

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El proceso presupuestario argentino: un estudio sobre las
modificaciones de los legisladores**

Tutor: Alejandro Bonvecchi

Alumna: Victoria Andersen

Buenos Aires, Julio 2022

Resumen: La literatura sobre el proceso presupuestario argentino tiende a obviar el análisis del rol del Congreso en él puesto que su rol parece marginal en el proceso. No obstante, cada año diversos actores políticos gastan recursos para lograr que los legisladores propongan modificaciones que incorporen sus intereses al proyecto de presupuesto. Este trabajo se propone responder dos preguntas. Por un lado, ¿qué modificaciones introducen los legisladores al proyecto de ley de Presupuesto? Y, por otro lado, ¿qué factores explican que los legisladores propongan esas modificaciones? Se argumenta que los objetivos de carrera de los legisladores determinan el blanco territorial de la modificación que proponen, la cual puede generar aumento de partidas para su provincia de origen o para una agencia específica de la administración nacional. En segundo lugar, la fuerza normativa de la modificación propuesta, es decir, el nivel de compromiso que exige el texto legislativo sobre el Poder Ejecutivo depende del poder de negociación del legislador dentro de la cámara y de la situación macroeconómica. Se analizaron las modificaciones presentadas por los diputados a los Presupuestos para los años 2007-2021. La investigación concluye que el blanco territorial de la modificación parece ser influido por vínculo subnacional del legislador. Por otro lado, la evidencia pareciera no respaldar un vínculo entre la fuerza normativa de la modificación y la configuración del Congreso, pero si con la situación macroeconómica nacional.

Índice

I.Introducción:	4
II. Marco Teórico.....	6
II.1. Revisión de la literatura.....	6
II. 2. El argumento teórico.....	11
II. 2. 1 El proceso legislativo del Presupuesto	11
II. 2. 2. El Argumento	13
II. 2. 3. La metodología.....	17
III. Análisis descriptivo de las modificaciones presentadas al Presupuesto Nacional ...	21
III. 1. Los dictámenes:	25
III. 2. El plenario:	27
IV. Análisis causal.....	30
IV. 1. Blanco territorial.....	30
IV. 2. Fuerza normativa	36
V. Conclusión:	41
Bibliografía.....	43

I.Introducción:

El Presupuesto Nacional es el principal mecanismo de asignación de recursos del Estado, pues explicita los gastos y recursos que tendrá durante el año fiscal. Como con toda política pública, su proceso de formulación es central para comprender los resultados. En el caso argentino, la formulación del presupuesto implica negociaciones entre distintos actores que buscan ver representados sus intereses en el documento final. Jones (2001) explica que el proceso presupuestario argentino tiene cuatro etapas fundamentales: 1) la creación de un borrador de los estimados del presupuesto; 2) la presentación del proyecto y el proceso legislativo; 3) la ejecución del presupuesto; y 4) el control sobre la ejecución del presupuesto. Autores como Rodriguez y Bonvecchi (2006), Abuelafia et al. (2009) y Uña (2005) han explorado las negociaciones formales e informales que suceden en dichas etapas. Estos estudios identifican, en primer lugar, que la mayoría de las negociaciones sucede en transacciones informales y, en segundo lugar, que el Poder Ejecutivo tiene en la Argentina alta discrecionalidad sobre la asignación de las partidas presupuestarias en el momento de la ejecución. Estos dos puntos principales llevan a que el rol del Congreso en el proyecto de presupuesto sea relativamente marginal.

Marginal, sin embargo, no quiere decir inexistente. Como narran Rodriguez y Bonvecchi (2006), varios actores participan en las negociaciones en el Congreso sobre el proyecto de presupuesto con la intención de incluir partidas que no lograron incluir en la etapa de la elaboración. Es decir, los actores ven en el Congreso una oportunidad de incidir sobre el Presupuesto mediante la incorporación de las modificaciones por parte de los legisladores. Los autores también explican que los principales actores que buscan modificar el Presupuesto en pos de sus intereses son los líderes subnacionales – gobernadores e intendentes - así también como miembros de agencias específicas de la administración nacional. Por ello, este trabajo se propone responder dos preguntas. Por un lado, ¿qué modificaciones introducen los legisladores al proyecto de ley de Presupuesto? Y, por otro lado, ¿qué factores explican que los legisladores propongan esas modificaciones?

El argumento de este trabajo es que las modificaciones propuestas por los legisladores tienen dos dimensiones. La primera es el blanco territorial. Basándonos en la literatura que explica el comportamiento de los legisladores por sus objetivos de carrera, sostenemos que los legisladores tienen dos tipos de objetivos de carrera: subnacional o nacional. Si quien controla la carrera es el jefe subnacional y el legislador quiere continuar

con la carrera en su provincia, cabe esperar que las modificaciones propuestas al proyecto de presupuesto sean beneficiosas para el gobernador. De manera contraria, si el legislador tiene intereses nacionales, cabría esperar que las modificaciones beneficien a la administración nacional.

La segunda dimensión de las modificaciones es su fuerza normativa. No es lo mismo una modificación que propone al Poder Ejecutivo aumentar las partidas presupuestarias para tal o cual organismo que aquella que lo prescribe. En el primer caso, el Poder Ejecutivo puede libremente obviar la modificación, en el segundo, si no la cumple estaría faltando a la ley. De tal manera, esta característica de la modificación indica cuán importante es para los legisladores. El argumento que exploraremos en esta investigación es que un aumento del poder de negociación del legislador en el Congreso incrementa la probabilidad de que el legislador proponga una modificación que obligue al Ejecutivo a cumplirla.

El trabajo se compone de una revisión de la literatura, donde exploraremos las explicaciones que se han dado en la academia sobre por qué los legisladores proponen modificaciones. Luego presentaremos el argumento teórico a testear, dividiendo el análisis en las dos dimensiones y las variables que influyen en cada una de ellas. A continuación, realizaremos un análisis descriptivo de las modificaciones presentadas por los legisladores a los proyectos de presupuesto para el período 2007- 2021. Luego testeararemos el argumento teórico planteado y expondremos las conclusiones del análisis.

II. Marco Teórico

II.1. Revisión de la literatura

En la literatura sobre comportamiento legislativo es posible identificar tres grandes grupos de explicaciones sobre por qué los legisladores proponen modificaciones al proyecto de presupuesto: 1) explicaciones basadas en los legisladores; 2) explicaciones basadas en el Congreso; 3) explicaciones contextuales.

El primer grupo de explicaciones se centra en las características de los legisladores como determinantes de su accionar. Dado que la mayoría de la literatura sobre las legislaturas está basada en teorías de elección racional (Martin, Saalfeld y Stöm, 2014), este grupo de explicaciones entiende que, dadas instituciones fijas, son las preferencias de los actores lo que explica sus decisiones. Por eso su análisis está centrado en los determinantes de estas preferencias.

Uno de los principales determinantes de las preferencias identificados en la literatura es la ideología. Según estos autores, el énfasis está puesto en los valores y principios partidarios de los legisladores, los cuales se miden utilizando la afiliación partidaria como indicador (Poole y Rosenthal, 1984). De manera similar, las teorías partidistas suponen que, no tanto por la congruencia ideológica, sino por el liderazgo, los legisladores seguirían a lo que el partido determine. Sin embargo, Zelaznik (2012) explica que no siempre es así, puesto que hay repetidos momentos donde los legisladores no siguieron a los líderes partidarios.

Dentro de estas teorías basadas en las características de los legisladores está, también, la teoría de ambición política, la cual pone el énfasis en los intereses particulares de los legisladores que buscan avanzar sus carreras políticas (Eaton, 2002; Morgenstern, 2002; Rhodes, 1979; Samuels, 2003; Schlesinger, 1996). El argumento general sostiene que el accionar de los legisladores está orientado a satisfacer los intereses de quienes tengan control sobre su carrera. Hay cuatro grandes explicaciones sobre quién tiene control sobre la carrera de los legisladores. La primera explicación es que, al ser los legisladores funcionarios electos, son sus votantes quienes controlan su carrera ya que sin el continuo apoyo de éstos no pueden continuar en el cargo en un futuro (Mayhew, 2004). De tal manera, esperaríamos que los legisladores propongan modificaciones para beneficiar a sus electores – o a quienes financian sus campañas.

Otro grupo de autores dentro de la literatura enfocada sobre los incentivos de carrera de los legisladores pone atención a las configuraciones institucionales y a cómo estas determinan quién controla la carrera de los legisladores y, por ende, a quiénes los legisladores deben complacer (Cox y McCubbins, 2001). Varios autores aseguran que los países federales con sistemas de representación proporcional¹ generan incentivos para que los legisladores moldeen su accionar para brindarle beneficios a sus votantes que están geográficamente distribuidos, es decir, que busquen conseguir beneficios (usualmente fiscales) para un área geográficamente definida a través de una asignación de lógica política más que económica – a lo cual se denomina *pork barrel* (Cox y McCubbins, 2001: 47). Firpo et. Al (2015) utilizan este enfoque para analizar las modificaciones hechas por los legisladores al Presupuesto Nacional en el caso de Brasil. Los autores concluyen que, para el caso brasileño, los diputados proponen modificaciones para lograr beneficios para las localidades donde fueron electos.

Para el estudio del caso argentino se suele utilizar este enfoque. Argentina es un país federal con un sistema de representación proporcional con un sistema electoral de lista cerrada, donde los líderes partidarios locales dominan la construcción de las listas de candidatos locales, lo cual genera que los legisladores dependan de éstos para ser incluidos dentro de las listas, tanto para elecciones nacionales como subnacionales. La implicancia de ello es que son estos líderes partidarios locales quienes controlan la carrera de los legisladores y, por ende, es a ellos a quienes los legisladores deben complacer (Spiller y Tommasi, 2007; Jones, 2001; Morgenstern, 2002). De acuerdo con esta perspectiva, esperaríamos que las modificaciones propuestas al proyecto de presupuesto tengan como objetivo complacer al líder partidario local. Como plantean Jones et Al. (2002), Jones y Hwang (2005) y Kikuchi y Lodola (2014), normalmente son los gobernadores quienes controlan la carrera de los legisladores porque poseen posiciones políticas predominantes y controlan los recursos económicos locales.

A pesar de que la literatura sobre los legisladores argentinos tiende a asumir que los objetivos de carrera de éstos son subnacionales, Eaton (2002) explica que los legisladores tienen en cuenta tanto los liderazgos nacionales como subnacionales a la hora de definir su comportamiento: a los líderes subnacionales si sus carreras futuras dependen de estos,

¹ Sistemas electorales que buscan el ideal donde la proporción de bancas es igual a la proporción de votos. En el caso de la Argentina el sistema de repartición de bancas es el sistema D'Hont donde se utiliza una fórmula de asignación de bancas a los partidos de un distrito electoral según la proporción de votos en dicho distrito.

pues buscan ser reelectos o acceder a cargos en provincias o municipios; a los líderes nacionales, si buscan ocupar cargos en la burocracia nacional u obtener recursos de las agencias nacionales. Si los intereses de los líderes nacionales y subnacionales divergen, los legisladores tenderán a variar en sus apoyos. No obstante, en estas situaciones, en caso de que haya beneficios positivos para los líderes provinciales dentro de la agenda de gobierno, mostrarán su apoyo a éstos. Por consecuencia, si los legisladores tienen objetivos de carrera tanto nacionales como subnacionales, esperaríamos que las modificaciones sean en beneficio provincial, pero estén diseñadas para evitar conflictos con el gobierno nacional – por ejemplo, proponiéndolas sin fuerza normativa.

Otros autores argumentan que la influencia de los líderes nacionales sobre el accionar de los legisladores está condicionada por la opinión pública (Aleman y Calvo, 2008; Neustadt, 1991). De tal manera, podríamos esperar que los legisladores tengan objetivos nacionales cuando la opinión pública sobre el presidente sea positiva puesto que éste tendría más posibilidades de ser reelecto, y, por ende, compensar a los legisladores que lo apoyaron. En cambio, si la opinión sobre el presidente es negativa, esperaríamos que los legisladores no tengan objetivos nacionales ya que las posibilidades de obtener recompensas por su apoyo disminuyen.

La última explicación sobre la carrera política hace foco en el vínculo de los legisladores con los grupos de interés. Para el caso argentino, es posible identificar legisladores cuyas lealtades organizativas primarias no se desarrollan respecto de la organización y el liderazgo provincial o nacional del partido, sino respecto de organizaciones y liderazgos sindicales: los diputados sindicales (Etchemendy, 1995). Por ende, predeciríamos que estos legisladores propongan modificaciones que beneficien a estos grupos de interés. Otro tanto cabe conjeturar respecto de las organizaciones empresarias por parte de legisladores que provienen del mundo empresario.

El segundo gran grupo de literatura que explica el accionar de los legisladores pone el énfasis en la dinámica dentro del Congreso. Esta literatura se encuentra normalmente dominada por las teorías de los modelos espaciales que, asumiendo las preferencias de los legisladores como fijas, explican cómo se relacionan esas preferencias con las instituciones de toma de decisión para dar lugar a un comportamiento específico.

Algunos autores sostienen que cada ley puede ubicarse, de acuerdo con su contenido, en un continuo, y por ende las preferencias de los legisladores también (Tsebelis, 2002). De

tal manera, si el proyecto de ley está dentro del “*winset*”² de la coalición mayoritaria, la ley se aprobaría. De lo contrario, dependiendo de las reglas de la cámara, se puede vetar o modificar para acercar el resultado hacia el punto ganador del votante medio³ y así lograr aprobarlo. Según esta versión, las modificaciones son propuestas por los legisladores para colocar la ley en un punto más cercano a sus preferencias.

Este modelo de la elección racional ha sido complejizado para tratar de expandir su poder explicativo. En esta línea, se analiza el número de actores de veto dentro del plenario de la legislatura. A mayor número de actores de veto, entendidos como actores (colectivos o individuales) sin cuya aprobación el proyecto cae, más difícil es la negociación. Muchos autores han asumido como actores colectivos a los partidos políticos; por ende, cuantos más partidos, más difícil es llegar a acuerdos. En tal caso, podríamos esperar más modificaciones propuestas por legisladores con la capacidad de vetar el proyecto. El argumento es que, si hay más actores que puedan hacer caer las negociaciones, es necesario incluirlos para que el proyecto pase, por lo cual tendería a aceptarse sus modificaciones para hacer el proyecto más cercano a sus preferencias. No obstante, si la fragmentación de legisladores en bloques resulta excesivamente elevada, es posible que haya problemas de coordinación, puesto que habría tantos actores de veto que sería imposible incluirlos en la coalición ganadora.

Es por esta razón que Rodríguez y Bonvecchi (2006) incorporan la variable de fragmentación partidaria y cohesión del partido para explicar el rol del Congreso argentino dentro del proceso presupuestario. En cuanto a la primera variable (fragmentación partidaria) los autores argumentan que cuando aumentó el número efectivo de partidos (1996-2004) se debilitó la capacidad articuladora de las conducciones de los bloques parlamentarios y aumentó la delegación de las negociaciones en el Poder Ejecutivo, la cual operó como un mecanismo para resolver desde el Ejecutivo los problemas de coordinación emergentes de la fragmentación partidaria. La cohesión del partido, definida como la diferencia de opiniones entre los legisladores de un partido antes de votar un proyecto (Tsebelis, 1995), habría influido de la misma manera que la fragmentación del sistema de partidos. Cuando hubo partidos fuertemente cohesionados

² Tsebelis (2002) define al *Winset* del Estatus Quo como todas las políticas que se encuentran dentro de las preferencias de los actores que pueden vencer al Estatus Quo y ser aprobadas.

³ Es aquel votante dentro de la cámara cuya preferencia es la mediana (asumiendo preferencias unidimensionales con un solo pico) sobre cierto aspecto. Si la elección sigue una regla mayoritaria, el mediante mediano será incluido por la coalición ganadora ya que es quien se encuentra más cercano en la distribución de preferencias como para ganar (Downs, 1957).

en el Poder Legislativo argentino (1984-1991), se contribuyó a restringir las modificaciones a aspectos marginales, lo mínimo indispensable para sostener la cooperación dentro del Congreso (Rodríguez y Bonvecchi, 2006). La caída de la cohesión de los partidos aumentó la cantidad de modificaciones pues debilitó la capacidad articuladora de los bloques parlamentarios.

Otra explicación de los resultados del proceso presupuestario se basa en el vínculo entre Ejecutivo y Legislativo. La literatura al respecto ha argumentado que los presidentes sin mayoría en el Parlamento tienen mayores dificultades para controlar la agenda legislativa (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997; Steger, 1997). Siguiendo este análisis, esperaríamos que, si el presidente cuenta con una mayoría legislativa, habría menos modificaciones al Presupuesto, ya que los presidentes controlarían más el proceso. No obstante, esta teoría debe condicionarse a la cohesión del bloque legislativo oficialista ya que, de haber menos cohesión, habría más negociaciones dentro de este bloque. Además, la disciplina partidaria en el Congreso argentino no debe darse por sentada ya que no siempre que el presidente tiene mayoría legislativa logra dominar totalmente el proceso (Mustapic, 2000).

Otros autores explican el comportamiento de los legisladores por la distribución del poder de decisión dentro del proceso legislativo. Poniendo el foco en las comisiones y en los legisladores que participan en ellas, estos autores muestran que el rol institucional del legislador condiciona tanto su poder como sus resultados institucionales. Calvo y Tow (2009) explican que los presidentes de comisión poseen capital político, ya que normalmente para ser presidente de una comisión en la Argentina se debe ser autoridad del bloque al cual se pertenece, y también poseen capital institucional, derivado de su posición de autoridad de comisión. Esta posición les da poderes proactivos, es decir, para avanzar proyectos propios, y reactivos, para frenar proyectos. De tal manera, dado que los presidentes de comisión tienen estos recursos y capacidades, podría argumentarse que tienen mayores capacidades de promover modificaciones con fuerza normativa.

El tercer y último gran grupo de literatura explica el comportamiento de los legisladores por factores de carácter coyuntural. En primer lugar, esta literatura señala al contexto macroeconómico y a la situación financiera del Estado como variables explicativas. Según Rodríguez y Bonvecchi (2006), el rol del Congreso en el proceso presupuestario está mediado por estos dos factores ya que influyen en la posibilidad de planificación tanto por parte de los legisladores como por el resto de los actores políticos. Si la situación

macroeconómica es inestable, como en el periodo 1984-1991, la planificación presupuestaria se hace difícil puesto que es difícil prever los gastos reales del Estado. Consecuentemente, el Poder Ejecutivo tendría pocas capacidades de cumplir con los compromisos incorporados como modificaciones, por lo cual los fines de la incorporación de modificaciones no serán efectivamente distributivos sino más bien enunciativos. Por el contrario, en años de crecimiento económico esperaríamos que haya mayor recaudación y, por ende, mayores beneficios a distribuir (Abuelafia, et. Al, 2009). Por tanto, esperaríamos que en años de crecimiento y estabilidad económica haya más incentivos para proponer modificaciones y que éstas tengan un carácter más prescriptivo que delegativo.

Por otro lado, están las explicaciones basadas en el ciclo electoral. Esta literatura asume que los políticos tienen como motivación ganar elecciones y que los votantes deciden a quién apoyar sobre la base de las performances económicas de los partidos o candidatos (Keech, 1995). De tal manera, los ejecutivos buscarán aumentar el gasto y controlar las variables macroeconómicas en los años electorales. Siguiendo la misma lógica, esperaríamos que en los años electorales los políticos con cargos electorales quieran aumentar los recursos de su *constituency*. Por eso, siguiendo esta teoría, las modificaciones propuestas al Presupuesto nacional de años electorales deberían incrementar, en términos reales, las partidas destinadas a las zonas geográficas de interés de los legisladores.

II. 2. El argumento teórico

Este trabajo se propone estudiar los factores que influyen en la incorporación de modificaciones por parte de los legisladores al proyecto de Presupuesto Nacional en Argentina. Se investigará si tanto las características de los legisladores como las del Congreso y los factores externos influyen en que los legisladores propongan modificaciones y en las características de dichas modificaciones. Esta sección describe el proceso legislativo presupuestario argentino, el argumento teórico, las hipótesis a testear, y la metodología de la investigación.

II. 2. 1 El proceso legislativo del Presupuesto

El proceso legislativo del Presupuesto Nacional inicia una vez enviado el proyecto por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Allí, tal como especifica el Reglamento de la

Cámara⁴, es girado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Rodríguez y Bonvecchi (2006) explican que es en esta comisión donde se dan las negociaciones informales, de las cuales participan agencias del Estado Nacional, gobernadores, agencias privadas, legisladores de otras comisiones y Senadores, buscando proteger o avanzar sus intereses. Una vez aprobado el dictamen este es puesto a consideración en el pleno, donde los legisladores votan de manera general el dictamen de mayoría y los artículos de manera particular, bajo regla abierta, la cual les permite presentar modificaciones a los artículos. Si el Presupuesto es aprobado en la cámara, es enviado al Senado donde se repite el mismo procedimiento. Si el Senado introduce cambios, la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución, debe reunir una mayoría equivalente a la utilizada por el Senado para insistir en su propia versión, o aceptar las modificaciones introducidas.

Los plazos del proceso presupuestario, así también como las reglas de la Cámara, explican por qué es la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados el principal escenario de negociaciones. En primer lugar, según la ley de administración financiera⁵, el proyecto de Presupuesto debe ser enviado antes del 15 de septiembre. En los años analizados, el proyecto fue presentado en Mesa de Entradas entre el 11 y el 15 de septiembre. El Presupuesto debe estar sancionado antes del 1 de enero del año siguiente, lo cual deja cerca de tres meses y medio para el proceso legislativo. Tomando en consideración que el período ordinario finaliza el 30 de noviembre, son dos meses y medio de tratamiento, que pueden ser extendidos por el Poder Ejecutivo durante sesiones extraordinarias. Si el Senado decidiera introducir modificaciones, el proyecto debería regresar a la Cámara de origen para debatir las modificaciones, lo cual podría resultar en que el Presupuesto no sea sancionado antes del inicio del año fiscal. En consecuencia, para optimizar el tiempo, los actores dedican mayor tiempo de negociación en la Cámara de Diputados (Rodríguez y Bonvecchi, 2006).

Desde el punto de vista institucional, presentar modificaciones en la Comisión es más sencillo que en el plenario (Calvo, 2014). Lograr introducir la modificación en el

⁴ El Artículo 122 del Reglamento de la HCDN establece que “Cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva.”

⁵El Artículo 26 de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156) establece que: “El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá , acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.”

dictamen de mayoría es, en principio, más sencillo, porque la Comisión se integra de acuerdo con la distribución de bancas entre partidos existente en el plenario de la Cámara y, como ha mostrado Calvo (2014), ésta ha funcionado en condiciones de pluralidad – es decir, sin mayoría propia de ninguna fuerza – durante la mayor parte del actual período democrático. Por consiguiente, la formación de mayorías para emitir un dictamen favorable al Presupuesto en la Comisión requiere la cooperación de varias fuerzas políticas, y ello abre la ventana de oportunidad para introducir modificaciones al proyecto. Una vez emitido el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el plenario de la Cámara discute primero, de acuerdo con el Reglamento, la versión del proyecto contenida en el dictamen de mayoría. Esto implica que, en condiciones de pluralidad, cuando no hay mayoría propia de ninguna fuerza en la Cámara, una modificación introducida en el dictamen de la Comisión tiene alta probabilidad de aprobarse en la Cámara. Por otro lado, las modificaciones que no hayan sido presentadas en la Secretaría al término de 7 días luego del dictamen de mayoría, según el Art. 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, deben ser aceptadas por el miembro informante de la comisión que realizó el dictamen de mayoría (normalmente el presidente de la comisión), quien puede decidir unilateralmente si se considerará o no en el recinto.

II. 2. 2. El Argumento

Dadas las características previamente citadas del proceso legislativo, la variable dependiente de esta investigación son las modificaciones propuestas por los diputados al proyecto de Presupuesto Nacional. De acuerdo con la literatura, proponemos describirlas en función de dos dimensiones. Una es su *blanco territorial*. En esta dimensión, los legisladores pueden proponer modificaciones que incrementen a) las transferencias presupuestarias a sus provincias; o b) las partidas para alguna agencia específica de la administración nacional.⁶ Estos objetivos pueden ser inferidos del propio texto de cada modificación ya que puede identificarse a qué actor beneficia.

La segunda dimensión de las modificaciones es su *fuerza normativa*: si tienen carácter propositivo o prescriptivo, es decir, si generan obligaciones legales a que el Poder Ejecutivo distribuya el dinero que la modificación incorpora, o si lo deja a discreción de él. Nuevamente, esta clasificación puede ser inferida del texto de la modificación propuesta por el legislador.

⁶ Asumimos que solo existen estas dos opciones porque el gasto incluido presupuesto nacional se clasifica geográficamente entre estos dos niveles de gobierno.

El argumento es que cada una de estas dimensiones de las modificaciones se explica por distintos factores. El blanco territorial de las modificaciones depende de los incentivos de carrera de los legisladores. Por su parte, la fuerza normativa de las modificaciones depende del poder del legislador dentro de la cámara, la fragmentación partidaria, el control presidencial de la agenda legislativa, y la situación macroeconómica y financiera.

II. 2. 2. 1. Blanco territorial

El argumento central es que los incentivos de carrera de los legisladores determinan si las modificaciones que proponen beneficiarán a los jefes provinciales o a alguna agencia de la administración nacional.

Si la carrera del legislador está controlada por el jefe partidario subnacional y el legislador tiene objetivos de carrera a nivel subnacional, esperaríamos que las modificaciones propuestas al Presupuesto tengan características de beneficios a sus provincias. Por el otro lado, esperaríamos que los diputados con interés en hacer carrera política nacional, medido por si fueron empleados de la administración nacional del mismo partido del gobierno, tengan intenciones de aumentar las partidas presupuestarias de agencias del gobierno nacional por varias razones. En primer lugar, porque tienen vínculos políticos con quien controla la agencia y, por ende, quieren darle mayores partidas presupuestarias, asumiendo al igual que muchas teorías de elección racional que los burócratas quieren maximizar su presupuesto (Conf. Dunleavy, 1991). Otra razón es porque tienen interés en una política nacional particular sobre la cual querrían influir, y por ello buscan señalar su interés en el área. A fines prácticos, en este análisis obviaremos esta distinción ya que no es el centro de la teoría a testear.

Observaremos la variable *conexión subnacional* como una función de varios factores. En primer lugar, la carrera del legislador en su provincia. Esperaríamos que, si el legislador proviene del sector público provincial, sea mayor la probabilidad de proponer modificaciones que beneficien a la provincia de origen ya que su vínculo con el territorio sería más fuerte. Otra variable a considerar es el vínculo con el gobernador. Dado que, si se incrementan las partidas presupuestarias para una provincia, el mayor beneficiado sería el Poder Ejecutivo subnacional, si el legislador es del mismo partido político que el gobernador, tendría incentivos a generarle beneficios.

El modelo implica que un legislador puede ser indiferente, es decir puede no tener una conexión subnacional ni nacional fuerte. De tal manera, si sucede lo contrario a lo

explicado anteriormente, esperaríamos que sus modificaciones no busquen aumentar las partidas presupuestarias. Es decir que esperaríamos, en primer lugar, que, si un legislador tiene un vínculo subnacional fuerte, aumente la probabilidad de proponer modificaciones que beneficien a su provincia de origen. Por otro lado, si un legislador tiene un vínculo nacional fuerte, que aumente la probabilidad de proponer modificaciones que beneficien al Estado Nacional. Por último, esperaríamos que, si un legislador no tiene ni vínculo provincial fuerte ni nacional, tenga menor probabilidad de presentar modificaciones con blanco territorial.

De manera sintética, las hipótesis a testear en cuanto a la primera dimensión son:

Hipótesis 1: a mayor conexión subnacional del legislador, mayor la probabilidad de que este proponga modificaciones que aumenten las partidas presupuestarias hacia su provincia de origen.

Hipótesis 2: a mayor conexión nacional del legislador, mayor la probabilidad de que este proponga modificaciones que aumenten las partidas presupuestarias hacia áreas de la administración nacional.

Hipótesis 3: A menor conexión subnacional y menor conexión nacional del legislador, menor la probabilidad de que este proponga modificaciones que aumenten las partidas presupuestarias hacia algún nivel de gobierno.

II. 2. 2. 2. Fuerza normativa

Argumentaremos que esta dimensión depende de la distribución de poder dentro de la cámara, del poder del legislador dentro de ella, y de las condiciones macroeconómicas. El argumento central es que, a mayor poder de negociación del legislador con respecto al partido oficialista, mayor probabilidad de proponer modificaciones prescriptivas dado que hay mayores probabilidades de que éstas se aprueben y ejecuten. De manera contraria, si el legislador tiene bajo poder de negociación con el oficialismo, menor sería la probabilidad de proponer modificaciones de tipo prescriptivo, y aumentaría la probabilidad de proponerlas de tipo propositivo. Es decir, si aumenta la probabilidad de proponer modificaciones propositivas, disminuye la de proponerlas de manera prescriptiva, y viceversa.

La expectativa es que, si el partido del presidente tiene mayoría en la cámara, menor es el poder de negociación del resto de los partidos ya que el partido oficialista tiene la

capacidad de aprobar el Presupuesto por su cuenta. Esto implicaría que, si el partido del presidente tiene mayoría en el Congreso, disminuya la probabilidad de los legisladores de partidos no oficialistas de proponer modificaciones de tipo prescriptivas. A su vez, este escenario aumentaría la probabilidad de que los legisladores del partido de gobierno propongan modificaciones de tipo prescriptivo ya que tienen mayor poder de negociación dentro del conjunto ganador.

Si hay una elevada fragmentación partidaria, es altamente probable que el gobierno no tenga mayoría en la cámara, o si la tiene, que sea una mayoría frágil, por lo cual debe negociar con otros partidos para lograr la aprobación del proyecto. Consecuentemente, aumenta el poder de negociación de los partidos minoritarios ya que son necesarios para formar la coalición presupuestaria. Es entonces que esperaríamos que, a mayor fragmentación partidaria, mayor sea la probabilidad de que los legisladores propongan modificaciones de tipo prescriptivo.

Por último, si la situación macroeconómica es delicada, esperaríamos que disminuyan las probabilidades de que un legislador proponga modificaciones de tipo prescriptivo ya que es difícil que el Poder Ejecutivo efectivice la transferencia de partidas presupuestarias. Si la situación macroeconómica es favorable, el gobierno se encuentra en condiciones de cumplir con los compromisos presupuestarios y esto aumenta la probabilidad de que se propongan modificaciones de tipo prescriptivo en mayor medida que el aumento de modificaciones propositivas, aunque esperaríamos un aumento de ambas.

Para medir la situación macroeconómica utilizaremos las variaciones anuales del PBI y de la tasa de inflación anual. Si hay una caída del PBI se trata de una situación macroeconómica delicada ya que cae la recaudación del Estado. Ante un aumento de la inflación, menor la posibilidad del gobierno nacional de hacer efectivas las transferencias, dado que se cuenta con menor previsión sobre los costos.

Las hipótesis respecto a la fuerza normativa de la modificación son:

Hipótesis 4: si el partido del presidente tiene mayoría en la cámara, menor la probabilidad de que el legislador de partidos opositores proponga modificaciones de tipo prescriptiva.

Hipótesis 5: ante mayor fragmentación partidaria, mayor la probabilidad de que el legislador proponga modificaciones de tipo prescriptiva.

Hipótesis 6: si la situación macroeconómica es delicada, menor la probabilidad de proponer modificaciones de tipo prescriptivo.

II. 2. 3. La metodología

Para el análisis tomamos las modificaciones presentadas⁷ por los diputados nacionales al proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional entre los años 2006 y 2020, es decir, los proyectos de presupuesto para los años entre el 2007 y el 2021. La investigación pone el foco en diversas dimensiones de las modificaciones: su número; la instancia en que fueron presentadas; el número de modificaciones aprobadas; el tiempo del trámite legislativo; los artículos modificados; si se modifican montos del Presupuesto; el blanco territorial de la modificación y la fuerza normativa conferida a las modificaciones.

El número total de modificaciones presentadas puede ser relevante como una primera aproximación a la injerencia del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario. En líneas generales, podríamos argumentar que, por lo menos desde los instrumentos formales, si los legisladores no presentan modificaciones al proyecto de presupuesto, prevalece la versión enviada por el Ejecutivo y la probabilidad de incluir los intereses de los legisladores en el Presupuesto es nula.

Como es evidente, un análisis basado exclusivamente en el número de modificaciones es poco informativo. De acuerdo con lo especificado en las secciones anteriores, hay una marcada diferencia entre presentar la modificación en el recinto y en la Comisión, no solo desde el punto de vista de la probabilidad de sanción sino también en la misma probabilidad de ser discutida. A su vez, los Dictámenes de la Comisión tienen diferencias en la probabilidad y la manera de ser discutidas. En otras palabras, es relevante para nuestra investigación discernir las modificaciones según la instancia del proceso legislativo en las que fueron presentadas.

La tercera característica que tomaremos en consideración es el número de modificaciones aprobadas por la Cámara. El argumento es que la culminación del rol de los legisladores es la aprobación de la modificación propuesta. Si la modificación es rechazada, el Poder Legislativo no está influenciando el resultado de la Ley de Presupuesto. Solo tomaremos la aprobación de las modificaciones por la Cámara de Diputados ya que, como se

⁷ Definimos modificación como cualquier cambio propuesto a tanto los artículos como las planillas anexas al proyecto de Presupuesto Nacional enviado por el Poder Ejecutivo. De tal manera, se cuenta como una modificación tanto a la enmienda a un artículo ya existente, la adición de un nuevo ítem en una planilla anexa, la eliminación de parte del artículo, la eliminación del artículo en su totalidad y la creación de un nuevo artículo.

explicara antes, normalmente es ésta la única cámara que modifica el proyecto de presupuesto dados los plazos en los que debe estar aprobado.

El tiempo que toma el trámite del proyecto también puede ser de relevancia para su caracterización. Dado que el proceso legislativo es una serie de instancias para la negociación entre diversos actores, el tiempo del trámite hasta la sanción definitiva puede considerarse como un indicador de las disputas entre estos actores sobre el Presupuesto Nacional. En consecuencia, podríamos concluir que, a mayor tiempo de trámite, mayor negociación entre los actores y mayor probabilidad de modificaciones.

El número de artículo modificado es relevante ya que no todos ellos tienen la misma injerencia sobre el Presupuesto Nacional. Es necesario recordar, en este punto, cómo se compone la ley de presupuesto nacional. El documento incluye, en sus primeros artículos, las cuentas macro del Presupuesto, es decir, la suma total del gasto, la composición general del gasto y de los recursos, y los resultados fiscal y financiero. Luego, se introducen artículos sobre gastos y modificaciones normativas de diverso tipo – i.e. administrativas y, en ocasiones, impositivas. Al final del proyecto se agregan las planillas anexas, que detallan los gastos por jurisdicciones y obras públicas, entre otros.

El artículo referido a las obras públicas futuras es el conocido como la “planilla de la felicidad”, pues hace feliz tanto a los legisladores, que pueden reclamar crédito político por incluir en ella obras apreciadas en sus distritos, como al Poder Ejecutivo, que en principio no tiene obligación legal de ejecutarlas. La razón de ello, de acuerdo con la definición de Rodríguez y Bonvecchi (2006:506) es que, “[...] *la planilla de la felicidad [...] detalla obras carentes de estudios técnicos de factibilidad y/o de acuerdo del Sistema de Inversión Pública. Sólo los emprendimientos comprendidos en las planillas regulares y retroactivas son, en principio, los que cuentan con financiamiento asignado en el presupuesto. La planilla de la felicidad no tiene fuentes de financiamiento establecidas, lo cual viola lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, según el cual “todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional deberá contar con el financiamiento respectivo”. La obligación de ejecutar las obras allí especificadas es, por consiguiente, abstracta y de imposible cumplimiento, salvo que el presupuesto contemple algún mecanismo para asignarles financiamiento durante la etapa de ejecución”*.

En sexto lugar, para medir la fuerza normativa de la enmienda, clasificamos las modificaciones analizadas en una variable dicotómica: que toma el valor 1 o 0, donde 1 implica menor delegación y 0 mayor delegación. La estrategia de identificación ha sido analizar el contenido textual del texto, poniendo el foco en el vocabulario con el que se instruye al Poder Ejecutivo: si el texto del artículo utiliza palabras como “facúltese” o frases como “el Poder Ejecutivo podrá asignar”, “disponer” y sus sinónimos, se le asigna fuerza normativa de valor 1, pues ello implica mayor discrecionalidad; si, en cambio, el texto utiliza expresiones en imperativo tales como “dispóngase” o “asígnese”, que implica menor discrecionalidad del Ejecutivo, se asigna valor 0.

Para último se describen los patrones correspondientes a los blancos territoriales de las modificaciones. Clasificamos esta variable según si la modificación está rigiendo sobre un organismo nacional o sobre la asignación de partidas y normativas de nivel provincial. La variable tomó el número 1 si refería a las provincias y el número 0 si refería al Estado Nacional.

Las variables independientes de este estudio fueron medidas de la siguiente manera. Consideramos a los legisladores como teniendo una conexión subnacional fuerte si son del mismo partido del gobernador y si su empleo anterior a ser diputado fue en el Estado subnacional. Por otro lado, clasificamos como conexión nacional fuerte si el legislador es de la misma alianza electoral que el presidente y si su empleo anterior fue en la administración nacional en un gobierno del mismo signo partidario⁸.

El porcentaje de bancas del bloque oficialista fue tomado de Calvo (2014), Zelaznik (2011) y de la web de la Cámara de Diputados, así también el nivel de fragmentación partidaria, medido como el Numero Efectivo de Partidos (NEP)⁹ para los bloques legislativos en la Cámara de Diputados. Por último, medimos la situación macroeconómica según la tasa de variación interanual del PBI y la variación de la tasa de inflación medida de diciembre a diciembre, datos extraídos de CEPAL.

⁸ La información sobre los legisladores fue extraída de los Directorios Legislativos del Congreso Nacional de la Fundación Directorio Legislativo. La información electoral fue extraída del Atlas Electoral de Andy Tow.

⁹ Como citan Ocaña y Oñate (1999) “*Propuesto por Laakso y Taagepera (1979: 3 ss.) y posteriormente perfilado por Taagepera y Shugart (1989: 77 ss.). El índice del número efectivo de partidos se calcula con la siguiente fórmula: $NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^x p_i^2}$ ”. En otras palabras, este indicador mide a los partidos existentes ponderándolos por la proporción de votos recibidos. Cuanto mayor el NEP, mayor es la fragmentación del sistema.*

Este análisis tiene dos limitaciones principales. La primera es la escasez de información. Para este estudio analizamos tres tipos de documentos: los dictámenes de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda sobre cada proyecto de Presupuesto para el período 2007-2021; los dictámenes de minoría emitidos sobre cada proyecto de Presupuesto; y el Diario de Sesiones del plenario de la Cámara de Diputados en que estos dictámenes fueron debatidos. Los dictámenes comisión incluyen la versión modificada del proyecto y un listado de los legisladores firmantes. Esta forma de presentar la información impide identificar qué enmiendas fueron propuestas, pero no aprobadas por la Comisión y quién propuso cada una de ellas. Consecuentemente, este análisis adolece de falta de información sobre las negociaciones informales y del rol de cada actor político involucrado.

La segunda limitación deriva del período analizado. Por problemas de acceso a la información completa necesaria para el análisis, el período bajo estudio ha quedado limitado a los proyectos de Presupuesto presentados por el Poder Ejecutivo Nacional para los ejercicios de 2007 a 2021.

Como consecuencia de estas dos limitaciones, no se cuenta con un número suficiente de casos como para realizar estudios estadísticos que alcancen adecuados niveles de significatividad. Por consiguiente, esta es una investigación de carácter preliminar, no necesariamente extrapolable a Presupuestos no analizados aquí.

III. Análisis descriptivo de las modificaciones presentadas al Presupuesto Nacional

Dada la escasa investigación existente sobre las modificaciones presentadas por los legisladores al Presupuesto Nacional, es menester realizar una caracterización de las modificaciones recolectadas. En esta sección se describen las modificaciones introducidas a los proyectos de Presupuesto de acuerdo con las dimensiones propuestas en la sección anterior.

Como se ha mencionado anteriormente, tomaremos los proyectos de presupuestos para los años fiscales del 2007 al 2021. Todos los proyectos fueron analizados tanto por la Comisión de Presupuesto y Hacienda como por el plenario, salvo el proyecto de presupuesto para el año 2020, el cual fue ingresado a la Cámara, pero no prosiguió en el proceso legislativo. El único Presupuesto que no fue aprobado (además del 2020) fue el del 2012, el cual no fue sancionado por la Cámara de Senadores.

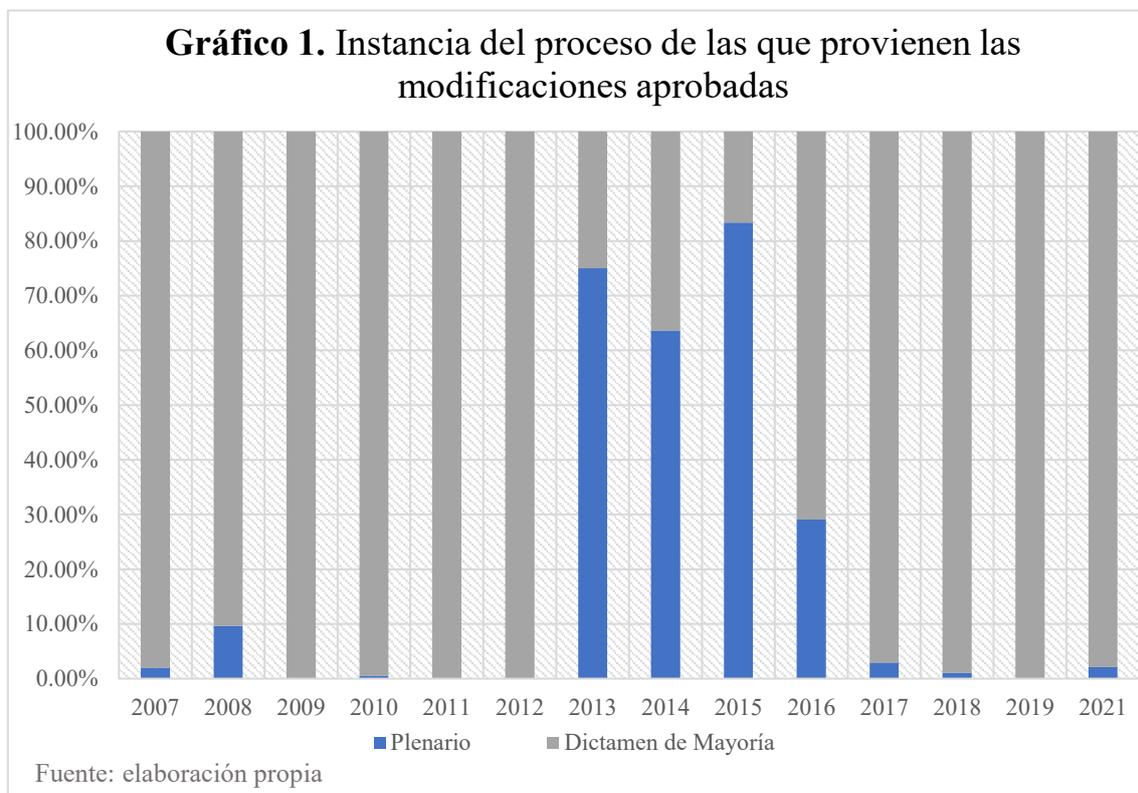
En promedio, en el período bajo análisis, los Diputados presentaron 318,78 modificaciones al proyecto de ley de Presupuesto por año. En la Tabla 1, que presenta la información sobre el porcentaje de modificaciones aprobadas cada año por la Cámara de Diputados, puede apreciarse que el número de enmiendas no ha sido estable en el tiempo. La tabla también ilustra la proporción de las modificaciones según la instancia en la que fueron presentadas. Se observa que, de manera consistente con la literatura (Rodríguez y Bonvecchi, 2006; Calvo, 2014), la mayoría fue introducida en el dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y apenas una minoría durante los debates en el plenario de la Cámara.

El Gráfico 1 muestra que la abrumadora mayoría de las modificaciones aprobadas por la Cámara proviene del dictamen de mayoría. A su vez, el 100% de las modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría ha sido aprobado, contrastando con el 0% del dictamen de minoría y el 37,6% de las modificaciones presentadas en el pleno. En pocas palabras, el dictamen de mayoría es, esencialmente, el Presupuesto que termina siendo aprobado por la Cámara, con pocas modificaciones en el pleno. Por consiguiente, el principal instrumento utilizado para insertar enmiendas al Presupuesto es el dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Tabla 1. Características generales de las modificaciones al Presupuesto Nacional por año.

Año	Numero de modificaciones presentadas	Modificaciones en el Dictamen de Mayoría	Modificaciones en el Dictamen de Minoría	Modificaciones en el Plenario	Modificaciones aprobadas	Días transcurridos entre el ingreso del proyecto y su sanción
2007	674	78.49%	16.02%	5.49%	80.12%	89
2008	146	51.37%	32.88%	15.75%	56.85%	82
2009	548	96.35%	0.73%	2.92%	96.35%	51
2010	414	83.09%	10.14%	6.76%	83.57%	57
2011	363	61.16%	38.84%	0.00%	61.16%	NA
2012	151	35.10%	62.25%	2.65%	35.10%	97
2013	135	0.74%	95.56%	3.70%	2.96%	47
2014	69	5.80%	76.81%	17.39%	15.94%	28
2015	82	3.66%	69.51%	26.83%	21.95%	47
2016	91	67.03%	3.30%	29.67%	94.51%	44
2017	434	90.32%	0.00%	9.68%	93.09%	76
2018	577	94.11%	0.00%	5.89%	95.15%	104
2019	235	52.34%	47.66%	0.00%	52.34%	58
2020	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2021	544	91.54%	5.51%	2.94%	99.08%	63
Promedio	318.79	57.94%	32.80%	9.26%	63.44%	64.85

Fuente: elaboración propia.



En promedio, el trámite legislativo del Presupuesto tomó 64,85 días entre su presentación y su sanción, siendo su mínimo 28 días en 2013 y el máximo 104 días en 2017. Todos los proyectos de ley del Presupuesto fueron ingresados entre el 11 y el 17 de septiembre por el Poder Ejecutivo. En promedio, transcurrieron 42,64 días entre el ingreso del proyecto y el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, 4,31 entre el Dictamen y su aprobación en el recinto, y 18,54 días entre la media sanción y la sanción.

Cabe ahora preguntarse ¿cómo son las modificaciones propuestas? Para responder a esta pregunta se pone el foco, por lo argumentado en la sección anterior, en las siguientes características: 1) qué artículos se modifican; 2) si la modificación afecta al monto final; 3) cuál es la fuerza normativa de la modificación propuesta; y 4) el blanco territorial de la modificación. Dado que la probabilidad de aprobación de una modificación parece correlacionada con la instancia donde es presentada, el análisis se hará de manera general y luego discriminando si se trata de una enmienda proveniente del dictamen de mayoría, del de minoría o del pleno de la Cámara.

La inclusión de obras en la “planilla de la felicidad” explica el 48,53% de las modificaciones introducidas al proyecto de Presupuesto Nacional por la Cámara de Diputados entre los ejercicios 2007 y 2021. Esto es relevante para el argumento que afirma que el Poder Legislativo no tiene injerencia real en el proceso presupuestario argentino ya que estas enmiendas no cumplen con los requisitos legales para su ejecución. No obstante, tal como fue informado por un ex presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y por Rodríguez y Bonvecchi (2006), la inclusión de estas obras puede tener impacto en la ejecución presupuestaria, en tanto los legisladores pueden condicionar su apoyo a otras iniciativas del Ejecutivo a la ejecución de las obras incluidas en esta planilla.¹⁰

No todas las modificaciones al proyecto de presupuesto alteran los montos. En la Tabla 2 se muestra el número de modificaciones presentadas clasificadas según su impacto sobre el monto final de los gastos del Presupuesto. En ella se evidencia que la mayoría de las modificaciones presentadas altera los montos del Presupuesto.

¹⁰ Pereira y Mueller (2002) describen una estrategia similar utilizada por los legisladores en Brasil, los cuales introducen enmiendas sobre obras públicas sin cumplir con las especificaciones legales y luego envían al ministerio responsable por su ejecución una lista de municipios que deberán ser contemplados a la hora de la liberación del presupuesto.

También se consigna el número de modificaciones según su fuerza normativa. La mayoría

Tabla 2. Características específicas de las modificaciones al Presupuesto Nacional por año.

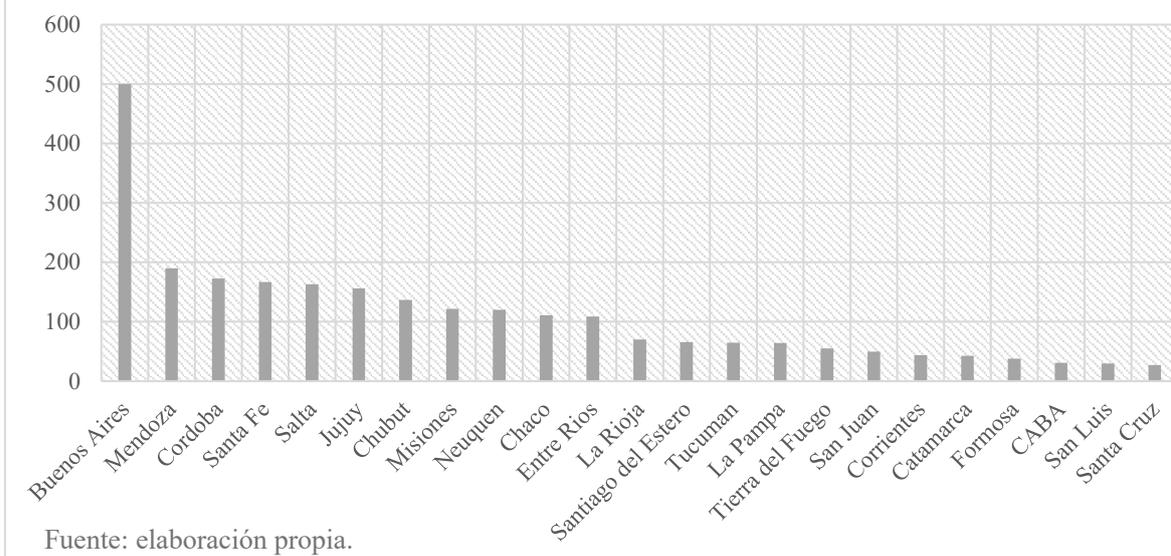
Año	Modificación de montos		Fuerza normativa		Blanco territorial	
	No aumenta el monto	Aumenta el monto	Propositivas	Prescriptivas	Nacional	Provincial
2007	51	558	499	133	121	499
2008	53	67	34	67	47	49
2009	31	517	488	41	29	510
2010	73	341	343	12	71	329
2011	108	255	270	25	123	240
2012	42	109	11	99	56	92
2013	73	60	3	58	57	49
2014	59	10	3	7	62	6
2015	77	5	15	4	65	16
2016	8	83	83	1	12	79
2017	78	356	350	29	63	352
2018	80	497	465	45	107	467
2019	60	175	150	5	55	156
2021	98	446	399	75	86	439
Promedio	63.64	248.50	222.36	42.93	68.14	234.50

Fuente: elaboración propia.

de las modificaciones tiende a ser de tipo propositivo. Hay, no obstante, excepciones: los años 2007, 2011, 2012 y 2013, que fueron, a su vez, años en los que menos modificaciones fueron presentadas.

Según puede apreciarse en la Tabla 2, el 73,56% de las modificaciones impacta a los gobiernos subnacionales. Ahora bien, el Gráfico 2 muestra que no todas las provincias son beneficiadas de igual manera. La provincia de Buenos Aires ha sido la receptora más frecuente de los montos agregados por las modificaciones, seguida por Mendoza, Córdoba y Santa Fe.

Gráfico 2. Número de modificaciones cuyo blanco es provincial



Para incrementar el valor analítico de estas estadísticas descriptivas es necesario distinguir, de acuerdo con los patrones identificados arriba, las instancias del proceso legislativo y el tipo de artículo en que se introdujeron las modificaciones. A seguir se describen las modificaciones sin contar a aquellas que cambiar la Planilla de Ejecución de Obras Futuras, y discriminando por la instancia en la que fueron presentadas.

III. 1. Los dictámenes:

La Tabla 3 muestra que existe una alta variabilidad año a año en las modificaciones introducidas en el Dictamen de mayoría no referidas a la planilla de la felicidad.

Si tomamos los días transcurridos entre el ingreso del proyecto a la Cámara y el dictamen de la Comisión como un indicador de cuán discutido fue el proyecto por los actores políticos en la Comisión, notamos que 2018, 2012 y 2007 fueron los años donde más tiempo tomó la emisión del Dictamen de Mayoría. En cambio, 2013, 2014 y 2015 fueron los años en los que hubo menor negociación en dicha instancia del proceso presupuestario.

Tabla 3. Modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

Año	Numero de modificaciones	Modificaciones aprobadas	Días transcurridos entre el ingreso del	Modificaciones que alteran los montos	Modificaciones Prescriptivas	Modificaciones Propositivas	Modificaciones con blanco territorial	Modificaciones con blanco territorial nacional
			del					

			proyecto y el dictamen de la Comisión				subnacio nal	
2007	80	100.00%	68	88.75%	72.50%	27.50%	60.00%	40.00%
2008	74	100.00%	45	79.73%	71.62%	28.38%	56.76%	43.24%
2009	58	100.00%	29	81.03%	67.24%	32.76%	67.24%	32.76%
2010	56	100.00%	28	85.71%	7.14%	92.86%	75.00%	25.00%
2011	50	100.00%	51	96.00%	6.00%	94.00%	84.00%	16.00%
2012	53	100.00%	89	94.34%	90.57%	9.43%	86.79%	13.21%
2013	1	100.00%	21	100.00%	0.00%	100.00%	100.00%	0.00%
2014	4	100.00%	6	100.00%	100.00%	0.00%	50.00%	50.00%
2015	3	100.00%	20	0.00%	33.33%	66.67%	33.33%	66.67%
2016	58	100.00%	17	96.55%	0.00%	100.00%	91.38%	8.62%
2017	116	100.00%	47	63.79%	25.00%	75.00%	58.62%	41.38%
2018	396	100.00%	98	88.13%	9.34%	90.66%	81.31%	18.69%
2019	117	100.00%	37	65.81%	3.42%	96.58%	49.57%	50.43%
2020	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2021	202	100.00%	41	70.79%	36.63%	63.37%	68.32%	31.68%
Promedio	90.57	100%	42.64	79.33%	37.34%	62.66%	68.74%	31.26%

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 4 muestra también una alta variabilidad interanual las de modificaciones presentadas a través del Dictamen de Minoría, siendo el Presupuesto de 2011 el más modificado en los Dictámenes de Minoría y los Presupuestos del 2017 y 2018 los menos modificados en esta instancia. Considerando, como se mencionara antes, que ninguna de estas modificaciones fue aprobada por la Cámara, cabe preguntarse tanto por el impacto de dichos dictámenes en el proceso presupuestario como por su utilidad. Aparentemente, este documento tiene otra utilidad que el dictamen de mayoría y, por ende, su análisis debe ser diferenciado de este. El dictamen de minoría es útil para los legisladores en tanto les confiere, de acuerdo con el Reglamento de la Cámara, derecho a hablar en la sesión para expresar sus intereses o los de su bloque legislativo.

Tabla 4. Modificaciones presentadas en el Dictamen de Minoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

Año	Numero de modificaciones	Modificaciones aprobadas	Modificaciones que alteran los montos	Modificaciones prescriptivas	Modificaciones propositivas	Modificaciones con blanco territorial subnacional	Modificaciones con blanco territorial nacional
2007	107	0.00%	35.51%	66.36%	33.64%	27.10%	72.90%
2008	48	0.00%	6.25%	20.83%	79.17%	0.00%	100.00%
2009	4	0.00%	25.00%	25.00%	75.00%	0.00%	100.00%

2010	42	0.00%	7.14%	19.05%	80.95%	0.00%	100.00%
2011	141	0.00%	25.53%	15.60%	84.40%	19.86%	80.14%
2012	94	0.00%	62.77%	54.26%	45.74%	48.94%	51.06%
2013	129	0.00%	44.96%	44.96%	55.04%	37.21%	62.79%
2014	53	0.00%	7.55%	5.66%	94.34%	1.89%	98.11%
2015	57	0.00%	7.02%	5.26%	94.74%	1.75%	98.25%
2016	3	0.00%	0.00%	33.33%	66.67%	33.33%	66.67%
2017	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2018	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2019	112	0.00%	82.14%	0.89%	99.11%	82.14%	17.86%
2020	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2021	29	0.00%	27.59%	3.45%	96.55%	10.34%	89.66%
Promedio	58.50	0.00%	27.62%	21.05%	78.95%	21.88%	78.12%

Fuente: elaboración propia.

III. 2. El plenario:

La Tabla 5 muestra que desde el Presupuesto 2007 al 2021 se presentaron entre 0 y 37 modificaciones en el pleno, de entre las cuales entre un 0 y 60% fueron aprobadas. En cuanto a los días transcurridos entre el dictamen y la media sanción, notamos que en promedio fueron 4,3 días, lo cual sugiere que poca negociación transcurre entre el dictamen y la media sanción, consistente con la literatura sobre el rol del plenario.

Tabla 5. Modificaciones presentadas en el plenario de la Cámara de Diputados.

Año	Numero de modificaciones	Modificaciones aprobadas	Días transcurridos entre el Dictamen del proyecto y la media sanción	Modificaciones que alteran los montos	Modificaciones prescriptivas	Modificaciones propositivas	Modificaciones con blanco territorial subnacional	Modificaciones con blanco territorial nacional
2007	37	29.73%	1	2.70%	10.81%	89.19%	16.22%	83.78%
2008	23	34.78%	24	21.74%	17.39%	82.61%	30.43%	69.57%
2009	16	0.00%	1	0.00%	0.00%	100.00%	12.50%	87.50%
2010	28	7.14%	1	10.71%	0.00%	100.00%	3.57%	96.43%
2011	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2012	4	0.00%	1	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
2013	5	60.00%	5	20.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
2014	10	60.00%	8	10.00%	0.00%	100.00%	30.00%	70.00%
2015	8	12.50%	6	12.50%	0.00%	100.00%	175.00%	-75.00%
2016	5	60.00%	6	60.00%	0.00%	100.00%	440.00%	-340.00%
2017	24	45.83%	1	29.17%	0.00%	100.00%	104.17%	-4.17%
2018	34	17.65%	0	5.88%	20.59%	79.41%	0.00%	100.00%
2019	0	NA	0	NA	NA	NA	NA	NA
2020	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2021	16	68.75%	2	0.00%	0.00%	100.00%	18.75%	81.25%

Promedio	15.00	33.03%	4.31	14.39%	4.07%	95.93%	69.22%	30.78%
-----------------	-------	--------	------	--------	-------	--------	--------	--------

Fuente: elaboración propia

Observando solamente el número de modificaciones presentadas pueden identificarse las siguientes tendencias. El Dictamen de Mayoría experimentó una cantidad similar de modificaciones en los presupuestos para los años 2007 a 2012. En cambio, los Presupuestos del 2013 al 2015 casi no fueron modificados; y los Presupuestos aprobados desde el 2016 han tenido un gran número de modificaciones. Comparándolos con las modificaciones presentadas en las otras instancias, entre 2010 y 2015 los Dictámenes de Minoría presentaron más modificaciones que los de Mayoría.

Dado el análisis previamente hecho, se tomará para el testeo del argumento teórico sólo las modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría. Para medir el blanco territorial se utilizará las modificaciones que aumentan el monto, distinguiendo, a su vez, si se trata de modificaciones al artículo de la ejecución de obras públicas en varios ejercicios fiscales o a otros artículos. Por otro lado, para medir la fuerza normativa se tomará como base todas las modificaciones presentadas en el Dictamen.

Los gráficos 3 y 4 muestran la distribución de estas variables para cada año.

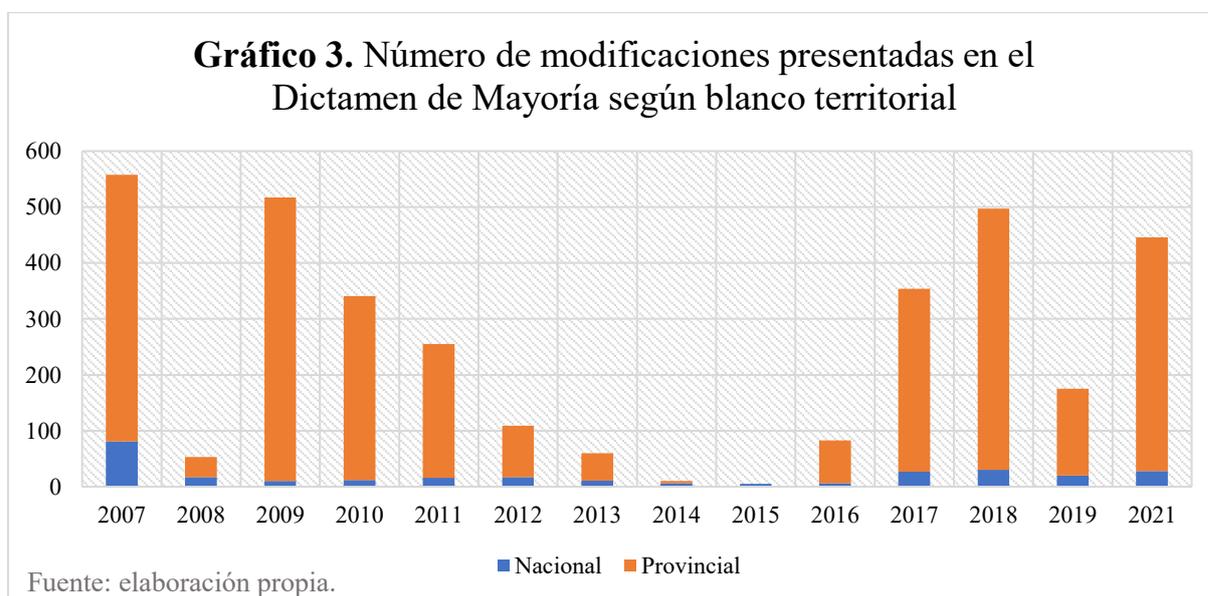
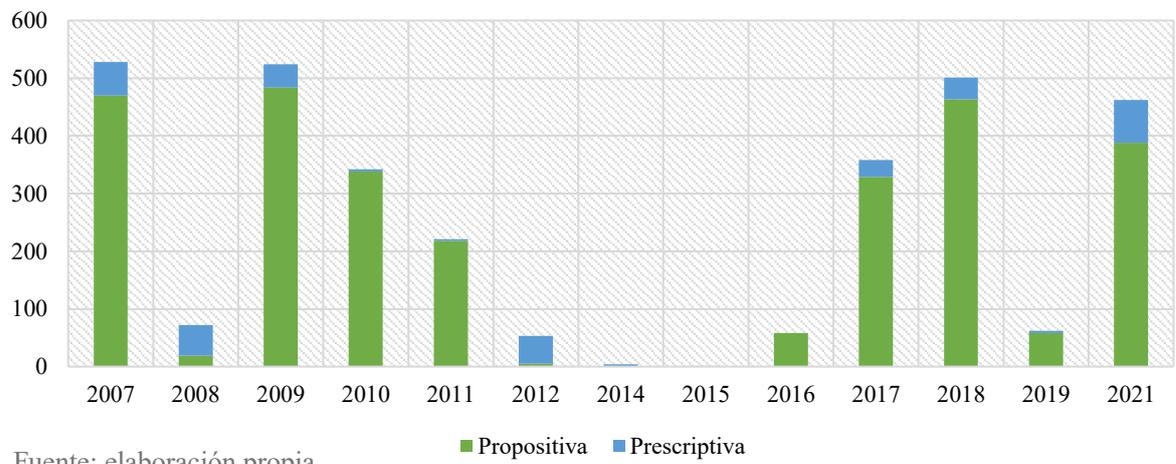


Gráfico 4. Número de modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría según fuerza normativa



IV. Análisis causal

IV. 1. Blanco territorial

En esta sección se testearán las hipótesis referidas al blanco territorial de las modificaciones. Según el argumento, se espera que la probabilidad de que los legisladores introduzcan modificaciones al Presupuesto Nacional que beneficien a sus provincias de origen aumente si la conexión subnacional es fuerte. En segundo lugar, se buscará testear la segunda hipótesis, según la cual, a mayor conexión nacional del legislador, mayor la probabilidad de que éste proponga modificaciones que aumenten las partidas presupuestarias hacia áreas de la administración nacional. Por último, se pondrá a prueba la hipótesis de que a menor conexión subnacional y menor conexión nacional del legislador, menor la probabilidad de que éste proponga modificaciones que aumenten las partidas presupuestarias hacia algún nivel de gobierno.

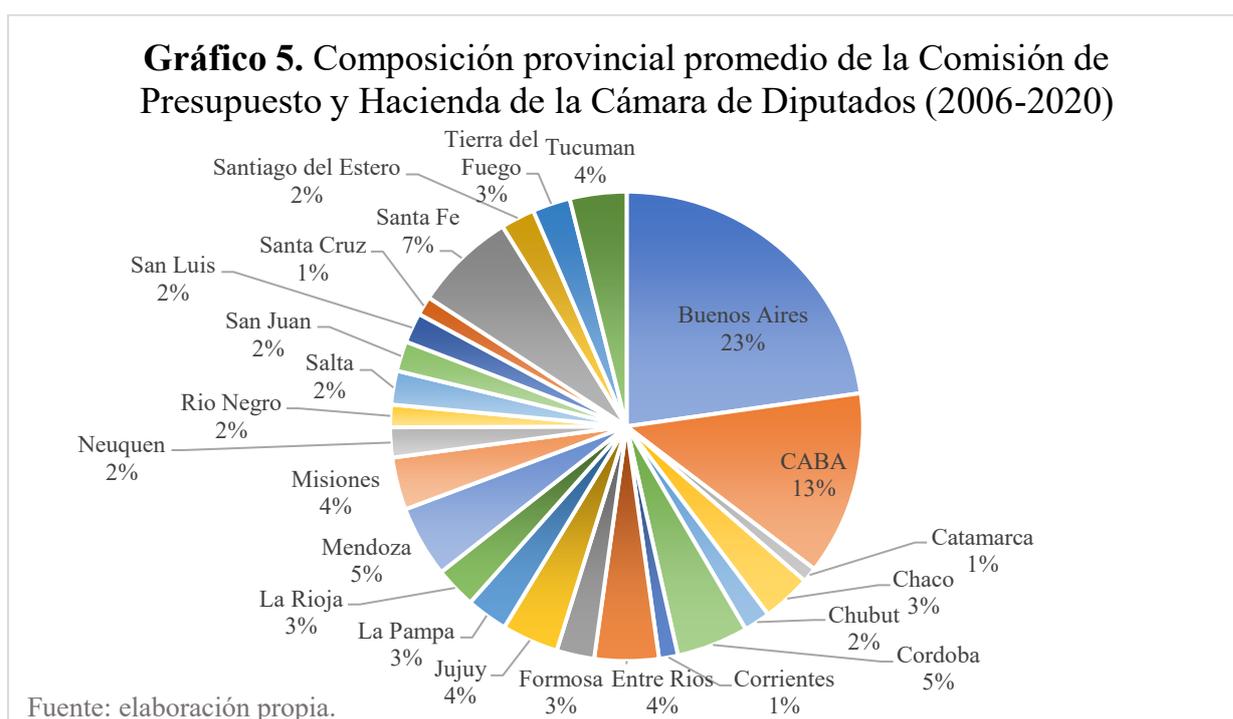
Para testear estos argumentos, como ya se ha planteado, se tomarán solo las enmiendas presentadas al proyecto de presupuesto a través del dictamen de Mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Por otro lado, de acuerdo con el Reglamento de la Cámara, se supone que todos los miembros de la Comisión tienen posibilidad de presentar modificaciones y que el dictamen final fue modificado no solo por quienes firmaron el dictamen¹¹. Por ello, se analizará el comportamiento de todos los miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

Cabe notar, empero, no hay equidad en la distribución de bancas por provincias dentro de la Comisión. Es decir, hay ciertas provincias que pueden no estar representadas en la Comisión en determinado año. Siguiendo el argumento, se esperaría que aquellas provincias no representadas en la Comisión reciban menos beneficios distributivos que quienes tengan bancas. La provincia que menos representada ha estado en la comisión ha sido Catamarca, la cual no ha tenido ningún legislador entre el 2006 y 2007 y entre el 2012 y el 2019. Santa Cruz no ha sido representada en cuatro legislaturas, las del 2006-2007, 2008-2009, 2016-2017 y 2018-2019. Siguen en déficit de representación Corrientes, Rio Negro, Chubut, Formosa, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan y Tierra

¹¹ Tal como se consigna en la sección siguiente, el Congreso en estos años ha funcionado en situación de pluralidad, lo cual implica que se necesitan acuerdos más allá del bloque oficial para conseguir la aprobación de proyectos enviados por el presidente (Calvo, 2014). Por otro lado, de acuerdo con la literatura sobre el proceso presupuestario (Rodríguez y Bonvecchi, 2004), sabemos que el proceso en la Comisión de Presupuesto y Hacienda permite la negociación entre distintas partes. En consecuencia, es lógico asumir que todos los miembros de la Comisión pueden presentar modificaciones al proyecto de presupuesto.

del Fuego. En los años en que la Comisión no tuvo ningún legislador de alguna de estas provincias, ¿resultaron ellas negativamente impactadas comparado con aquellas que tuvieron representantes?

Un ejemplo sería el presupuesto para el año 2009. En la Comisión, la única provincia no representada fue Santa Cruz. Si se observan las modificaciones que aumentan el costo en el Dictamen de Mayoría, sin contar la “planilla de la felicidad”, Santa Cruz no recibió ninguna modificación a su favor. Lo mismo ocurre en los presupuestos de 2017 y 2018. Las legislaturas del 2016 y 2017 fueron las que menos provincias representadas tuvieron en la Comisión, pues no había legisladores de Catamarca, Corrientes, Formosa, La Rioja, Rio Negro, San Luis ni Santa Cruz. En total, entre ellas, para los dos años, recibieron 51 modificaciones en su favor. En contraste, para el mismo periodo provincias similares en número de diputados y tamaño de sus economías, tales como Chaco, Chubut, Jujuy, San Juan, Tierra del Fuego y Misiones - quienes tuvieron al menos una banca en la Comisión - recibieron 85 modificaciones.



Para investigar el vínculo entre la representación de las provincias y las modificaciones que las benefician, realizamos una regresión lineal simple. En el modelo 3, utilizamos la cantidad de miembros de la Comisión por provincia de origen como la variable independiente y las modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría que aumentan los montos para la provincia (sin contar las modificaciones presentadas al artículo referido

a la ejecución de obras en ejercicios fiscales futuros) como variable dependiente. Notamos un vínculo positivo y estadísticamente significativo entre ambas variables. Lo mismo puede identificarse en el modelo 4, que tiene en cuenta la “planilla de la felicidad”. Es decir, la evidencia de los modelos presentados demuestra que el blanco territorial de las modificaciones depende de la cantidad de legisladores de la provincia representados en la Comisión. Esto es cierto tanto para las modificaciones con y sin contar la “planilla de la felicidad”.

Luego clasificamos a cada legislador de la Comisión según su conexión subnacional, siendo ésta 1 si el legislador es del mismo partido que el gobernador y su empleo anterior fue a nivel subnacional y 0 de no cumplir con alguna de estas condiciones. A continuación, sumamos el número de diputados con fuerte vínculo subnacional por provincia, obteniendo así los resultados de la Tabla 6.

Realizamos luego una regresión lineal simple utilizando el número de modificaciones que beneficiaron a la provincia en el Dictamen de Mayoría - excluyendo (modelo 1) e incluyendo la “planilla de la felicidad” (modelo 2) - como variable dependiente, y como variable independiente tomamos el número de diputados con fuerte conexión subnacional por provincia. El análisis muestra que existe un vínculo positivo estadísticamente significativo entre estas variables, aunque, dado el R^2 , este vínculo no pareciera explicar de manera extensiva el número de modificaciones presentadas. Específicamente, la variable de conexión subnacional pareciera dar cuenta de la variabilidad de las modificaciones que benefician a los distritos en menor medida que el número de diputados de la provincia en la Comisión demostrado en los modelos 3 y 4.

Tabla 6. Número de Diputados de la Comisión con vínculo provincial fuerte por provincia y año legislativo

Etiquetas de fila	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Buenos Aires	2	2	2	2	3	3	1	1	3	3	3	3	5	5	0	33
CABA	2	2	1	1	0	0	0	0	2	2	3	3	4	4	2	22
Catamarca	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Chaco	1	1	2	2	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	2	13
Chubut	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	7
Cordoba	2	2	1	1	0	0	1	1	2	2	0	0	1	1	1	14
Corrientes	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Entre Ríos	2	2	1	1	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	16
Formosa	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	8
Jujuy	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
La Pampa	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	10
La Rioja	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	12
Mendoza	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	7
Misiones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Neuquén	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	6
Rio Negro	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	6
Salta	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	14
San Juan	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
San Luis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	12
Santa Cruz	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	7
Santa Fe	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2	1	1	2	11
Santiago del Estero	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	12
Tierra del Fuego	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Tucumán	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	16

Fuente: elaboración propia con datos del Directorio Legislativo.

Tabla 7. Conexión Subnacional, Representación Provincial y Modificaciones al Presupuesto

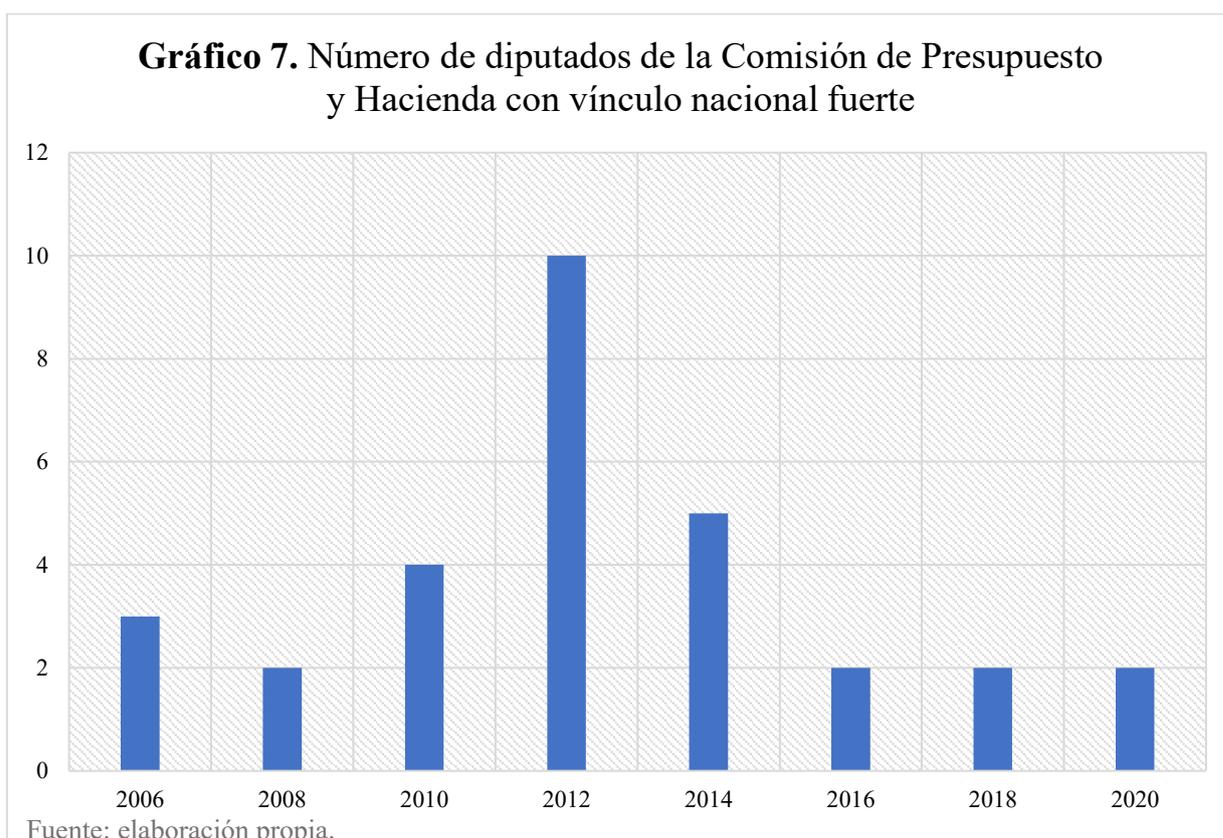
=====				
Dependent variable:				
	Dic.m (modelo 1)	Dic.m.of (modelo 2)	Dic.m (modelo 3)	Dic.m.of (modelo 4)

Legis.vp	1.315*** (0.321)			
Legis.vp		3.212*** (0.924)		
Comision			0.689*** (0.102)	
Comision				2.065*** (0.291)
Constant	1.133*** (0.369)	4.218*** (1.065)	0.857*** (0.317)	2.770*** (0.903)

Observations	336	335	336	335
R2	0.048	0.035	0.120	0.132
Adjusted R2	0.045	0.032	0.117	0.129
Residual Std. Error	4.610 (df = 334)	13.258 (df = 333)	4.433 (df = 334)	12.577 (df = 333)
F Statistic	16.820*** (df = 1; 334)	12.086*** (df = 1; 333)	45.340*** (df = 1; 334)	50.512*** (df = 1; 333)
=====				

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Por último, determinamos el número de diputados con un vínculo nacional fuerte, medido por si fueron parte de la administración nacional del partido gobernante. La expectativa teórica es que tiendan a presentar menos modificaciones con beneficio subnacional. Nótese que estos, en el promedio de las legislaturas analizadas, representan solo el 7,75% de los miembros de la Comisión. En el gráfico 7 puede observarse que en las legislaturas de los años 2012 y 2013 hubo 10 legisladores en la Comisión con un vínculo nacional alto, seguidos por el 2014-2015 con 5 y el 2010-2011 con 4.



Justamente, estos fueron los años en que menos modificaciones en beneficio de las provincias se presentaron en el Dictamen de Mayoría. En este período de 6 años, en promedio, se presentaron 44, 5 modificaciones en beneficio de las provincias, contrastando con el promedio de 280,5 entre los presupuestos votados entre el 2006 y el 2009 y 2016 y 2017. Asimismo, en los años 2012 y 2013 solo se presentaron 3 modificaciones en favor de los distritos. Pareciera, pues, existir un vínculo negativo entre la cantidad de diputados con vínculos nacionales fuertes y el número de modificaciones según blanco territorial.

En resumen, los datos sugieren que, de acuerdo con las expectativas, existiría un vínculo entre el blanco territorial de las modificaciones y las características de los legisladores. Según el análisis, esperaríamos que aumente el número de modificaciones a las provincias de los legisladores con una conexión provincial fuerte. No obstante, notamos que esta relación es menos fuerte que la relación entre el número de diputados por provincia representados en la Comisión. Por otro lado, el análisis sugiere que existe una relación inversa entre la conexión nacional fuerte y el número de modificaciones con blanco territorial subnacional.

IV. 2. Fuerza normativa

A continuación, analizamos los factores que influyen en que un legislador presente modificaciones de tipo prescriptivo al proyecto de presupuesto. Las hipótesis por testear son 1) cuando el partido del presidente tiene mayoría en la Cámara de Diputados disminuye la probabilidad de legisladores de partidos opositores propongan modificaciones de tipo prescriptivo; 2) ante mayor fragmentación partidaria, mayor es la probabilidad de que legisladores de cualquier partido propongan modificaciones de tipo prescriptivo; 3) cuando la situación macroeconómica es delicada, disminuye la probabilidad de proponer modificaciones de tipo prescriptivo. En esta sección, al igual que en la anterior, solo se analizan las modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría.

La Tabla 6 muestra que, en el período analizado ningún oficialismo tuvo mayoría de bancas en la Cámara de Diputados. De tal manera, se dificulta el testeado de la primera hipótesis. No obstante, podemos realizar conjeturas sobre el impacto del porcentaje de bancas del oficialismo en las probabilidades de las modificaciones.

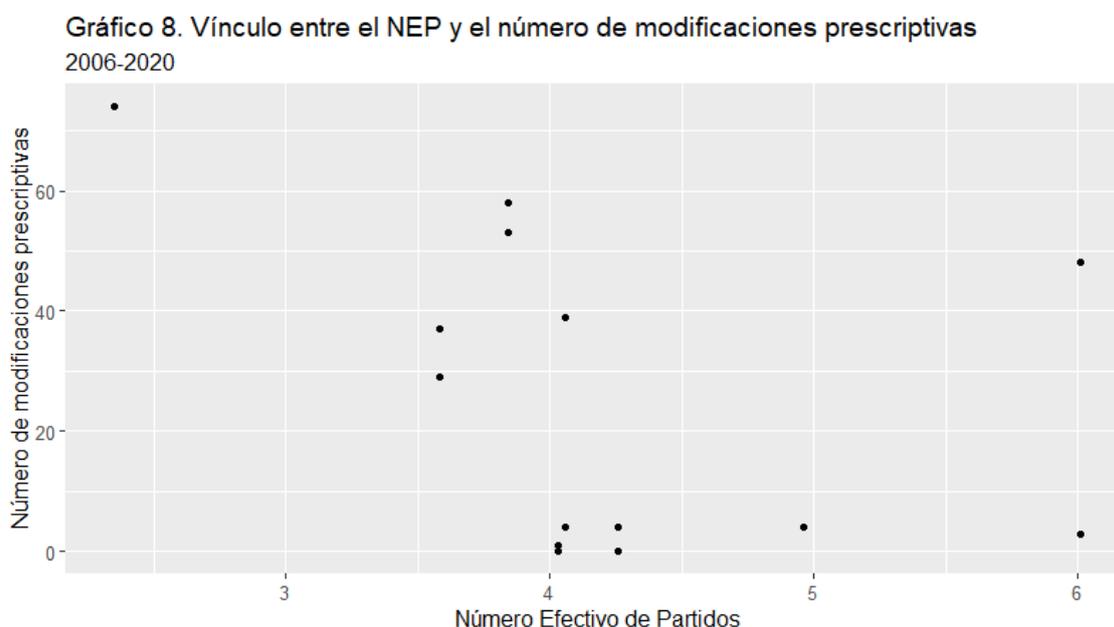
Tabla 8. Distribución de bancas del oficialismo dentro del Congreso

Legislatura	% bancas del bloque oficialista	Bloque oficialista
2005-07	45.90	FPV
2007-09	47.27	FPV
2009-11	33.80	FPV
2011-13	44.70	FPV
2013-15	46.30	FPV
2015-17	35.4	Cambiemos
2017-19	33.46	Cambiemos
2019-21	46.70	Frente de Todos

Fuente: Calvo (2014), Zelaznik (2011) y Cámara de diputados (web).

En primer lugar, analizaremos el vínculo entre el Numero Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados y el número de modificaciones prescriptivas presentadas en el Dictamen de Mayoría. En el Gráfico 8, notamos el vínculo entre ambas variables. La expectativa teórica es que haya un vínculo positivo entre estas variables. Es decir, a mayor fragmentación partidaria dentro de la cámara, mayor el número de modificaciones de tipo prescriptivo.

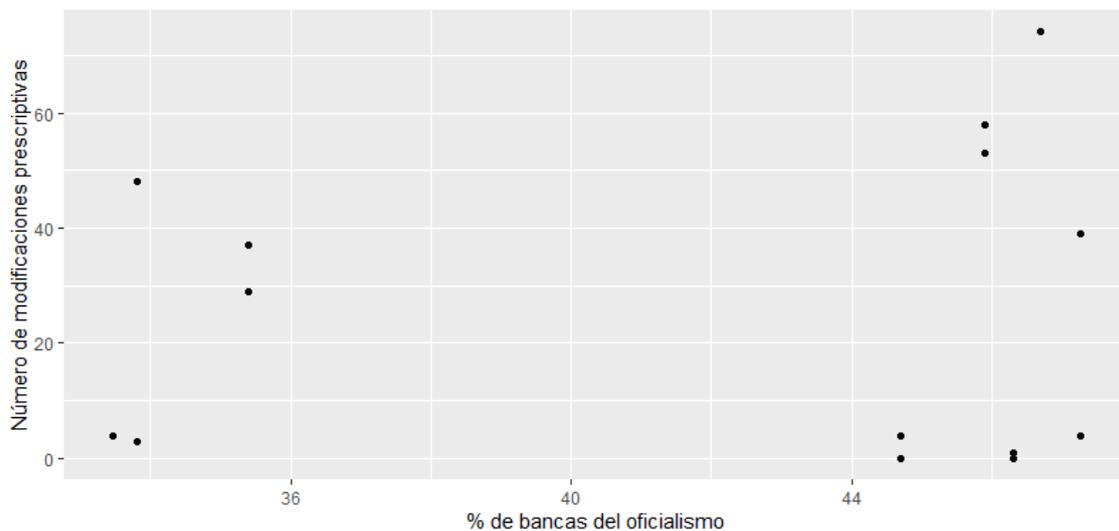
Realizamos una regresión lineal entre el NEP y el número de modificaciones de tipo prescriptivo para los años aquí analizados (modelo 1). Podemos observar los resultados de la regresión en la Tabla 9. Aunque no estadísticamente significativo, ha de notarse que el NEP y la fuerza normativa pareciera tener un vínculo negativo, contrario al teorizado.



En segundo lugar, analizamos el vínculo entre la variable dependiente y el porcentaje de bancas del oficialismo en la Cámara de Diputados. Esperaríamos aquí una relación positiva, donde un aumento del porcentaje de bancas del bloque oficialista genere mayor número de modificaciones prescriptivas. En el Gráfico 9 notamos la distribución de estas variables. A su vez, el modelo 2 en la Tabla 9 muestra los resultados de la regresión lineal de estas variables. Consistente con la expectativa teórica, los resultados de la regresión muestran que existe un vínculo más positivo entre el porcentaje de bancas del oficialismo y el número de modificaciones prescriptivas presentadas.

Gráfico 9. Vínculo entre el porcentaje de bancas del bloque oficialista y el número de modificaciones prescriptivas

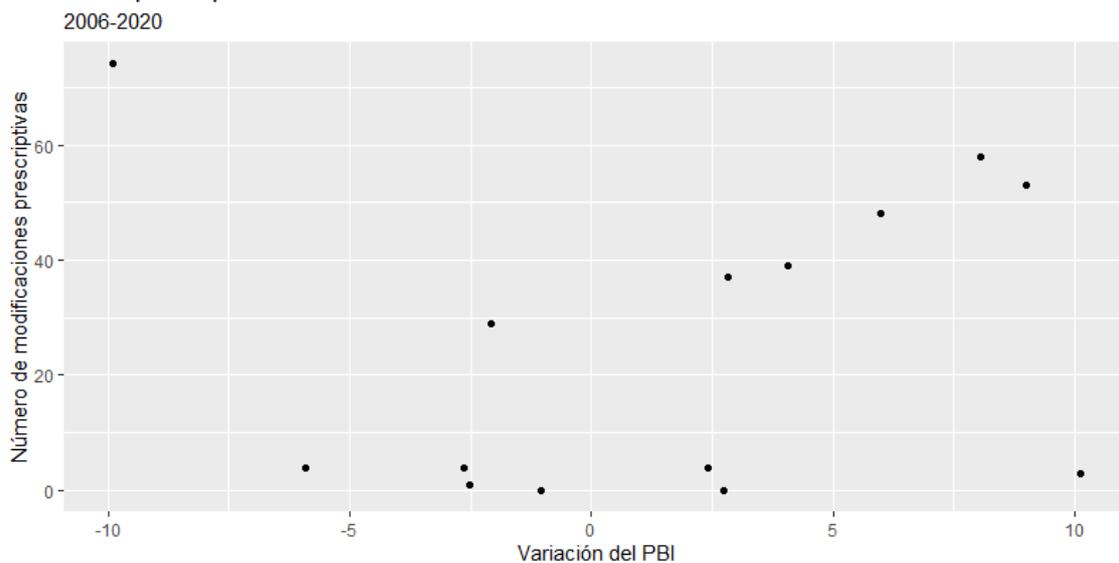
2006-2020



En tercer lugar, analizamos el impacto de las características de la macroeconomía. Según la teoría, esperaríamos que ante situaciones macroeconómicas delicadas disminuya el número de modificaciones prescriptivas presentadas. De tal manera, ante un aumento de la variación interanual del PBI, esperaríamos mayor número de este tipo de enmiendas. En el gráfico 10, se representa el vínculo entre las modificaciones prescriptivas y la variación del PBI. Notamos aquí que pareciera existir un vínculo entre ambas variables.

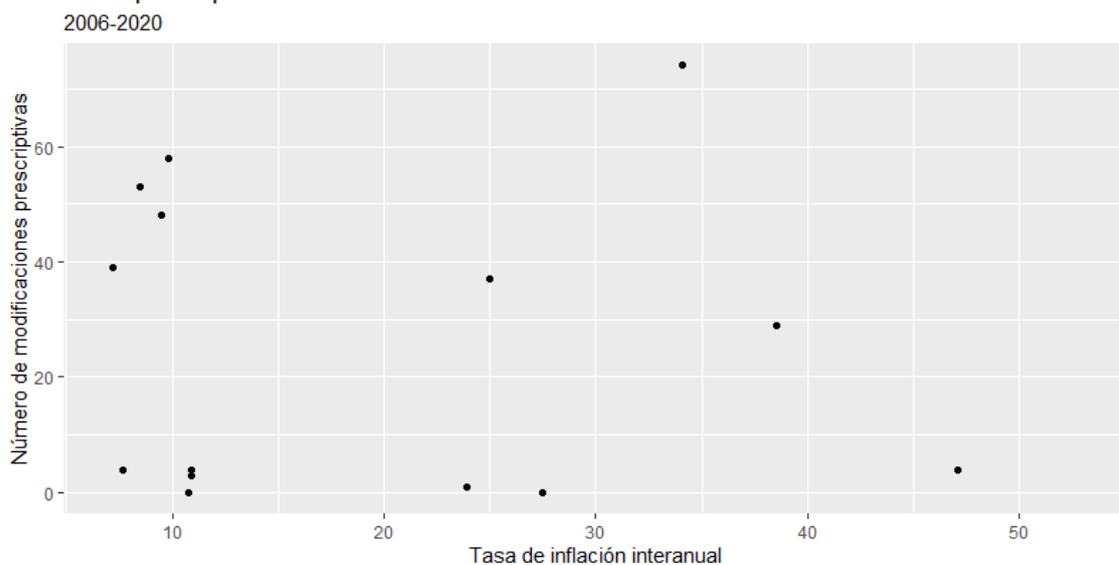
Realizamos una regresión lineal tomando como variable independiente a la variación interanual del PBI y como dependiente al número de modificaciones prescriptivas (Tabla 9). Según este modelo (modelo 4), existe un vínculo positivo entre estos factores, lo cual es consistente con lo teorizado.

Gráfico 10. Vínculo entre la variación del PBI y el número de modificaciones prescriptivas



Por último, esperaríamos que la tasa de inflación tenga un vínculo negativo con la variable dependiente, donde un aumento de la tasa de inflación interanual generaría una disminución del número de modificaciones prescriptivas. El gráfico 11 no sugiere la existencia de tal vínculo. No obstante, los resultados de la regresión lineal (modelo 3) muestran la relación entre ambas variables es negativa, aunque no estadísticamente significativa.

Gráfico 11. Vínculo entre la inflación y el número de modificaciones prescriptivas



En resumen, las hipótesis sobre el impacto de la configuración de la Cámara en la fuerza normativa de las modificaciones parecieran no tener suficiente respaldo empírico,

especialmente para el caso del NEP. Por otro lado, las hipótesis del contexto macroeconómico parecen tener, a priori, mayor respaldo en los casos aquí analizados.

Tabla 9. Fragmentación partidaria, Bancas del Oficialismo, Inflación, PBI y modificaciones al Presupuesto

	Dependent variable:			
	(1)	Prescriptivas		(4)
	(2)	(3)		
NEP	-11.139 (7.236)			
bancas_of		0.357 (1.266)		
inflacion			-0.098 (0.566)	
pbi_crecimiento				0.386 (1.283)
Constant	72.125** (31.137)	10.305 (53.560)	27.179* (13.142)	24.702*** (7.462)
Observations	14	14	14	14
R2	0.165	0.007	0.002	0.008
Adjusted R2	0.095	-0.076	-0.081	-0.075
Residual Std. Error (df = 12)	24.734	26.977	27.033	26.964
F Statistic (df = 1; 12)	2.370	0.080	0.030	0.091

El caso más paradójico es el proyecto de presupuesto para el 2021, votado en el 2020. En este año, hubo el menor NEP del período, 2,35 y un alto porcentaje de bancas del bloque oficialista, 46,7%. A su vez, la variación interanual del PBI fue de -9.90 y la inflación del 34,1%. Según el argumento, dados los valores de las variables, los legisladores deberían haber presentado pocas modificaciones de tipo prescriptivo. No obstante, se presentaron 74 enmiendas de este tipo, el mayor número de modificaciones presentadas desde 2006. Es decir, el número de modificaciones presentadas al presupuesto para el 2021 no es explicado por las variables ni de composición de la Cámara ni de contexto macroeconómico.

V. Conclusión:

En este trabajo se puso foco en las modificaciones presentadas al proyecto de presupuesto nacional por los Diputados entre los años 2006 y 2020 para los presupuestos de los años fiscales del 2007 y 2021. Realizamos un análisis descriptivo de las enmiendas presentadas en estos años y un análisis de los factores que influyen en que los legisladores propongan modificaciones que beneficien a cierto tipo de actores.

En el análisis descriptivo exploramos las enmiendas presentadas en función de diversas características: el número de modificaciones presentadas, las instancias en las que fueron introducidas, los días transcurridos entre la presentación del proyecto, el dictamen y la media sanción, el porcentaje de modificaciones aprobadas, los artículos modificados, si la modificación afecta al monto final, la fuerza normativa y el blanco territorial.

En esa sección notamos diversos patrones. En primer lugar, hay variaciones en el número de modificaciones presentadas y en las características de estas modificaciones. Por otro lado, se evidencia una relevancia distinta de las modificaciones según la instancia del proceso presupuestario en las que fueron presentadas, siendo las modificaciones presentadas en el Dictamen de Mayoría aquellas que terminan siendo sancionadas y dónde parece ocurrir la mayor parte de las negociaciones.

En tercer lugar, mostramos que gran parte de las modificaciones presentadas corresponden a la enmienda de la planilla anexa del artículo referido a la ejecución de obras en ejercicios fiscales futuros, informalmente conocida como “la planilla de la felicidad”. Notamos también que la mayor parte de las modificaciones presentadas aumentan los gastos de la administración nacional en programas que benefician a las provincias.

Por último, clasificamos las enmiendas según su fuerza normativa y blanco territorial, concluyendo que gran parte de las modificaciones tienen carácter propositivo, no prescriptivo. Es decir, las modificaciones que el Poder Ejecutivo no tiene obligación legal de cumplir predominan sobre aquellas que llamamos prescriptivas, las cuales implican que el gobierno nacional debe ejecutarlas. En cuanto al blanco territorial, notamos que la mayoría de las modificaciones asignan partidas presupuestarias a favor de gobiernos subnacionales en comparación con aquellas que benefician a agencias de la administración nacional.

En la sección siguiente buscamos responder a la pregunta de qué factores explican el blanco territorial y la fuerza normativa de las modificaciones propuestas por los legisladores. El argumento que exploramos sostuvo que un aumento del poder de negociación del legislador en el Congreso aumenta la probabilidad de que el legislador proponga una modificación que obligue al Ejecutivo a cumplirla.

La evidencia sugiere que existe un vínculo entre el origen provincial de los legisladores miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y el número de modificaciones que benefician a esos distritos. Este vínculo pareciera ser más fuerte cuando consideramos a todos los legisladores de la Comisión que cuando solo tomamos en cuenta a los legisladores con una conexión subnacional fuerte. En consecuencia, pareciera que los miembros de la Comisión proponen modificaciones que benefician a sus provincias de origen indistintamente de si tienen un vínculo provincial fuerte. Por otro lado, concluimos que existe un vínculo inverso entre la conexión nacional fuerte y el número de modificaciones presentadas a favor de las provincias.

La evidencia pareciera no respaldar las hipótesis sobre el vínculo entre la composición partidaria de la Cámara de Diputados y las modificaciones de tipo prescriptivo presentadas en el dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, especialmente en el caso de la fragmentación del sistema partidario. Cabe aquí aclarar que en los años analizados el oficialismo no ha contado nunca con mayoría en la Cámara.

Por último, los datos sugieren que para los años analizados existió una relación entre el número de modificaciones de tipo prescriptivo y la situación macroeconómica del país, particularmente con la variación interanual del PBI y de la inflación.

La investigación aquí desarrollada cuenta con importantes limitantes, específicamente la falta de información acerca de las negociaciones informales y de la identidad de los legisladores que proponen modificaciones específicas en la Comisión de Presupuesto y Hacienda. En segundo lugar, contamos con pocas observaciones como para desarrollar análisis estadísticos exhaustivos. En consecuencia, es necesario ahondar en el estudio de las modificaciones individuales presentadas y el vínculo de sus características con el perfil de los legisladores que las introducen.

Bibliografía

Abuelafia, E; Berensztein, S.; Braun, M.; Di Gresia, L. (2009). Who decides on Public Expenditures? The Importance of the Informal Budget Process in Argentina. En M. Hallerberg; C. Scartascini; E. Stein (Ed.), *Who decides the budget? A political Economy Analysis of The Budget Process in Latin America*. Inter-American Development Bank.

Aleman, E. y Calvo, E (2008). Analyzing legislative success in Latin America: the case of Argentina. En G. O'Donnell et al. (Ed.), *New Voices in the study of Democracy in Latin America, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Calvo, E. (2014) *Legislator Success in Fragmented Congress in Argentina. Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.

Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del congreso argentino. *Desarrollo Económico Vol. 49, No. 195* (octubre-diciembre 2009), pp. 451-477.

Cox, G. y McCubbins, M. (2001). The institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard, Stephan y M. McCubbins (Ed.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge University Press.

Directorio Legislativo: Directorio de Legisladores (2005-2021). Disponible Online en: <https://legisladores.directoriolegislativo.org/Argentina/Index>.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy, Volume 65, Number 2*.

Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*. Londres, Harvester Wheatsheaf.

Eaton, K (2002). *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Eaton, K. (2001), The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform. *Latin American Research Review, 36, 2*.

Eaton, K. (2002). Fiscal Policymaking in the Argentine Legislature. En S. Morgenstern, y B. Nacif (Ed.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, CUP, 2002.

Etchemendy, S (1995). ¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral: 1983-1994. En R. Sidicaro y J. Mayer (Ed.), *Política y sociedad en los años del menemismo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Firpo, S.; Ponczek, V.; Sanfelice, V. (2015) The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, 2015, Vol.116, p.186-198.

Jones, M. (2001) Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget. En S. Haggard y M. McCubbins (Ed.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, CUP, 2001.

Jones, M. (2002). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern y B. Nacif (Ed.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jones, M. y Hwang, W. (2005). Party government in presidential democracies: extending cartel theory beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science* Vol. 49, N.º 2.

Keech, W. (1995). *Economic Politics*. Cambridge, CUP.

Kikuchi, H. y Germán L. (2014) The Effect of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America* 6(2): p. 73-105.

Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1 (1), p. 51-69

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26 (2), p.198-228.

Mainwaring, S. y Shugart, M. (Ed.). (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martin, S. Saalfeld, T. y Strom, K. (2014). Introduction. En *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press.

- Mayhew, D. (2004). *Congress. The Electoral Connection*. New Heaven: Yale University Press.
- Morgenstern, S. (2002). Explaining legislative politics in Latin America. En S. Morgenstern y B. Nacif (Ed.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mustapic, A. (2000). "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156 (Jan. - Mar., 2000), pp. 571-595.
- Neustadt, R. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: The Free Press.
- Ocaña, F. y Oñate, P. (1999), Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 86 (Apr. - Jun., 1999), pp. 223-245.
- Pereira, C. y Mueller, B. (2002). Strategic Behavior in a Coalition-Based Presidential System: Executive-Legislative Relations in the Budgetary Process in Brazil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, núm. 2, pp. 265-301.
- Poole, K. y Rosenthal, H (1984). The Polarization of American Politics. *Journal of Politics*, November 1984, 46(4), pp. 1061- 79.
- Rhodes, D. (1979). Risk bearing and progressive ambition: the case of the United States House of Representatives. *American Journal of Political Science* Vol. 23, N°1.
- Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2006). El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario Argentino (1984-2004). *Desarrollo Económico*, 180, enero-marzo.
- Samuels, D (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelesinger, J. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand y McNally.
- Spiller, P. y Tommasi, M (2007). *The institutional foundations of public policy in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steger, W. (1997). Presidential Policy Initiation and the Politics of Agenda control. *Congress & the Presidency* 24 (1), pp. 17-36.

Tow, A. Atlas Electoral de Andy Tow.
<https://www.andytow.com/atlas/totalpais/index.html>

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutional Work*. Princeton University Press.

Uña, G. (2005). El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario.

Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En A. Mustapic; A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Ed.), *Legisladores en el Congreso Argentino*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.