

Apuntes sobre la reforma de los DNU

Por Germán Feierherd (CIPOL)

La reforma de los DNU de acuerdo a la media sanción de la HCD introduce importantes cambios al sistema vigente, la mayoría de los cuales tienden a limitar el uso de decretos por parte del presidente y a aumentar la participación de las minorías legislativas en el proceso de revisión de decretos (por ejemplo, se amplía el número de miembros de la Comisión Bicameral de 16 a 24).

La reforma es particularmente perjudicial para presidentes sin mayorías legislativas en ambas cámaras o para partidos poco cohesionados como los que existen actualmente en Argentina. Para partidos no justicialistas que -con la excepción parcial del periodo en curso- nunca han logrado desafiar el control que el PJ tiene sobre el Senado, la reforma equivaldría a restar una importante herramienta de gestión. Para un gobierno justicialista con mayoría en ambas cámaras implicaría debilitar una herramienta importante para resolver "problema de coordinación" al interior de un partido en donde las ramas provinciales se conducen con gran autonomía. Es verdad que los actores y sus estrategias interactúan con las instituciones, y que estas tienen (a veces) efectos independientes sobre el comportamiento de los actores, pero parece demasiado pensar que esta reforma puede producir algo parecido a un presidencialismo de coalición como en Brasil, o que puede fortalecer a los partidos nacionales en el Congreso.

1.

La existencia de plazos de vigencia de los decretos, además de hacer efectiva la cláusula de la imposibilidad de sanción ficta, descarga los costos políticos de formar una mayoría en el presidente y sus aliados antes que en quienes se oponen al decreto. El cuadro ilustra la situación con o sin la reforma de la ley 26122 (el cuadro es similar al que Bonvecchi y Zelaznik utilizaron para explicar la reforma de 2006).^{*} Mientras que ahora el presidente solo necesita del apoyo de 1/3 de una de las cámaras para mantener la vigencia del decreto, en el esquema que propone la oposición se necesita una mayoría en cada una de ellas.

Diputados/Senado	Con reforma		
	Aprueba	Rechaza	Silencio
Aprueba	DNU	SQ	SQ
Rechaza	SQ	SQ	SQ
Silencio	SQ	SQ	SQ
Diputados/Senado	Sin reforma		
	Aprueba	Rechaza	Silencio
Aprueba	DNU	DNU	DNU
Rechaza	¿DNU-SQ?	SQ	DNU

^{*} Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (2006): La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista, Buenos Aires: Fundación PENT.

Silencio	DNU	DNU	DNU
----------	-----	-----	-----

*A diferencia de análisis de B&Z, si una cámara rechaza y la otra aprueba un decreto, el resultado, desde mi perspectiva, es incierto y se resuelve en la Corte.

En el caso de presidentes mayoritarios, el ejecutivo puede acelerar el trámite de sus políticas con el nuevo esquema y avanzar su agenda en el Congreso si su partido exhibe problemas de cohesión -problemas no lo suficientemente serios como para que parte del partido forme una mayoría en su contra o como para dejar que éste pague el costo político de ver su política caducar a los 90 días. La nueva norma no permite -o lo hace en menor medida- resolver problemas de coordinación al interior del bloque mayoritario y disminuir los costos de aprobación de leyes (fiscales, informacionales, políticos). En este sentido, el resultado puede ser el opuesto al buscado: si el presidente es quien coordina el bloque, el que lo unifica, la reforma le quita una de sus herramientas, y la cohesión de los partidos puede verse (aún más) afectada; por ejemplo, porque bajo el sistema nuevo los legisladores tienen más incentivos para amenazar con "traicionar" a su presidente si no reciben algún tipo de compensación.

Para un presidente minoritario, la reforma limita seriamente el uso de los DNUs y obliga al presidente a conseguir la cooperación explícita de legisladores opositores. El problema surge en que la cooperación de la oposición debe ser explícita. En escenarios pasados con presidentes sin mayorías legislativas -la crisis del 2001, por ejemplo- hubo tanto cooperación explícita en el Congreso como cooperación implícita con la oposición. Los presidentes minoritarios todavía pueden contar con colaboración opositora, pero sus márgenes de maniobra se verán infinitamente reducidos en el nuevo sistema (dejar hacer, en política, no es lo mismo que ayudar a hacer)

2.

En consonancia con la ley 26122 el Congreso aprueba o rechaza un proyecto mediante una resolución (art. 22), no mediante un proyecto de ley. Por un lado, esto evita que la decisión del Congreso pueda ser vetada. Por el otro, la consideración del decreto es a libro cerrado, el Congreso no puede modificar el decreto (para ello necesita sancionar una ley), lo que limita la posibilidad de cooperación entre el presidente y el Congreso.

3.

Una potencial laguna legal del proyecto aprobado -que en Brasil se resolvió, antes de la reforma del 2001, en sede judicial en 1990- es qué sucede si el proyecto no es explícitamente rechazado por las dos cámaras: ¿puede el ejecutivo volver a editar un decreto similar? El proyecto dice:

"Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá

dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo".

¿No aprobar en forma expresa equivale a rechazar? En Brasil, antes del 2001, la Corte resolvió que si el Congreso no rechazaba explícitamente el decreto el gobierno podía reeditarlo ad-indefinitum. Cardoso, por ejemplo, reeditó más de 2.500 decretos, 700 de los cuales habían sido editados por presidentes anteriores. La vigencia de las Medidas Provisorias era de 30 días. En el 2001 el sistema fue modificado: las MP están en vigencia por 60 días, como máximo, y si el Congreso no las rechaza pueden ser reeditadas, otra vez, por 60 días como máximo y solo por una vez (para cada legislatura). En suma, la reforma propuesta es sustancialmente más restrictiva que el sistema vigente en Brasil.

4.

En fin, o quienes están detrás del proyecto son exageradamente optimistas acerca de los efectos de las instituciones sobre el comportamiento de los actores (e.g. esperan que la reforma produzca un gobierno de coalición como en Brasil), o están confiados de que el gobierno vetará la medida, y entonces esperan que cargue con el costo asociado al veto, o no esperan ocupar el Poder Ejecutivo como gobiernos de minoría, lo que dada la fragmentación actual del sistema político es poco plausible, incluso para el PJ disidente.