tiene un fuerte poder de veto, que la autorización constitucional es improbable si el proceso de enmienda constitucional es dificultoso, y que la delegación por medio de leyes ordinarias es más probable cuando la corte que entiende en materia constitucional es independiente del ejecutivo.

De los estudios de caso presentados en *Executive Decree Authority* surge que la hipótesis con mayor apoyo empírico es la que sugiere que la

presencia de autoridad constitucional de legislar por decreto deriva de procesos constituyentes realizados bajo el control directo de individuos o grupos que controlan o esperan controlar al ejecutivo, como fue el caso de Rusia en 1993 y de Francia en 1958, o bajo la influencia predominante de los mismos, como en Perú en 1993 y Argentina en 1994. No recibe el mismo apoyo, sin embargo, la hipótesis de que las facultades legislativas del ejecutivo sean fruto de una delegación estratégica de los legisladores, particularmente cuando ésta se hace por medio de una constitución. Como observa Schmidt en su estudio del caso peruano, a pesar de hallarse la asamblea constituyente de 1993 integrada por individuos que aspiraban a ocupar posiciones legislativas, la disciplina partidaria a que estuvieron sujetos los mismos no los llevó a disminuir sino más bien a aumentar las facultades legislativas conferidas al ejecutivo por medio de la constitución. Algo similar podría hacerse notar del caso argentino (véase, en este sentido, de Negretto, Gabriel, "The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994", *Archives Europeennes de Sociologie*, otoño de 1999). No queda clara, finalmente, la ubicación del proceso constituyente de Brasil en 1988 dentro de las categorías de análisis (véase el estudio de Power en la edición que comentamos).

El carácter inconcluso de algunas de las hipótesis elaboradas en *Executive Decree Authority* sugiere que nos hallamos ante una línea de investigación que apenas inicia. Dada la complejidad del tema, sin embargo,

esto no desmerece la calidad científica de la obra; por el contrario, tanto el estudio introductorio de los autores como los estudios de caso que incluye el trabajo son de imprescindible lectura para académicos y estudiantes interesados en cuestiones de diseño

institucional y sobre todo en analizar no sólo los efectos sino también los factores que llevan a los actores políticos a adoptar cierto tipo de instituciones de gobierno cuyas consecuencias pueden ser cruciales para la estabilidad de un régimen democrático.