

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La Teoría de Cártel Partidario aplicada al Estudio de las Reformas
Impositivas en el Congreso argentino, 1983-2007**

Alumna: Magalí Mayo

Tutor: Alejandro Bonvecchi

Junio, 2016

Resumen

La teoría y la evidencia presentada por Ernesto Calvo (2014) en su trabajo “*Legislative Success in a Fragmented Congress*” ha logrado explicar, a partir de la adaptación de la teoría del Cártel Partidario a las instituciones del Congreso argentino, la dinámica política de la producción legislativa para el actual período democrático. Sin embargo, al mismo tiempo, ha abierto un interrogante: ¿Se mantienen los patrones identificados por el trabajo de Calvo para cualquier área de política pública?

Esta investigación, en pos de responder esta pregunta, se suma al conjunto de estudios que buscan explicar la organización legislativa del Congreso argentino desde la perspectiva de las reformas impositivas. Específicamente, a partir de la contrastación empírica del modelo teórico y metodológico propuesto por Calvo (2014), este trabajo pone en evidencia que: (a) consistentemente con la literatura previa, no se puede descartar la existencia de patrones distributivos en el funcionamiento del Congreso argentino; y (b) la aprobación de proyectos de legislación impositiva tiene una dinámica política propia cuando se trata de la agenda de reformas del Presidente.

Agradecimientos

A mi tutor, Alejandro Bonvecchi, quien ha sido un motor de inspiración de este trabajo a través de sus investigaciones y de su desempeño como profesor. Agradezco, sobre todo, la dedicación, el respeto y la rigurosidad con la que aborda la tarea de educar.

A Ernesto Calvo, quien generosamente no solo ha compartido la recolección de datos y el material de réplica de su trabajo, sin los cuales no hubiera sido posible realizar esta investigación, sino que también ha respondido a mis consultas en más de una oportunidad.

A Emilia Simison, Magdalena Cornejo, Marcos Sant y Mauricio Grotz, quienes desde su lugar fueron de gran ayuda para la construcción de los modelos estadísticos.

Índice

1. Introducción	1
1.1. Objetivos y pregunta de investigación	1
1.2. Corpus del trabajo	4
2. Estado del arte	4
3. Marco teórico	10
3.1. Cártel de pluralidad y de mayoría en el Congreso Argentino	11
3.2. Modelo teórico del proceso legislativo en política impositiva: variables dependientes, independientes y de control	13
4. Marco metodológico	20
4.1. Modelo estadístico del éxito legislativo con mayoría o pluralidad	22
4.2. Operacionalización de variables.....	24
5. Desarrollo	30
5.1. Éxito legislativo en Comisión	30
5.1.1. Determinantes del éxito legislativo en comisión	30
5.1.2. Variables de Control	31
5.1.3. Resultados	32
5.2. Éxito legislativo en el Plenario.....	35
5.2.1. Determinantes del éxito legislativo en el plenario	35
5.2.2. Variables de Control	35
5.2.3. Resultados	36
5.2.4. Enmiendas a proyectos de miembros del Congreso	39
5.2.5. El resultado de las reformas impositivas propuestas por los legisladores	43
5.3. Éxito legislativo del Presidente	45
5.3.1. Determinantes del éxito legislativo del Presidente	45
5.3.2. Variables de Control	46
5.3.3. Resultados	47
5.3.4. Enmiendas a proyectos del Presidente	51
5.3.5. El resultado de las reformas impositivas propuestas por el Ejecutivo.....	55
6. Conclusiones.....	57

Bibliografía

Anexos

1. Introducción

La literatura sobre el funcionamiento del Congreso argentino ha alcanzado, con el trabajo de Ernesto Calvo (2014), un canon capaz de explicar la dinámica política de la producción legislativa. Sin embargo, el modelo teórico y la evidencia empírica generadas por este autor han sido construidas sin distinción de las áreas de política pública de que se ocupa la tarea legislativa. Se abre, por consiguiente, un interrogante: ¿Se mantienen los patrones identificados por el trabajo de Calvo para cualquier área de política pública? Esta tesis avanza en ofrecer una respuesta a este interrogante investigando los efectos del tamaño del contingente legislativo del partido del Presidente sobre la naturaleza de la legislación más producida por el Congreso argentino: las reformas impositivas. Esta introducción describe el punto de partida teórico y empírico establecido en el trabajo de Calvo y el modo en que se aborda el estudio de esta área de política específica.

1.1 Objetivos y pregunta de investigación

El eje principal del trabajo de Calvo (2014) fue analizar el éxito legislativo en congresos fragmentados, describiendo cada instancia del proceso parlamentario. Para ello, adaptó la teoría de *Cártel partidario*, desarrollada por Cox y McCubbins (2005) para el Congreso norteamericano, al funcionamiento específico del Congreso argentino, distinguiendo distintas estrategias según existiera o no una mayoría partidaria clara. Una de las innovaciones que desarrolló en el campo de estudios legislativos fue correr el enfoque del plenario (Mayhew, 1991), y llevarlo al trabajo en comisión, donde la mayoría de los proyectos son rechazados o “cajoneados”.

A partir del estudio del caso argentino durante el actual período democrático, el autor se concentró, necesariamente, en un tipo particular de congreso fragmentado: los “Congresos de pluralidad”. Éstos se definen como aquellos en los que un partido o coalición, si bien conserva la mayoría de los puestos de *gatekeeping*, y por ende es capaz de ejercer un poder de agenda negativo, carece de los votos necesarios para aprobar legislación con el exclusivo apoyo de sus miembros (Calvo, 2014).

El argumento principal es que en Congresos de pluralidad, el éxito legislativo se logra con la modificación del comportamiento de los legisladores en tres aspectos:

1. Los presidentes de comisión habilitan más dictámenes, delegando mayor responsabilidad al Directorio de la Cámara, y en particular a la Comisión de labor parlamentaria, donde se reúnen los representantes de los distintos partidos.
2. Hay un corrimiento en el continuo ideológico desde la posición del legislador mediano del partido mayoritario a la preferida por el legislador mediano de la cámara;
3. La agenda se decide en cooperación, a partir de la implementación de estrategias de consenso, lo que deriva en una mayor proporción de legislación aprobada a través de mociones que requieren mayorías calificadas o de la inclusión de los proyectos en “paquetes de leyes”.

Esto ocurre, según la hipótesis, porque al perder la mayoría, los legisladores entienden que aumenta el valor estratégico de la regla de quórum, depreciando al mismo tiempo la autoridad de los Presidentes de Comisión, y aumentando la importancia de los espacios de negociación entre los distintos jefes de bloque (Calvo, 2014).

De este modo, el autor argumenta que en Congresos de pluralidad, antes que un bloqueo legislativo, se espera que los legisladores modifiquen su comportamiento de modo tal, que los proyectos que lleguen al plenario, logren ubicarse fuera de los puntos de veto del cartel de pluralidad y de la primera minoría. Dicho de otra manera, ante la ausencia de mayorías, se espera que los proyectos que logren el éxito en las instancias previas al recinto, sean producto de acuerdos más amplios entre los distintos bloques, donde se fortalezca la posición de los partidos minoritarios (Calvo, 2014).

Este importante hallazgo teórico, desarrollado a partir de un exhaustivo análisis de los incentivos que generan las instituciones propias del Congreso argentino, y sustentado por la evidencia, sin embargo, abrió nuevos interrogantes. Uno de ellos, que se tomará de guía para este trabajo, es si la adaptación de la teoría del Cártel Partidario a la explicación del funcionamiento del Congreso argentino, propuesta por el autor, se cumple y en qué medida cuando nos centramos en un área de política pública en particular.

El principal objetivo que se plantea este estudio es el de analizar cómo el tamaño del contingente legislativo del Presidente influye en la naturaleza, el proceso de elaboración y el resultado de la legislación, dentro del objeto de estudio seleccionado: las reformas impositivas. Más precisamente, aplicando el marco teórico y metodológico elaborado por Calvo (2014), se buscará identificar si ante la ausencia de mayorías oficialistas, se observan

procesos y resultados que indican una mayor cooperación y consenso con la oposición respecto de cuando existe una mayoría consolidada, en lo que respecta a la legislación impositiva.

El hecho de estudiar el funcionamiento del Congreso enfocado en las reformas impositivas responde a un factor principal. Este tipo de legislación no solo es el más frecuentemente sancionado, sino que es un área dónde el Ejecutivo domina en competencia con los intereses de los miembros del Congreso (Bonvecchi, 2010a; Alvaredo et al, 2013).

Esto se explica por dos factores. En primer lugar, las características del sistema electoral y del sistema de partidos argentino, desde la perspectiva de la ambición política, “dividen” la lealtad de los legisladores entre los líderes partidarios nacionales y locales, distribuyendo apoyos en función de la ambición profesional particular de cada diputado o senador (Eaton, 2001, 2002a, 2002b).

No obstante, esta “lealtad híbrida”, en principio, es un factor que podría afectar el comportamiento de los legisladores para el total de la producción legislativa. De hecho, estudios como el desarrollado por Jones y Hwang (2005), han ofrecido una explicación acerca del funcionamiento del Congreso argentino, sin distinguir entre áreas de políticas, basados en los mecanismos que genera esta “lealtad dividida” por parte de los legisladores¹.

Dado esto, en segundo lugar, argumentamos las reformas impositivas son relevantes porque ponen en evidencia, más que en otras áreas de políticas, una contradicción de intereses entre los actores de los distintos niveles de gobierno, a cuyos líderes los legisladores le deben “lealtad”. Pues, mientras los actores subnacionales pueden obtener importantes ventajas para sus electorados a través de beneficios impositivos, el Ejecutivo, en carácter de líder nacional, prioriza la eficiencia de la recaudación y el balance fiscal (Eaton, 2001, 2002a, 2002b).

¹ Esta teoría se basa en que existe una delegación de poder por parte de los gobernadores, que son quienes controlan las carreras de los legisladores, hacia el liderazgo partidario nacional. Las altas tasas de disciplina, que convertirían a coalición mayoritaria en un efectivo “cártel partidario”, por consiguiente, residen en un intercambio de apoyo legislativo por beneficios financieros, que maneja el Ejecutivo y que otorga como contrapartida a las provincias en forma de transferencias, subsidios, y puestos en la burocracia nacional (Jones y Hwang, 2005).

Lo que no se ha tenido en cuenta en este tipo de estudios, que al igual que Calvo (2014) abordan el total de la producción legislativa, es que hay áreas, como es el caso de la legislación impositiva, donde sus características intrínsecas permiten impartir costos y beneficios financieros a los gobiernos provinciales, y que por ende pueden afectar el funcionamiento “normal” del Congreso.

En este marco, se consideraron para el estudio, todos los proyectos de ley que creen, prorroguen, eximan o modifiquen impuestos y/o la distribución de su recaudación, presentados en la Cámara Baja en el caso de proyectos de miembros del Congreso, y en ambas Cámaras en el caso de los proyectos enviados por el Ejecutivo, desde el 21 de Diciembre de 1983 hasta 9 de Diciembre del año 2007.

1.2 Corpus del trabajo

El estudio a continuación, se organiza de la siguiente manera. La primera sección, corresponde a la introducción aquí desarrollada, donde identificamos la relevancia teórica de estudiar el funcionamiento del Congreso argentino a la luz de las reformas impositivas, y el problema que esto podría plantear a la perspectiva analítica propuesta por Calvo (2014). Por ello, en la segunda sección, nos dedicamos a revisar la literatura disponible y analizar los trabajos que han identificado esta misma pregunta de investigación, poniendo énfasis en el marco teórico y metodológico con el que han abordado el problema.

En la tercera sección, se define el modelo teórico a testear, basado en el trabajo de Calvo (2014), y se proponen otras variables de interés para el estudio específico de las reformas impositivas. La sección número cuatro, por consiguiente, explica tanto la construcción de los indicadores de dichas variables, como el modelo metodológico propuesto por Calvo (2014), y su adaptación a los parámetros de este estudio.

En quinto lugar, se presentan y se discuten los resultados de la contrastación de los modelos propuestos. Finalmente, en la sección seis, se recapitulan los hallazgos empíricos, se presentan las conclusiones generales y se definen nuevos interrogantes a explorar en futuras investigaciones.

2. Estado del Arte

La literatura ofrece una variedad de trabajos que se han propuesto estudiar el funcionamiento del Congreso argentino desde la perspectiva de la legislación impositiva. Un primer grupo de estudios se centran en el rol que ocuparon los miembros del Congreso y el ejecutivo en las modificaciones al sistema impositivo realizadas en el marco de la Reforma del Estado de la década del 90'. Estas medidas, impulsadas principalmente por el Presidente en respuesta al contexto de profunda crisis fiscal, buscaban agrandar la base

imponible, disminuir las tasas y reducir la complejidad de un amplio esquema de exenciones e impuestos ineficientes, de modo de aumentar la recaudación y estabilizar las cuentas nacionales (Berenztein, 1995; Eaton 2001, 2002a).

Un segundo grupo de estudios, si bien continúan en la misma línea, extienden su período de análisis hasta la primera década del 2000, contemplando cambios en el sistema de partidos y nuevas crisis económicas como factores determinantes en la frecuencia y el tipo de medidas tendientes a modificar el esquema impositivo. En este sentido, se distingue entre reformas coyunturales de períodos de crisis, que pasada la emergencia se eliminan, de reformas estructurales, tendientes a mejorar la eficiencia del sistema; como también entre reformas impositivas que proporcionan beneficios generales, o en su defecto beneficios locales o particulares.

Eaton (2001, 2002a, 2002b) fue pionero en estudiar el comportamiento de los legisladores argentinos frente a los incentivos que generan el sistema electoral y el sistema de partidos, centrándose en el estudio en profundidad de las reformas impositivas impulsadas por los Presidentes en los años 80's y 90's.

Desde la teoría de la ambición política, el autor explica que Argentina es un caso particular de sistema “partido-céntrico”, donde los legisladores enfrentan incentivos híbridos. Pues, por un lado, el sistema electoral proporcional con lista cerrada pone en manos de los jefes partidarios el futuro de las carreras de los legisladores. Mientras que, por otro, un sistema de partidos intermedio en términos de nacionalización, donde terceros partidos de base local tienen preponderancia, permite que el armado de las listas pueda estar tanto en manos de jefes partidarios nacionales como locales.

Estos factores, según sigue el argumento, derivan en que, cuando las preferencias de los líderes nacionales y provinciales del partido difieren, los legisladores actúan en función de sus propias ambiciones profesionales, ya sea cultivando la lealtad al partido a nivel local (si sus ambiciones están en la Provincia) o al partido a nivel nacional (si sus ambiciones están en el gobierno nacional).

Al aplicar esta hipótesis en el análisis de legislación impositiva, el autor llega a la conclusión de que, si bien los legisladores se mantienen disciplinados y apoyan los proyectos del presidente, usualmente tratan, con algún grado de éxito, de defender las

finanzas públicas provinciales reteniendo beneficios concentrados localmente (Eaton, 2001; 2002a; 2002b).

La elección de estudiar las reformas impositivas, según argumenta el propio autor, responde a que es un área de política ideal para comprobar el argumento acerca de los incentivos híbridos que generan las instituciones electorales y partidarias, en el comportamiento de los legisladores. Pues, es allí donde es más probable que se dé una oposición de intereses entre los jefes partidarios provinciales y nacionales.

En primer lugar, las medidas que modifican, eximen, difieren o crean impuestos, así como también las que alteran como se reparte la recaudación de los mismos, pueden otorgar importantes ventajas particulares a las economías provinciales. Es decir, pueden significar enormes réditos en términos de reputación a los actores locales, y por ende, generar recompensas a las carreras personales de los legisladores en ese nivel de gobierno (Eaton, 2002a).

No obstante, al mismo tiempo, los líderes nacionales se encuentran menos preocupados por otorgar beneficios particulares, dado que su electorado involucra a todo el país. Esto, los lleva a priorizar la eficiencia del sistema impositivo y el equilibrio de las cuentas nacionales, siendo más reacios, sobretodo en momentos de crisis, a otorgar beneficios impositivos. Los legisladores, en este caso, también tienen incentivos para apoyar la agenda de sus líderes partidarios nacionales en el poder.

Esto se explica por dos motivos principales. Por un lado, los legisladores, al estar a menudo asociados a la imagen del partido a nivel nacional, se benefician electoralmente si éste se percibe exitoso. Por otra parte, los legisladores también pueden recibir recompensas personales a futuro, como por ejemplo la oportunidad de ocupar un cargo en la burocracia nacional, por demostrar lealtad al líder nacional.

En tercer lugar, estos beneficios impositivos son al mismo tiempo fáciles de otorgar y difíciles de quitar una vez que favorecen a cierto electorado. Dicho de otra manera, pudiendo ser otorgados de forma discreta, con una simple enmienda en cualquier proyecto de legislación, suelen percibirse como la pérdida de un derecho cuando quieren ser quitados (Eaton, 2002a).

Dos estudios realizados por Bonvecchi (2010a; 2010b) sumaron evidencia en este sentido, al investigar la naturaleza de la organización legislativa del Congreso argentino a

través de las reformas impositivas sancionadas entre 1983 y 2008. En el primer caso, el objetivo fue desarrollar una explicación acerca de la frecuencia de las reformas tributarias y la naturaleza de esas modificaciones. En el segundo caso, se propuso testear, nuevamente desde el enfoque de la legislación impositiva, diversas teorías acerca del funcionamiento del Poder Legislativo argentino: la teoría “distributiva”, la “informativa” y “partidaria o de cartel”.

Sus hallazgos demuestran que, en el caso de las reformas impositivas, se identifican patrones de comportamiento más bien distributivos que cartelizados. En esta línea, por consiguiente, afirma que resulta difícil sostener que el partido mayoritario haya controlado la producción legislativa en esta dimensión, privándola de modificaciones por otros partidos. Es decir, se trata de un área de política en la que la naturaleza territorial de la representación política influye tanto en la organización del trabajo como en el resultado de la legislación (Bonvecchi, 2010b).

Más precisamente, el autor sostiene que se observan dos formas de organización distributiva del Congreso: *universalismo intra-partido* (Shepsle y Weingast 1981) en el período de alta nacionalización partidaria y bloques legislativos de gran tamaño, y *universalismo extendido* en la etapa de baja nacionalización partidaria y bloques legislativos más pequeños (Bonvecchi, 2010b).

En el primer caso, la lógica que domina es la de distribuir beneficios generalizados al conjunto de las provincias de manera de maximizar los intereses del conjunto de los distritos, de los cuales esos partidos recogían proporciones similares de voto. En el segundo caso, con varios partidos concurriendo a formar coaliciones de gran tamaño, la estrategia del partido de gobierno era la de modificar los proyectos de modo tal de atraer el voto de los opositores, porque no puede confiar en la similitud de incentivos de los propios legisladores oficialistas; mientras que por otro lado, la oposición vota con el gobierno para mejorar su posición a la hora de reclamar el cumplimiento de las compensaciones acordadas (Bonvecchi, 2010b).

Uno de los aportes más importantes que hicieron ambos estudios fue el de medir la “integración” o “nacionalización partidaria” como variable de control del contexto partidario. Pues, según esbozó Eaton (2002a), y definió más precisamente Bonvecchi (2010a; 2010b) si bien los gobernadores en general tienen la intención de intervenir en la

legislación fiscal, de modo de enmendar los proyectos del presidente a su favor, la capacidad de hacerlo depende entre otras cosas del grado de faccionalización interna del partido. Dicho de otra manera, la relación de fuerzas entre el líder partidario nacional y el provincial en lo que se refiere precisamente al armado de las listas legislativas, podrían afectar los incentivos que tienen los legisladores para cultivar la lealtades a uno u otro líder.

Los partidos integrados o nacionalizados, argumenta el autor, se espera transformen el conflicto intergubernamental entre ambos niveles como un conflicto “intra-partidario”, y que por lo tanto los proyectos sancionados tengan menos modificaciones y distribuyan compensaciones de tipo generalizado. Por el contrario, partidos menos integrados o nacionalizados deberían sancionar proyectos con más modificaciones y distribuir compensaciones de tipo limitado, destinadas solo para aquellos distritos de donde extraen las mayores proporciones de votos, o en su defecto, delegar al Ejecutivo la distribución de beneficios entre las provincias para preservar la cooperación dentro del Congreso (Bonvecchi 2010a; 2010b).

Sin embargo, estos hallazgos no distinguen entre Congresos de pluralidad y Congresos de mayoría, probablemente perdiendo de vista cambios en el comportamiento y la estrategia de los legisladores entre ambas categorías. Más precisamente, en este trabajo se entiende que para el período de análisis (1983-2008) no es necesario distinguir entre “partido mayoritario” y “partido de gobierno”. Por el contrario, se toma a ambas categorías como iguales. Pues, según explica el autor (2010b: 14) “se presupuso que el partido de gobierno gozó de mayoría o cuasi-mayoría en la Cámara de Diputados en cualquier administración y de mayoría en el Senado durante los gobiernos del Partido Justicialista”.

A la luz de la teoría de Calvo (2014), aceptar ese supuesto sería demasiado costoso en términos de información, ya que se podrían estar perdiendo de vista las dinámicas que el autor reconoce como propias de un Congreso de pluralidad. Pues, en ese contexto, los partidos minoritarios tienen la oportunidad de retrasar el proceso legislativo, forzando al partido más grande a tomar estrategias de mayor consenso.

De hecho, las expectativas y la evidencia presentada por Bonvecchi (2010a; 2010b), al no tomar en cuenta las variaciones en el tamaño del contingente legislativo del Presidente, podrían ser explicadas más bien por las hipótesis propuestas por Calvo (2014) para el total de la legislación presentada ante el Congreso Argentino. Es decir, que las menores

modificaciones a los proyectos de legislación impositiva no tienen que ver con que las controversias del bloque con más bancas se resuelven al interior del Partido, sino que por el contrario esto ocurre cuando el bloque con más bancas no tiene la capacidad de aprobar legislación por sí mismo.

Retomando el argumento de Calvo (2014), se explica que en ausencia de mayorías más proyectos llegan al plenario a través de “paquetes de leyes” (y por ende se realizan menos enmiendas), y se da un corrimiento del contenido a favor del legislador mediano del plenario. Por el contrario, los proyectos tienen más enmiendas cuando el bloque con más bancas tiene la mayoría. Pues, según la hipótesis expuesta, al no correr el riesgo de no aprobar los proyectos de interés para el bloque, los legisladores usan las herramientas disponibles del proceso legislativo para acomodar sus intereses al interior de la propia bancada.

Por último, Alvaredo et al. (2013) han hecho dos grandes aportes. En primer lugar, han provisto tres nuevos indicadores de éxito legislativo, que superan las dificultades de los indicadores agregados como las tasas de aprobación y de *roll-call* entre partidos. Estos son la “Tasa de Modificación” (MOR), que captura la etapa del proceso legislativo en el que cada proyecto fue enmendado, la “Escala de *input* legislativo” (LIS) que identifica la autoría de las enmiendas y su afiliación partidaria, y la “Escala de sustancia legislativa” (LESS) que determina la distancia entre el proyecto iniciado y el proyecto aprobado en cuanto a su contenido. A diferencia de los primeros, éstos logran capturar los cambios significativos que se producen en el proceso de *lawmaking* y la autoría de esas modificaciones, evitando los sesgos que suelen tener los indicadores agregados al sobrestimar la influencia del actor que inició el proyecto (Alvaredo et al, 2013).

En cuanto a los hallazgos, los autores concluyen en que el Ejecutivo ha dominado la producción de la legislación impositiva, mientras que los legisladores se han enfocado en reformas que atienden a la orientación de sus agendas nacionales y locales. Por otro lado, demostraron que casi un tercio de la legislación impositiva sufrió enmiendas que establecieron reglas permanentes, ineficientes y regresivas, orientadas a beneficiarios particulares (sectoriales o locales), disminuyendo la recaudación y manteniendo el status quo en la relación intergubernamental (Alvaredo et al, 2013).

Sin embargo, tal cual explican los autores, estos hallazgos descriptivos exigen un análisis posterior acerca de cuáles son los determinantes de estos resultados legislativos. Específicamente, a la luz de Calvo (2014), podríamos preguntarnos si el tamaño del contingente legislativo del partido de gobierno es un factor relevante, o si en cambio lo son los cambios en la estructura del sistema de partidos o la dinámica de la competencia partidaria.

El desafío parece estar puesto, entonces, en revisar la evidencia preliminar que ha vinculado esos factores con los resultados de la legislación impositiva, como hicieron los estudios de Eaton (2001, 2002a, 2002b) y de Bonvecchi (2010a; 2010b), a la luz del aporte teórico, metodológico y de recopilación datos de Calvo (2014), como también desde los indicadores desarrollados en el estudio de Alvaredo et al (2013).

3. Marco Teórico

El modelo analítico propuesto por Calvo (2014), aplicado al estudio del total de la producción legislativa, tenía el propósito de describir como variaba el comportamiento de los miembros del Congreso respecto de la presencia de mayorías o cuasi-mayorías oficialistas. Aquí, se contrastará empíricamente el estudio de Calvo (2014) en un universo más pequeño: los proyectos de ley modifiquen el sistema impositivo.

En particular, se buscará determinar si se cumple que en contexto de pluralidad, los Presidentes de comisión firman más dictámenes de proyectos de legislación impositiva, disminuyendo la cantidad de enmiendas y fortaleciendo la posición del legislador del mediano del Plenario, respecto de cuando existe una mayoría parlamentaria.

Dicho de otra manera, al igual que confirma Calvo (2014) para el total de los proyectos ingresados al Congreso argentino desde 1983 hasta el 2007, se buscará analizar si en el caso de la política impositiva, la pérdida de mayorías en el Congreso deriva en un cambio sustantivo del tipo de legislación que obtiene un dictamen en la comisión y que llega al plenario y en una mayor delegación del poder de agenda al Directorio de la Cámara, así como también un aumento en el éxito legislativo de los partidos minoritarios.

Por otro lado, tomando el enfoque propuesto por Alvaredo et al (2013), y a modo de complementar el análisis anterior, se utilizará información de las medidas posicionales de los proyectos de legislación impositiva. Allí, se buscará analizar cómo influye el tamaño

del contingente legislativo del Presidente en el alcance, la dirección y tipo de enmiendas que se realizan tanto a los proyectos que ingresan los miembros del Congreso como los que envía el Presidente.

3.1 Cártel de pluralidad y de mayoría en el Congreso Argentino.

El modelo diseñado por Calvo (2014), denominado “Cartel de pluralidad con regla cerrada”, establece las expectativas teóricas acerca del comportamiento de los legisladores, teniendo en cuenta las reglas y procedimientos propios del Congreso argentino.

Para simplificar, Calvo (2014) considera a cada legislador como miembro de uno de los cuatro posibles bloques: el bloque mayoritario o de pluralidad, cuyos votantes medianos son identificados como M_m y M_p , el bloque de primera minoría cuyo votante mediano es m_1 , y el bloque de segunda minoría donde m_2 es el votante mediano.

Tomando como base el “Modelo procedimental de Cártel con regla abierta” desarrollado por Cox y McCubbins (2005), y según explica Calvo (2014), se espera que en un Congreso donde existe una mayoría parlamentaria, el votante mediano del plenario F , se encuentre a la derecha del votante mediano del partido mayoritario M_m , y a la izquierda del votante mediano de la primera minoría m_1 , que a la vez se encuentra a la izquierda del votante mediano de la segunda minoría m_2 :

$$M_m < F < m_1 < m_2$$

En una situación de regla abierta, y para prevenir la división de su bloque, el jefe de bancada del partido mayoritario deberá impedir toda legislación que caiga a la izquierda del votante mediano del plenario. De este modo, puede habilitar un proyecto que se encuentre entre F y m_1 , garantizando que el partido mayoritario logrará situar la política en F (Cox y McCubbins, 2005; Calvo, 2014).

Sin embargo, al contar con reglas más restrictivas para hacer enmiendas en el plenario, como corresponde al caso argentino, es posible que el partido mayoritario consiga mover el resultado de política incluso más cerca del votante mediano de su bloque (Calvo, 2014). Pues, puede proponer un proyecto a la izquierda de F , pero más cercano a éste punto que lo que está el sq en T_0 , y lograr que sea aprobado (Cox y McCubbins, 2005; Calvo, 2014).

El modelo correspondiente a una situación de pluralidad que introduce Calvo (2014), por su parte, predice una dinámica diferente. Para comenzar, la consideración de modificar el

sq solo se da si éste está situado a la derecha de m_1 , ya que de otro modo los jefes de bloque de las minorías pueden evitar que haya un dictamen de mayoría en comisión, o aplicar la regla de quórum para prevenir la consideración de algún proyecto en el plenario.

Si además se agrega la condición de regla cerrada, el Presidente del Directorio de la Cámara puede habilitar un proyecto que esté por lo menos a la izquierda de m_1 , pero que aún sea preferido antes que el *sq* por el votante mediano de la primera minoría (Calvo, 2014). Dependiendo de cuál sea el *sq* en T_0 , la propuesta estará más lejos o más cerca de M_p .

La conclusión es que, ante la pérdida de la mayoría, el partido que tiene más bancas y que conserva los puestos de *gatekeeping* deberá hacer uso de mecanismos más consensuados en la modificación y aprobación de proyectos. Ya que, de otro modo, no podría asegurarse de que la primera minoría esté dispuesta a dar quórum (Calvo, 2014).

Vale aclarar en este punto, que si bien la mayoría de las normas que ordenan el proceso legislativo aplican para el caso de la legislación impositiva, tres de ellas tienen un impacto directo sobre el modo en que se aprueba este tipo de legislación: (a) la mayoría absoluta requerida para introducir cambios en la asignación específica de la recaudación impositiva; (b) la garantía de que los proyectos impositivos deben ser iniciados en la Cámara Baja; y (c) las mayorías requeridas para revocar las enmiendas introducidas en la Segunda Cámara.

Respecto del punto (a), a partir de la reforma de la Constitución de 1994, los proyectos que proponen asignaciones específicas de la recaudación deben ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara (Bonvecchi, 2010a). Esto quiere decir, que la pluralidad de los votos de los legisladores presentes no es suficiente para iniciar el tratamiento de leyes que modifiquen la asignación de la recaudación impositiva: pues, la mayoría necesaria para aprobar este tipo de legislación debe ser mayor o igual al 50% de las bancas más uno en cada Cámara.

El segundo punto, por su parte, indica que en la mayoría de los casos la Cámara de revisión debería ser la Cámara de Diputados. Es decir, que cualquier modificación que introduzca la Segunda Cámara, en este caso la de Senadores, deberá ser ratificada por los diputados. Si bien esto constituye, en principio, una “ventaja” para la Cámara Baja, la norma descrita en el punto (c) limita esa capacidad de revocar las modificaciones, ya que exige equiparar en tamaño a la coalición que introdujo las enmiendas.

El efecto de este conjunto de normas sobre los proyectos de reforma impositiva, como explica Bonvecchi (2010a), es el de incentivar la formación de coaliciones amplias. Sobre todo en la Segunda Cámara de tratamiento, donde proteger la versión del proyecto propuesta por esos legisladores implica formar la coalición de mayor tamaño posible.

3.2 Modelo teórico del proceso legislativo en política impositiva: variables dependientes, independientes y de control.

Variables dependientes.

Las principales variables dependientes son el “Éxito Legislativo en Comisión” y el “Éxito legislativo en el Plenario”. La primera, implica distinguir entre aquellos proyectos que obtuvieron un dictamen de mayoría en la comisión, y aquellos que no lo obtuvieron y por lo tanto fueron descartados o “cajoneados”. El éxito legislativo en el Plenario, por su parte, se define como los proyectos que obtuvieron la media sanción o sanción en alguna de las Cámaras.

Una tercera y cuarta variable dependiente, no obstante, permiten medir el efecto preciso que tiene la contribución de los legisladores y los partidos en los procesos de elaboración y en la sustancia de la legislación impositiva. Éstas son la “La escala de *input* legislativo”, desarrollada por Bonvecchi y Zelaznik (2011), y “Escala de sustancia legislativa” incorporada por Alvaredo et al (2013).

La primera, observa el origen partidario de quienes introducen enmiendas a los proyectos de ley. Distingue, entonces, entre autores de enmiendas: del partido oficialista, del partido oficialista y opositor juntos, y del partido opositor exclusivamente. A una mayor cantidad de enmiendas del primer tipo, mayor es la influencia del partido de gobierno y menor la de los partidos opositores en el resultado legislativo. Por el contrario, ante una mayor cantidad de enmiendas del segundo y tercer tipo, menor es la influencia del oficialismo y mayor la de los partidos opositores.

La segunda, por su parte, tiene el objetivo de mostrar cuán cerca está el contenido o la “sustancia” del proyecto final aprobado, respecto del proyecto inicial. En este sentido, la variable identifica en qué instancias se modifica cada proyecto y que contenidos o características del mismo se reforman. La ventaja reside en que, al cruzarse con otras

variables, permite ver qué tipo de modificaciones facilitan que el proyecto avance o se estanque en dependiendo el contexto.

El motivo por el cual se adicionan estas variables responde a que, en general, los indicadores agregados como “Éxito legislativo” corren el riesgo de tergiversar los patrones empíricos que se buscan identificar. Por ejemplo, pueden mostrar que el actor que inicia el proyecto tiene una mayor influencia en la legislación final de la que en realidad conserva (Alvaredo et al, 2013). De hecho, si se observan las modificaciones en el contenido de la legislación por sobre las tasas de aprobación finales, podría ponerse en evidencia que por el contrario otro actor supera la influencia del iniciador del proyecto, o que existe un acuerdo entre ambos en el tipo de proyecto que puede ser aprobado.

Variables independientes.

La principal variable explicativa en consideración, que se incluye tanto en los modelos de éxito legislativo en comisión como en el plenario, es el “Nivel de apoyo legislativo en la Cámara”. En este punto es importante notar que para el caso argentino, entre 1983 y 2007, esta variable solo contempló dos categorías: “mayoría” o “pluralidad” (Calvo, 2014).

La categoría “mayoría en el plenario”, por lo tanto, corresponde cuando un solo partido o coalición cuenta con más del 50% de las bancas del plenario, de modo que al mismo tiempo que controla la mayoría de los puestos con poder de agenda, puede pasar legislación con el exclusivo apoyo de sus miembros. Por el contrario, la categoría “pluralidad en el plenario” se da cuando el partido o coalición más grande del Congreso controla un número de bancas menor al 50%, pero conserva gran parte de los puestos de autoridad y poder de agenda. Es decir, si bien es capaz de prevenir el avance de legislación que divida a su bloque, no puede aprobar proyectos con el apoyo exclusivo de sus miembros.

El efecto esperado de esta variable es que, ante la pérdida de la mayoría, se fortalezca la posición del votante mediano del plenario o de la comisión vis-a-vis el votante mediano del partido mayoritario en el porcentaje de legislación aprobada (Calvo, 2014).

En segundo lugar, para los modelos que estudian el éxito legislativo en Comisión, se incluye una variable que identifica si el Presidente de la Comisión pertenece al partido mayoritario o minoritario. Esto responde a que los Presidentes de comisión son importantes actores de *gatekeeping* en esta instancia legislativa, ya que cuentan con: atribuciones

especiales para definir la agenda de trabajo, doble voto en todas las decisiones de la Comisión y la posibilidad de solicitar que se amplíe o suprima a su comisión del giro de un proyecto o se unifiquen los giros de proyectos sobre el mismo asunto (Calvo y Sagarzazu, 2011; Calvo, 2014). Es decir, son actores con importantes ventajas comparativas para favorecer sus preferencias, o las del bloque partidario que representan.

La variable “Tipo de presidencia de Comisión”, entonces, puede tomar dos categorías: (a) Presidencia de comisión de mayoría o pluralidad, y (b) Presidencia de comisión minoritaria. Según la evidencia presentada por Calvo (2014), se espera que en congresos de mayoría, si la variable toma la categoría (a) “Presidencia de comisión mayoritaria”, tengan mayor éxito en comisión tanto los proyectos ingresados por miembros del partido mayoritario, como los que fortalecen la posición del votante mediano de su partido. Por el contrario, se espera que ante la pérdida de mayoría, aumente la proporción de proyectos que obtienen un dictamen favorable, y que al mismo tiempo esos proyectos satisfagan en menor medida al votante mediano del partido con más bancas en el Congreso, respecto de la situación descripta previamente.

Por otro lado, si la variable toma la categoría (b) “Presidencia de comisión minoritaria”, se espera que se reporten al plenario aún más proyectos que en cualquiera de las situaciones anteriores donde hay un Presidente de comisión mayoritario. Esto implicaría que se delega mucho más poder de decisión al directorio de la Cámara. En particular, cuando se pierde la mayoría de las bancas y la comisión es presidida por la minoría, se espera que el votante mediano de la comisión sea capaz de reportar una gran cantidad de proyectos al plenario.

Por último, tal cual analiza Calvo (2014), uno de los objetivos es identificar cuanto impacta en sí misma la cercanía del iniciador del proyecto a la preferencia del votante mediano del total de legisladores y del partido con más bancas en la explicación del éxito legislativo, ya sea en comisión o en el plenario.

En el caso del análisis del éxito en comisión, contamos con la “Distancia ideológica entre el proyecto y el votante mediano de la Comisión” y la “Distancia ideológica entre el proyecto y el votante mediano del bloque con más bancas en Comisión”. El impacto esperado de estas variables es que, en situaciones de pluralidad, a mayor distancia del votante mediano de la comisión haya menos probabilidades de obtener un dictamen

favorable; y que, por el contrario, en situaciones de mayoría, una mayor distancia del votante mediano no afecte la tasa de éxito.

Al mismo tiempo, se espera que en situaciones de mayoría, cuanto más cerca se encuentre el proyecto respecto del votante mediano del partido mayoritario en comisión, haya más probabilidades de obtener un dictamen favorable. Por último, en situaciones de pluralidad, la cercanía al votante mediano del partido con más bancas debería otorgar beneficios mucho más discretos (probabilidad de éxito moderada).

Por otro lado, en el caso del análisis del éxito en el plenario, utilizamos las variables “Distancia ideológica entre el proyecto y el votante mediano del Plenario” y “Distancia ideológica entre el proyecto y el votante mediano del bloque con más bancas en el Plenario”.

En situaciones de pluralidad, la expectativa es que a mayor distancia del votante mediano de la Cámara, disminuya en gran medida la probabilidad de aprobación del proyecto en el plenario. Es decir, una vez que se pierde la mayoría se espera que la cercanía al votante mediano del plenario adquiera mayor relevancia en la porción de legislación aprobada. En situaciones de mayoría, por el contrario, se espera que una mayor distancia al votante mediano no tenga relevancia sobre la tasa de éxito.

Respecto de la segunda variable, es esperable que ante la presencia de mayorías en el plenario y una mayor distancia entre el proyecto y el votante mediano del partido mayoritario, haya una significativa baja en las probabilidades de éxito. Es decir, proyectos más cercanos al votante mediano del partido mayoritario explicarían una mayor proporción de la legislación aprobada en cada Cámara.

Por el contrario, en situaciones de pluralidad, se espera que a mayor distancia disminuya en menor medida las probabilidades de éxito. Es decir, la cercanía entre el proyecto votante mediano del partido mayoritario, si bien explicarían una parte de la legislación aprobada, lo harían en menor medida que en situaciones de mayoría.

Variables de control

Al tratarse de un estudio de proceso de aprobación y el resultado de la legislación impositiva, bajo situaciones de pluralidad y de mayoría, cabe cuestionarse que impacto tiene el votante mediano calculado exclusivamente para esta dimensión de política.

Esto se debe a que, si bien gran parte de la literatura predice altas tasas de disciplina partidaria para el Congreso Argentino² (Molinelli, 1991; Mustapic y Gorretti, 1992; Jones, 1997 y 1998; Jones y Hwang, 2005), la influencia de intereses locales en este tipo de legislación, podría alterar la distribución de preferencias entre partidos políticos y al interior de los partidos políticos. Esto, al mismo tiempo, podría resultar en legisladores medianos de las comisiones y del plenario con “puntos ideales” distintos a los observados para el total de la legislación.

Las dos variables de control propuestas, entonces, son la “Distancia entre el legislador mediano de la Cámara y el legislador mediano fiscal” y la “Distancia entre el legislador mediano del partido mayoritario en la Cámara y el legislador mediano fiscal”. Si es cierto que los votantes medianos de la Cámara calculados para el total de la producción legislativa y aquellos calculados para la producción de legislación impositiva difieren en gran medida, se esperaría que una mayor distancia entre ambos disminuyera la probabilidad de éxito.

De este modo, no solo se estaría agregando nueva información, sino que de compararla con el impacto que tengan las demás variables independientes, podrían deducirse nuevos patrones de comportamiento de los legisladores en esta área de política.

Además, con el objetivo de detectar comportamientos más bien “distributivos”³ que “cartelizados” en el plenario, incluiremos, al igual que lo hicieron Calvo y Sagarzazu (2011), una variable que mida la “Distancia entre el votante mediano del partido mayoritario en la comisión y el votante mediano de la Cámara”. En este caso, dado que el 96,21% de los proyectos considerados en nuestra base pasan por la Comisión de

² Lo que indicaría que cada legislador, en general, vota de forma similar a sus pares de bloque en todas áreas de política pública.

³ Las teorías distributivas sostienen que la legislatura se encuentra organizada para asegurar que los legisladores obtengan ganancias de su trabajo legislativo intercambiando votos por los proyectos particularistas favoritos de cada uno (Bonvecchi, 2010b: 9). Uno de los supuestos, entonces, es que los legisladores buscan satisfacer las preferencias particularistas de los grupos de interés que constituyen su electorado. En segundo lugar, para las teorías distributivas, la organización legislativa facilita este intercambio porque ayuda a que el acuerdo entre legisladores se mantenga a lo largo del proceso legislativo. Si las cámaras requieren dictámenes de las comisiones para tratar proyectos, los legisladores pueden garantizar que el recinto sólo discuta los proyectos que incorporan las demandas particularistas de sus electores (Bonvecchi, 2010b : 10). Finalmente, dado que existe una incertidumbre estructural acerca de quiénes han de integrar la mayoría (Baron, 1989), sólo el intercambio generalizado de votos a favor de los proyectos preferidos por cada legislador garantiza que los electorados particulares de todos reciban, efectivamente, algún beneficio (Bonvecchi, 2010b).

Presupuesto y Hacienda⁴, solo se tomará en cuenta el votante mediano del partido mayoritario en esta Comisión. La expectativa es que una mayor incongruencia entre el votante mediano del partido mayoritario en la Comisión y el votante mediano del plenario (mayor distancia) debería reducir la tasa de aprobación de los proyectos propuestos por la comisión sólo ante la existencia de patrones de comportamiento distributivos. Pues para que una coalición formada en torno del votante mediano sea efectivamente mayoritaria necesitaría distribuir suficientes beneficios a legisladores de modo tal de impedir la formación de coaliciones alternativas. Por el contrario, si esta variable no afecta la tasa de éxito, podríamos estimar que el poder negativo de agenda ejercido por el partido mayoritario en la Comisión fue exitoso en evitar que se reporten proyectos alejados de las preferencias del votante mediano del partido con más bancas.

El resto de las variables de control se dividen entre las que dependen del tipo de legislador o el tipo de proyecto, y las que dependen del contexto o la trayectoria de ese proyecto. Dentro del primer grupo, tomamos, en primer lugar, la variable “Presidente del Comisión”, que identifica si el iniciador del proyecto ocupa el cargo de Presidente de la Comisión o no. Ocupar ese puesto, como expusimos anteriormente, puede potenciar las posibilidades de obtener un dictamen favorable.

En segundo lugar, agregamos la “Antigüedad del patrocinador del proyecto”. Se espera que una mayor trayectoria en el Congreso por parte del legislador que inicie la ley, impacte positivamente su tasa de éxito tanto en la Comisión como en el Plenario (Calvo, 2014).

En tercer lugar, incluimos la variable “Proyecto Multi-Bloque”. Ésta identifica la cantidad de proyectos que fueron co-firmados por legisladores del partido de gobierno y opositores juntos. El impacto esperado de esta variable es, no solo que aumenten la cantidad de proyectos “multi-bloque” en Congresos de pluralidad, sino que estos expliquen una mayor proporción de los proyectos que obtienen éxito en ese contexto, respecto de Congresos de mayoría, indicando mayor consenso y cooperación (Calvo, 2014).

En este sentido, también incluimos el “Número total de co-firmantes del proyecto”. La expectativa es que al contar con un mayor número de co-firmantes, y por ende, se asume,

⁴ Como contrapartida, ninguna de las Comisiones restantes concentra más del 12% de los proyectos. Al mismo tiempo, si pasamos a considerar las observaciones (cada proyecto por cada comisión), Presupuesto y H. concentra el 42,58%, mientras que el resto de las Comisiones no reciben más del 5% de las observaciones. Ver anexo 1, a) y b).

un apoyo más amplio, aumente la tasa de éxito legislativo en cualquier instancia. En el caso del ejecutivo incluimos la variable “cofirma del Ministro de Economía”, como factor que podría aumentar la probabilidad de éxito.

En quinto lugar, para los modelos de éxito legislativo del Presidente incluimos la variable “Popularidad del Presidente”. Se espera que a mayores niveles de “aprobación” por parte de la opinión pública, más costoso sea para los legisladores rechazar proyectos del ejecutivo, y por ende mayor la tasa de éxito (Calvo, 2007; Alemán y Calvo, 2010).

Por último, agregamos la variable “Número de proyecto ingresados por el patrocinador” (Calvo, 2014), calculado por período. El supuesto es que a mayor número de proyectos ingresados por el mismo actor (ya sea cada legislador en particular, como el ejecutivo), baje la probabilidad de éxito de ese proyecto en particular.

En el segundo grupo de variables incluimos, en primer lugar, para los modelos de éxito en la Comisión, la variable “Comisión de Pluralidad” (Calvo, 2014). El objetivo es tanto controlar situaciones en las que por más haya mayoría en el plenario, solo exista una pluralidad de representantes del partido mayoritario dentro de la Comisión, y viceversa. Es decir, si aún contando con solo la pluralidad de las bancas en el plenario, el partido con más bancas logra mantener una mayoría dentro de la Comisión⁵.

En el primer caso, se controlaría la disminución de la importancia relativa del votante mediano del partido mayoritario en comisión para obtener un dictamen favorable, mientras que en el segundo se controlaría el aumento de la importancia relativa de este actor.

En el mismo sentido, para los modelos de éxito legislativo del Presidente incluimos la variable “Congreso dividido”, ya que en este caso se consideran ambas Cámaras. El impacto esperado es que ante Congresos donde una oposición consolidada controla una de las Cámaras, disminuya las probabilidades de aprobación de los proyectos del Ejecutivo.

En segundo lugar, adicionamos la variable “Número de comisiones a las que es girado el proyecto”. La expectativa es que, a mayor número de comisiones a los que es referido el

⁵ Calvo (2014), utiliza en este caso la frase “stacked committee”, haciendo alusión a que se trata de una situación inusual o “manipulada” por el partido con más bancas. Pues, según autores como Calvo y Sagarzazu (2011) no existe un sesgo partidario ni mayoritario significativo en la composición partidaria de las comisiones, y éstas son en general proporcionales aún cuando su número de integrantes representa tan solo una pequeña fracción del total de representantes en la cámara.

proyecto, y por ende al aumentar los puntos de veto, sea menos probable el éxito en la instancia de Comisión.

En tercer lugar, incluimos una variable que dé cuenta del grado de nacionalización del sistema de partidos. Se espera que a mayor nacionalización del sistema de partidos, haya bloques oficialistas grandes, conformados únicamente por integrantes del partido del presidente, que tengan menores incentivos a enmendar los proyectos y distribuyan beneficios del tipo generalizado (Bonvecchi, 2010a). En este sentido, el votante mediano del bloque mayoritario o de pluralidad, sería un actor más uniforme respecto de sus pares del partido, y por ende podría predecir con mayor precisión el éxito de los proyectos cercanos a su posición.

Por el contrario, a menor nacionalización del sistema, se espera que las coaliciones que logran llevar a cabo reformas estén compuestas por más de un partido (Bonvecchi, 2010a), y por ende realicen más modificaciones a los proyectos y distribuyan compensaciones de tipo limitado o particularista (Bonvecchi, 2010a). Es decir, una menor nacionalización del sistema de partidos, impactaría negativamente sobre la importancia del votante mediano del partido con más bancas para aprobar legislación.

Por último, una variable que permita medir el contexto económico y fiscal, se usará para controlar el “activismo reformista” que, como plantea Bonvecchi (2010a), pueden provocar situaciones de urgencia, donde se necesitan hacer cambios marginales al sistema para aumentar la recaudación. Como explica el autor, estos suelen ser “impuestos de emergencia” o impuestos que tienen una vigencia determinada y un fin específico. Es decir, muchas veces pasada la crisis se revierten.

La variable “Contexto Económico”, entonces, busca distinguir tanto la presencia de situaciones de recesión, y su posible desencadenamiento en crisis fiscales, como situaciones de crecimiento de la economía y aumento de la recaudación, que puedan aumentar o disminuir, respectivamente, la cantidad de reformas realizadas al sistema impositivo.

4. Marco metodológico

Nuestro diseño de investigación, determinado por los objetivos y el marco teórico que seleccionamos, es de tipo explicativo en tanto buscamos dar un argumento de por qué la ausencia de mayorías impacta sobre el mecanismo por el cual se elaboran políticas

impositivas y su resultado. Dado el caso, la metodología que consideramos más pertinente es la cuantitativa, cuyo principal potencial reside en su capacidad de procesar una gran cantidad de casos.

El universo de estudio se compone todos los proyectos de ley ingresados por miembros del Congreso en la Cámara baja del Congreso argentino, y en ambas Cámaras en el caso de los proyectos del Ejecutivo, que reformen, creen, eximan impuestos, o modifiquen el destino de su recaudación, entre el 21 de Diciembre de 1983 y el 21 de Diciembre del 2007.

Para ello, a partir de la base “Argentine Legislative Dataset 1.1” (Calvo y Sagarzazu, 2014) y el material de réplica del trabajo de Calvo (2014) se conformaron dos bases de datos, una para los proyectos de los legisladores y otra que contiene los proyectos enviados por el Presidente. En el primer caso, contamos con una suma de 3.828 observaciones, correspondientes a cada proyecto de legislación impositiva y su paso por cada comisión.

En la base de los proyectos enviados por el Ejecutivo, por otro lado, tenemos un total de 230 observaciones entre los proyectos ingresados a ambas cámaras del Congreso.

El método que se utilizó para filtrar estos proyectos dentro de la base de Calvo y Sagarzazu (2014) fue el siguiente:

- En primer lugar, se identificaron todos los proyectos que mencionaran las palabras “impuesto/s”, “tasa/s”, “contribución/es”, “tributo/s” y “coparticipación”.
- En segundo lugar, se revisó el fragmento del resumen del proyecto que contiene la variable “summary” (Calvo y Sagarzazu, 2014). Aquí se descartaron proyectos que hicieran reformas de administración y financiación tributaria; y cualquier otro proyecto que no correspondiera al objeto de estudio.
- En tercer lugar, aquellos proyectos donde los dos mecanismos anteriores no resultaron suficientes para determinar si comprendían alguna reforma del sistema impositivo, se procedió a leer los textos completos, recopilados por la Dirección de Información Parlamentaria y la Biblioteca del Congreso de la Nación.

Una tercera base de datos, en este caso la elaborada para el trabajo de Alvaredo et al (2013), comprende todos los proyectos de ley que crean nuevos impuestos o beneficios impositivos, y los que modifican la legislación tributaria entonces vigente. Ésta, a diferencia de las anteriores, si bien incluye todas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, comprende los proyectos presentados por legisladores que al menos obtuvieron

media sanción en alguna de las Cámaras del Congreso. Además, contiene variables que proporcionan información sustantiva acerca del contenido de los proyectos, las enmiendas que sufrieron en cada instancia y la pertenencia partidaria de los autores de esas enmiendas.

Por último, también se observa una amplia variabilidad del principal factor explicativo en consideración: el “Nivel de apoyo legislativo en la Cámara”. Como sostiene Calvo (2014), Argentina se caracteriza por conformar congresos donde, en general, el partido o la coalición más grande solo logra controlar la pluralidad de las bancas, sin superar el umbral de la mayoría. Asimismo, a lo largo de los 24 años que comprende el estudio, observamos ocho casos en los que el partido o coalición de gobierno posee la pluralidad de las bancas de la Cámara Baja (1987-1989; 1989-1991; 1991-1993; 1993-1995; 1997-1999; 1999-2001; 2001-2003; 2005-2007), contra cuatro casos en los que el partido de gobierno conserva la mayoría de los diputados (1983-1985; 1985-1987; 1995-1997; 2003-2005).

En la cámara de senadores, sin embargo, observamos tres situaciones de pluralidad del oficialismo (1983-1985; 1985-1987; 1987-1989), mientras que a partir del 1989 en adelante se consolidó una firme mayoría del PJ en ésta cámara, sin importar el partido de gobierno.

Por último, solo existen tres casos “puros”, es decir, en los que el partido de gobierno cuenta con la pluralidad o la mayoría de las bancas en ambas cámaras: esto es entre 1987 y 1989, cuando el gobierno de Alfonsín contaba la pluralidad de los votos en ambas cámaras (aunque lo superaba en un pequeño porcentaje el PJ en el senado); entre 1995 y 1997 y entre 2003-2005, donde Menem y Kirchner respectivamente, gozaron de una mayoría tanto en diputados como en senadores.

4.1 Modelo estadístico del éxito legislativo en situaciones de mayoría y pluralidad

Calvo (2014) considera, para la elaboración del modelo estadístico, la probabilidad de éxito de cada iniciativa p , como una función aditiva de la distancia al cuadrado⁶ entre la ubicación proyecto iniciado i del legislador k en el congreso j y el votante mediano del

⁶ Según explica el autor, si bien se podría estimar la probabilidad de éxito usando las distancias absolutas (al igual que Cox y McCubbins (2005)), dado que aquí se combinan dos parámetros de distancia (al votante mediano del partido mayoritario y al votante mediano de la Cámara), y que la función decreciente y los resultados de ambas variables son casi iguales, es preferible utilizar una función cuadrática de pérdida (Calvo, 2014: 43, 59). Las ventajas matemáticas que ofrece una función cuadrática de pérdida son tanto las propiedades de varianza como el hecho de que es simétrica: un error por encima del objetivo, a igual magnitud, causa la misma pérdida si se da por debajo del objetivo.

partido mayoritario al cuadrado, $L_k(p) = -\beta_1(p_{ijk} - M_M)^2$, y la distancia al cuadrado de la ubicación de la iniciativa y el votante mediano del plenario, $L_k(p) = -\beta_2(p_{ijk} - F)^2$. Los demás factores en consideración que pueden afectar la probabilidad de éxito legislativo, por último, son agregados como Z .

$$L_k(p) = \beta_1(p_{ijk} - M_M)^2 + \beta_2(p_{ijk} - F)^2 + \lambda Z$$

Los parámetros β_1 y β_2 describen la magnitud de cambio en la probabilidad de éxito, explicada por la cercanía de la propuesta a los votantes medianos del partido mayoritario M_M y el votante mediano de la Cámara F. Si $\beta_1 < 0$, indica que hay una mayor probabilidad de éxito a medida que la distancia entre el proyecto y el votante mediano del partido mayoritario disminuye, mientras que si $\beta_2 < 0$, indica que la probabilidad de éxito aumenta a medida que la propuesta se acerca al votante mediano del plenario (Calvo, 2014).

Por lo tanto, mientras el Congreso funcione bajo un “Modelo de Cartel de mayoría”, el éxito legislativo debería decrecer a medida que el proyecto se aleja más del votante mediano del partido mayoritario, y al mismo tiempo sería indiferente a la cercanía del votante mediano de la cámara.

$$\beta_1 < 0, \beta_2 = 0$$

Por el contrario, la expectativa del “Modelo de agenda del plenario”⁷ es que el éxito legislativo debería decrecer a medida que el proyecto se aleja del votante mediano del plenario, y debería ser indiferente a la cercanía del votante mediano del partido con más bancas.

$$\beta_1 = 0, \beta_2 < 0$$

Por último, mientras el Congreso funcione bajo el “Modelo de Cártel del pluralidad”, se espera que el proyecto tenga éxito si se ubica entre el votante mediano del Partido mayoritario M_M , y el votante mediano de la Cámara F. Dicho de otra manera, el éxito legislativo debería disminuir tanto si el proyecto se aleja de M_M como de F (Clavo, 2014).

$$\beta_1 < 0 \text{ y } \beta_2 < 0$$

⁷ Modelo procedimental de Cártel con regla abierta (Cox y McCubbins, 2005)

4.2 Operacionalización de las variables.

Variables dependientes.

- Éxito legislativo.

Tanto la variable “Éxito legislativo en Comisión” como “Éxito legislativo en el Plenario” fueron tomadas a partir de la base de datos de Calvo y Sagarzazu (2014). Cada una toma como indicador variables categóricas, a saber: “salioComision”, que toma el valor de 1 si el proyecto obtiene un dictamen favorable, y 0 si es descartado; “media sanción”, que asigna el valor de 1 si el proyecto fue aprobada en la primera cámara y 0 si fue rechazado; y “sanción” cuando el paso por la Cámara implica el rechazo (tomando el valor 0) o la aprobación final del proyecto (tomando el valor de 1), respectivamente.

- Escala de *input* legislativo.

Los datos fueron tomados de la variable “Legislative input score” (LIS), desarrollada por Bonvecchi y Zelaznik (2011), e incorporada para los proyectos de legislación impositiva en el trabajo de Alvaredo et al (2013). La variable toma el valor 1 si los autores de las enmiendas pertenecen del partido oficialista, el valor 2 si en cambio los proyectos fueron enmendados por legisladores del partido oficialista y de la oposición juntos, y el valor 3 si los autores de las enmiendas pertenecen al partido opositor.

- Escala de sustancia legislativa.

Provista por Alvaredo et al (2013) bajo el nombre de “Legislative Substance Scale” (LESS), en primer lugar, codifica a cada uno de los proyectos incluidos en su base de datos, para cada etapa del proceso legislativo, en 8 dimensiones económicas:

1. *Tipo de impuestos que involucra el proyecto.* Al valor agregado, a las Ganancias, al consumo, a los bienes personales, a los activos financieros o transacciones.
2. *Duración de la regla impositiva.* Puede ser permanente (1), si no incluye cláusula de caducidad; provisional (2) si la fecha de caducidad está especificada.
3. *Alcance de la regla impositiva.* General (1) si no distingue beneficiarios de no beneficiarios; sectorial (2) si designa beneficiario/s a cierto/s sector/es o actividad/es; local (3) si designa beneficiario a una región, provincia o ciudad en

particular; particular (4) si está designado a una firma o un conjunto de firmas específicas; mixta (5) si es sectorial y particular o local al mismo tiempo.

4. *Recaudación potencial que se obtendrá del proyecto.* Alta (1) si puede producir una suma superior al 5% de la recaudación anual; baja (2) si produce una suma menor al 5% de la recaudación anual; neutral (3) si no modifica el status quo; y negativa (4) si reduce la recaudación actual –por ejemplo vía exenciones- .
5. *El efecto del proyecto en la eficiencia del sistema impositivo.* El sistema es más eficiente (3) si: amplía la base de recaudación, promueve una tasa de IVA uniforme, escalas progresivas y equivalentes para el impuesto a las ganancias personales y de las empresas, y/o grava el consumo de producto u actividades insalubres o contaminantes; menos eficiente (1) si ocurre lo opuesto; y mixto (2) si algunos de esos factores van en una dirección y otros en la contraria.
6. *El efecto del proyecto en la equidad del sistema impositivo.* Define si establece reglas progresivas (3) o regresivas (1), o simplemente es neutral en esta dimensión (2).
7. *El impacto del proyecto en las relaciones fiscales intergubernamentales.* Beneficioso para el gobierno nacional (1) si reduce el monto a repartir entre las provincias, aumenta el porcentaje para el nivel federal, o ambos; neutral (2) si mantiene el status quo; mixto (3) si aumenta o disminuye el monto a distribuir y el porcentaje dispuesto para la Nación y las provincias; y beneficioso para el gobierno provincial (4) si aumenta el monto a repartir a las provincias, o lo hace el porcentaje que reciben, o ambos.
8. *Presencia o ausencia de una asignación específica de parte recaudación.* Codificado como 1 y 0 respectivamente.

Los puntajes en cada dimensión permiten, en segundo lugar, calcular efectivamente la “Escala de sustancia legislativa” para cada paso del proceso legislativo. De este modo, cada proyecto es codificado con:

- (0) Si no recibió ninguna enmienda a lo largo de todo el proceso legislativo.
- (1) Si el proyecto tuvo cambios en una o dos dimensiones económicas, pero mantuvo un puntaje global igual al inicial.
- (2) Si las enmiendas introducidas cambian el puntaje de una o dos dimensiones.

- (3) Si los cambios introducidos fueron sustanciales en 3 dimensiones y/o hubo cambios menores en más de 3 dimensiones
- (4) Si los cambios introducidos fueron sustanciales en más de tres dimensiones y/o hubo cambios menores en 5 o más dimensiones.
- (5) Si hubo cambios sustanciales en cualquiera de las instancias en 5 o más dimensiones
- (6) Si hubo modificaciones sustanciales en todas las dimensiones.

Variables independientes.

- Nivel de apoyo legislativo en la Cámara.

Se toma como indicador la variable dummy “plurality” desarrollada por Calvo y Sagarzazu (2014) que asigna el valor 1 si el Partido más grande en el plenario controla solo la pluralidad de las bancas, y 0 en cualquier otro escenario, que en el caso Argentino para este período sería igual al control de la mayoría de las bancas.

- Tipo de presidencia de Comisión.

Se utilizó la variable “MajPres” de la base Calvo y Sagarzazu (2014), que asigna 1 si el presidente de la Comisión es miembro del partido con más bancas en el Congreso, y 0 en cualquier otra situación.

- Distancia al votante mediano.

Tanto la variable de distancia de cada proyecto al legislador mediano de cada comisión y cada Cámara, como la de distancia de cada proyecto al legislador mediano del Partido mayoritario en la comisión y en Plenario, fueron tomados de la base de datos de Calvo y Sagarzazu (2014).

Cada una fue calculada, respectivamente, a partir de las fórmulas:

$$(p_{ikj}-C)^2; (p_{ikj}-F)^2; (p_{ikj}-M_M)^2; (p_{ikj}-M)^2$$

Donde C es igual al votante mediano de la Comisión, F al votante mediano del Plenario, M_M el votante mediano del partido con más bancas en la Comisión, y M el votante mediano

del partido mayoritario en el Plenario. Y donde P es el proyecto ingresado a la Comisión o a la Cámara, con una ubicación i , perteneciente al legislador k , en el Congreso j .

En todos los casos el subíndice i es medido a partir de la ubicación ideológica del *sponsor* principal del proyecto (Calvo, 2014), que a la vez se clasifica en dos dimensiones: (1) Oficialismo-Oposición, (2) Izquierda-Derecha. En el caso de los proyectos del Presidente, Calvo (2014) tomó como *proxy* de ubicación ideológica del proyecto, la preferencia del jefe de bloque de su bancada.

El cálculo de los puntos ideales (o “ubicación”) de los legisladores, así como también las posiciones de los votantes medianos, son estimadas por Calvo (2014) a partir los datos de co-firma de proyectos y el análisis de los componentes principales en R, siguiendo la metodología propuesta por Alemán et al. (2009)⁸.

Variables de control.

- Distancia del votante mediano de la Cámara al votante mediano Fiscal⁹.

Para la construcción de esta variable se replicó la metodología utilizada por Calvo (2014) para obtener los legisladores medianos de la Cámara, pero con la diferencia de que solo se tomó en cuenta al grupo de legisladores que firmó y co-firmó proyectos de legislación impositiva.

Una vez obtenido el legislador mediano “fiscal” de la Cámara en cada dimensión, se procedió a construir la variable de distancia respecto de los votantes medianos calculados para el total de la legislación. Para ello, se utilizaron las fórmulas de distancia:

⁸ Para calcular los puntos ideales, Calvo (2014) considera a cada legislador l_i como el firmante de cierta iniciativa b . Luego, construye una matriz cuadrada de afiliación $A = X X'$, donde la diagonal principal describe el total de proyectos *sponsorados* por cada legislador, y la diagonal secundaria indica la cantidad de veces que cada par de legisladores *co-sponsoraron* legislación. La proporción de proyectos co-firmados por cada par de legisladores, comparado con el total de proyectos firmados por cada uno, produce una matriz de acuerdo $G = a_{ij} / \text{diag}(a_{ij})$. Finalmente, utiliza el análisis de componentes principales en R 2.II, calculando los puntos ideales a partir del uso del valor singular de descomposición en las matrices G centradas y logarítmicamente transformadas. Para más información, ver Alemán et al. (2009).

⁹ Esta variable se conformó únicamente para los proyectos iniciados por miembros del Congreso, ya que en el caso de los proyectos del Ejecutivo no se contaba con la información suficiente acerca de la ubicación de cada proyecto en ambas dimensiones (pc1 y pc2), ni de los legisladores medianos en cada dimensión, de modo que no podía utilizarse la misma fórmula. Nótese que la mayoría de las variables utilizadas en este estudio fueron tomadas directamente del material de réplica de proporcionado por Calvo (2014).

$$D_{LMF-LM} = \sqrt{(Fpc1 - LMFpc1)^2 + (Fpc2 - LMFpc2)^2}$$

$$D_{LMF-MP} = \sqrt{(Mpc1 - LMFpc1)^2 + (Mpc2 - LMFpc2)^2}$$

Donde F es igual al votante mediano de la Cámara y M el votante mediano del Partido mayoritario en la Cámara; $pc1$ y $pc2$ representan la dimensión gobierno-oposición e izquierda-derecha respectivamente; y donde LMF representa al votante mediano del plenario, dentro del grupo de legisladores que participaron en la elaboración de los proyectos en consideración.

- Distancia entre el votante mediano del Partido mayoritario en la Comisión y el votante mediano del Plenario.

Para la construcción de esta variable se tomaron los datos del votante mediano del partido con más bancas en la Comisión de Presupuesto y Hacienda (McpH), calculado para los doce Congresos en consideración por Calvo y Sagarzazu (2011), y la variable “Votante mediano de la Cámara” (F) (Calvo y Sagarzazu, 2014). Nuevamente, se aplicó la fórmula de distancia:

$$D_{CPH-F} = \sqrt{(F - Mcph)^2}$$

- Presidente de Comisión

La variable fue tomada de Calvo y Sagarzazu (2014), y toma valor 1 si el *sponsor* principal del proyecto es el Presidente de la Comisión, y 0 si no lo es.

- Antigüedad del patrocinador del proyecto.

Tomada nuevamente de Calvo y Sagarzazu (2014), la variable “tenure” es igual a la cantidad de años que el iniciador del proyecto ha servido al Congreso.

- Proyecto Multi-Bloque.

Como indicador se tomaron los datos proporcionados por la variable dummy “mbloq” (Calvo y Sagarzazu, 2014), que toma el valor de 1 si el proyecto es co-firmado por más un Partido Político, y 0 si es co-firmado por legisladores del mismo partido.

- Número total de co-firmantes del proyecto.

Se utilizó la información provista por la variable “nfirm” (Calvo y Sagarzazu, 2014), que es igual al número total de co-firmantes por proyecto.

En el caso de los proyectos del ejecutivo, el indicador fue la variable *dummy* “cofirma_economía”, también desarrollada por Calvo y Sagarzazu (2014).

- Popularidad del Presidente.

Se toma la variable “presapp”, también presente en la base de datos elaborada por Calvo y Sagarzazu (2014). El indicador consiste en el índice de imagen positiva del Presidente, proporcionado mensualmente por *Nueva Mayoría* (Calvo, 2014).

- Número de proyectos ingresados por el patrocinador.

Tomada de la variable “Infirm_idrep” (Calvo y Sagarzazu, 2014), asigna a cada proyecto el número que le corresponde según el orden y la cantidad de proyectos presentados por el patrocinador del mismo, para cada período legislativo.

- Comisión con Pluralidad.

Tomada de Calvo y Sagarzazu (2014) la variable identificada como “PluralityCommitte” toma el valor de 1 si el partido mayoritario en la Comisión conserva solo la pluralidad de la bancas dentro de la misma, y 0 en cualquier otro escenario.

- Congreso dividido.

Presente en la base de datos utilizada en el estudio bajo la etiqueta “divcong” (Calvo y Sagarzazu, 2014), toma el valor de 1 si al menos una de las Cámaras se encuentra controlada por una oposición consolidada, y 0 en cualquier otra situación.

- Número de comisiones a las que es girado el proyecto.

Datos proporcionados por la variable “ncomgen” (Calvo y Sagarzazu, 2014), que indica el número total de comisiones a los que fue referido cada proyecto en esa Cámara.

- Nacionalización del Sistema de Partidos.

Operacionalizado por el “Party System Nationalization Score” de Jones y Mainwaring (2003), los datos se tomaron entre 1983 y 2001 de Jones y Mainwaring (2003), entre 2003-2004 y el año 2007 de Suarez Cao (2011); y para los años 2005 y 2006 de la elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio del Interior. La variable toma un valor entre 0 y 1 para cada uno de los 12 Congresos entre 1983 y 2007, donde la cercanía a 1 indica mayor nivel de nacionalización del sistema de partidos.

- Contexto económico.

El indicador de la variable es el Resultado Primario como porcentaje de PBI, para cada año comprendido en este estudio.

Los datos fueron obtenidos del trabajo de Ferreres (2005) para el período que va desde 1983 a 2004; y de la elaboración propia para los años 2005, 2006 y 2007, a partir de los datos del Ministerio de Economía (2005, 2006 y 2008) en el caso del Resultado Primario, y del sitio www.arklems.org en el caso del PBI para eludir los problemas derivados de la manipulación de estadísticas en el INDEC.

5. Desarrollo

5.1 Éxito legislativo en la Comisión.

Para estudiar el éxito en la Comisión utilizaremos, del mismo modo que Calvo (2014), un modelo de regresión logística multinivel. Éste busca estimar cómo varía la probabilidad de obtener un dictamen favorable, según qué valores tomen otros factores dentro de la comisión, en el plenario, y a nivel legislador.

Las observaciones corresponden a proyectos de ley impositivos, presentados por miembros del Congreso a las Comisiones de la Cámara Baja del Congreso argentino, durante el período señalado.

5.1.1 Determinantes del éxito legislativo en la comisión.

La variable dependiente en esta instancia, el éxito en comisión, toma el valor de 1 si el proyecto obtuvo un dictamen favorable, y 0 si fue rechazado o “cajoneado”.

Las principales variables independientes, por su parte, son la distancia ideológica al cuadrado entre el patrocinador del proyecto y: (a) el votante mediano de la Comisión, (b) el votante mediano del Partido mayoritario en la Comisión (Calvo, 2014). No obstante, el impacto de estas variables, está sujeto al valor que tome la segunda variable independiente en consideración: el nivel de apoyo legislativo en el Plenario.

Como anticipamos, el nivel de apoyo legislativo puede tomar solo uno de los siguientes valores en el período estudiado: mayoría o pluralidad. En Congresos de mayoría, como explica Calvo (2014), se espera que la probabilidad de que un proyecto sea reportado aumente con la cercanía al votante mediano del partido mayoritario en la comisión.

Por el contrario, esta relación debería debilitarse cuando no se cuenta con la mayoría de las bancas. Además, en este último caso, deberíamos observar una mayor cantidad de proyectos reportados de la comisión, que indique, a la vez, una mayor delegación del poder de agenda al Directorio de la Cámara (Calvo, 2014).

Otra variable interviniente de importancia es el tipo de Presidencia de Comisión. Según la teoría y la evidencia presentada por Calvo (2014) para el total de la producción legislativa, ante la pérdida de la mayoría en el plenario y un presidente de Comisión minoritario, se vuelve relevante la cercanía al votante mediano de la comisión para la obtención de un dictamen favorable.

En este sentido, también se incluyen las variable “Pluralidad en la comisión” (Calvo, 2014) y nacionalización del sistema de partidos, que controlan la influencia de la cercanía al votante mediano del partido mayoritario en el éxito en la Comisión.

5.1.2 Variables de Control

Tres variables independientes adicionales son agregadas al modelo exclusivamente para el estudio de las reformas impositivas. Éstas son, por un lado, la distancia entre el Legislador mediano fiscal del Plenario y: (a) el Legislador mediano de la Cámara, y (b) el Legislador mediano del partido con más bancas. La expectativa es que una mayor distancia entre las preferencias de quienes están involucrados en elaboración de proyectos de legislación impositiva y los que no, disminuyan las posibilidades obtener un dictamen favorable en la comisión. En tercer lugar, se controla por la presencia de crisis económicas/fiscales, medidas como el resultado primario sobre el PBI. La expectativa es

que, cuanto más bajos sean los valores que tome esta variable, mayor sea cantidad de proyectos se reporten de la Comisión.

Por último, hay otras variables independientes, tanto a nivel legislador como a nivel proyecto, que podrían afectar la tasa de éxito en la Comisión (Calvo, 2014). En el primer grupo, se incluyen: la antigüedad del legislador (*tenure*), si el patrocinador del proyecto es el Presidente de la Comisión, y la cantidad de proyectos presentados por el legislador hasta ese momento del año. Mientras que de las dos primeras se espera tengan un impacto positivo, a mayor cantidad de proyectos ingresados por un mismo legislador, menor debería ser la probabilidad de obtener un dictamen favorable por la sobrecarga de proyectos de un mismo autor en la comisión (Calvo, 2014).

En el segundo grupo de variables, por su parte, incluimos: la cantidad de co-firmantes, si el proyecto fue firmado por legisladores de distintos bloques, y el número de comisiones a las que fue girado el proyecto. Nuevamente, mientras en las dos primeras se espera un impacto positivo, a mayor número de comisiones a la que es girado un proyecto menor es la probabilidad de ser reportado al plenario porque ello requiere acuerdo de un mayor número de legisladores.

5.1.1 Resultados

Al igual que muestra Calvo (2014) para el total de legislación, para obtener un dictamen favorable a proyectos impositivos cuando hay mayorías en el plenario y un Presidente de Comisión mayoritario, se vuelve de suma importancia la cercanía al votante mediano del partido mayoritario.

En la misma línea, ante un Congreso de pluralidad y una presidencia de Comisión minoritaria, la cercanía al votante mediano del partido con más bancas se vuelve irrelevante para explicar la probabilidad de éxito (Calvo, 2014).

No obstante, al observar los casos intermedios, notamos que la variable “Tipo de presidencia de Comisión” parece tener, contrariamente a lo encontrado por Calvo para el conjunto de la legislación, un impacto mayor al esperado en el éxito de los proyectos de legislación impositiva.

En primer lugar, cuando no hay mayoría en el plenario pero aún se cuenta con una presidencia de Comisión mayoritaria, no adquiere relevancia, como esperaría Calvo (2014),

el votante mediano de la Comisión. Por el contrario, si bien pierde algo de fuerza, la distancia entre el proyecto y el votante mediano del partido mayoritario, que se mantiene negativa y estadísticamente significativa en su efecto sobre las chances de aprobación.

TABLA 1. Éxito de los proyectos de legislación impositiva de miembros del Congreso en la Comisión. Cámara de Diputados, Congreso de la Nación Argentina, 1983-2007

	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D
	COMISIÓN			
	Mayoría		Pluralidad	
	Presidente minoritario	Presidente mayoritario	Presidente minoritario	Presidente mayoritario
Distancia al votante mediano de la Comisión	0.7491 (1.7282)	0.20083 (0.58611)	-0.731694 (1.185607)	1.2375 (0.8321)
Distancia al votante mediano del partido mayoritario en la Comisión	-0.8325 (1.1651)	-1.93920*** (0.44986)	1.854857 . (0.990107)	-1.59490* (0.63421)
Distancia del votante mediano de la Cámara al votante mediano Fiscal	-0.9933 (3.2352)	0.969 (1.03252)	0.233878 (2.026012)	-0.24114 (0.81303)
Distancia del votante mediano del Partido mayoritario en la Cámara al votante mediano Fiscal	4.0229 (4.5887)	-1.08508 (1.58583)	-0.411148 (1.151194)	-0.12966 (0.52182)
Comisión con pluralidad	1.059 (0.8925)	-0.9955 (0.63293)	-0.249535 (0.738471)	-1.13497 . (0.6862)
Proyecto multi-bloque	-1.4664 (1.2103)	0.11896 (0.3264)	1.541869 . (0.842542)	1.55713*** (0.39131)
# de Proyecto del legislador	-1.0419* (0.5175)	-0.43668** (0.13677)	-0.715859 . (0.387530)	-0.29170 . (0.16653)
Presidente de la Comisión	1.3036 . (0.7791)	0.54525* (0.27454)	0.002111 (0.678918)	0.41674 (0.32822)
Antigüedad	0.1205 (0.1323)	0.08549* (0.03711)	0.04217 (0.086842)	0.04518 (0.03689)
# Co-firmantes del proyecto	1.3431* (0.5566)	0.72006*** (0.17075)	-0.746231 (0.475247)	-0.40027 . (0.23382)
# Comisiones a las que son girados los proyectos	-0.4694 (0.352)	-0.41925*** (0.11662)	-0.754001* (0.32244)	-0.50058*** (0.14374)
Resultado primario como porcentaje el PBI	-0.4413 (0.2833)	0.04484 (0.09305)	-0.084121 (0.529897)	-0.13325 (0.2128)
Nacionalización del sistema de partidos	2.0019 (4.5758)	0.79443 (1.44683)	-0.902912 (5.609806)	-1.48286 (1.96485)
Constante	-1.8781 (4.1552)	-2.51021* (1.16853)	0.819029 (5.208440)	-0.03329 (1.76037)
N	275	1579	274	1234
AIC	93.3	563.1	129.9	422.9
Log Lik	-31.7	-266.6	-50	-196.5

Los errores estándar son reportados entre paréntesis, con niveles de confianza reportados como:

‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1

Es decir, una mayor cercanía entre el proyecto y el votante mediano del partido mayoritario sigue explicando el aumento en las probabilidades de que un proyecto sea reportado de la comisión.

Nuevamente, a diferencia de la evidencia presentada por Calvo (2014), cuando se cuenta con un Presidente de comisión minoritario, y aún si hay mayoría del mismo partido en el plenario, la cercanía al votante mediano del partido mayoritario se vuelve irrelevante en la porción de proyectos que obtiene un dictamen favorable. Estos resultados nos pueden dar un indicio de la mayor competencia existente entre los legisladores por modelar la agenda de reformas impositivas (Calvo y Sagarzazu, 2011).

Por otro lado, coincidente con las expectativas generadas por la evidencia de Calvo (2014) para el conjunto de la legislación, y en señal de la necesidad de mayor cooperación, una vez que se pierde la mayoría adquieren importancia los proyectos “multi-bloque”. Como contrapartida, sin embargo, observamos que en Congresos de mayoría, el éxito en la comisión aumenta conforme aumenta el número de cofirmantes. Esto podría indicar que, aun cuando un partido cuenta con las bancas necesarias para reportar legislación con el exclusivo apoyo de sus miembros, necesita amplios acuerdos intra-partidarios para asegurar su éxito. Ello sería consistente, como se discute más abajo, con la evidencia presentada por Eaton (2001, 2002), Bonvecchi (2010a) y Alvaredo et al. (2013) para la legislación impositiva, cuya aprobación requiere balancear intereses entre regiones y sectores que encuentran representación dentro del mismo partido.

La variable “pluralidad en Comisión”, que en la evidencia presentada por Calvo (2014) no adquiere relevancia, es para la legislación impositiva negativa y estadísticamente significativa cuando se pierde la mayoría en el plenario y hay un Presidente de Comisión mayoritario. Esto puede indicar una mayor conflictividad respecto del tipo de legislación que puede obtener un dictamen en este área de política pública, así como también una mayor dificultad del partido mayoritario para reportar proyectos cuando no cuenta con los votos propios necesarios dentro de la comisión.

Por su parte, la cantidad de comisiones a las que son girados los proyectos, y la cantidad de proyectos presentados por legislador, tienen el signo esperado y son estadísticamente significativas. Es decir, conforme aumente la cantidad de giros a las distintas comisiones y cuanto más proyectos presente cada legislador, menor es la probabilidad de éxito.

5.2 Éxito legislativo en el Plenario

Al igual que en el caso anterior, y replicando a Calvo (2014), estudiaremos el éxito en el Plenario sobre la base de un modelo de regresión logística multinivel. En este caso, se buscará estimar la probabilidad de que un proyecto que modifique el sistema impositivo obtenga la media sanción, de acuerdo a cómo varían otros factores dentro de la comisión, en la Cámara, y a nivel legislador. Las observaciones corresponden a proyectos ingresados por los miembros del Congreso a la Cámara Baja del Congreso argentino, dentro del período señalado.

5.2.1 *Determinantes del éxito legislativo en el plenario*

La variable dependiente en esta instancia, el éxito en la primera Cámara, toma el valor de 1 si el proyecto obtuvo la media sanción, y 0 en cualquier otro caso.

Las principales variables independientes son la distancia ideológica al cuadrado entre el patrocinador del proyecto y: (a) el votante mediano de la Cámara, (b) el votante mediano del Partido mayoritario en la Cámara (Calvo, 2014).

Nuevamente, el impacto de estas variables está sujeto a los valores que tome el nivel de apoyo legislativo en el Plenario. Las expectativas son similares a las del modelo en la comisión, ya que se observa el éxito en la primera Cámara tanto de los proyectos reportados como no reportados (Calvo, 2014).

Según los resultados de Calvo (2014) para el total de la legislación, en Congresos mayoritarios, el éxito en el plenario debería aumentar conforme aumente la cercanía del proyecto al punto ideal del votante mediano del partido mayoritario. Por el contrario, bajo Congresos de pluralidad, el éxito debería maximizarse con los proyectos que se ubiquen en el área entre los puntos ideales del votante mediano de la Cámara y el votante mediano del partido con más bancas.

5.2.2 *Variables de Control*

Del mismo modo que en el primer modelo, incluimos dos variables que identifican la distancia entre el legislador mediano fiscal y los legisladores medianos de la Cámara y del Partido mayoritario, calculados para el total de la legislación por Calvo y Sagarzazu (2014). Pero a ello, a diferencia de la sección anterior, agregamos la variable que mide la distancia

entre el legislador mediano del partido mayoritario en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, y el legislador mediano de la Cámara.

El objetivo, como anticipamos, es identificar si una mayor distancia entre el votante mediano del partido mayoritario en la Comisión y el votante mediano del plenario impacta sobre la tasa de éxito. Pues, según las expectativas aquí expuestas, una mayor incongruencia entre el votante mediano del partido mayoritario en la Comisión y el votante mediano del plenario debería reducir la tasa de aprobación de los proyectos propuestos por la comisión sólo ante la existencia de patrones distributivos.

Por último, agregamos al estudio del éxito en el plenario las variables de antigüedad del legislador, la co-firma de múltiples bloques, la presencia de crisis económicas/fiscales y el nivel de nacionalización del sistema de partidos.

5.2.1 Resultados

Tal como pone en evidencia Calvo (2014) para el total de la legislación, en Congresos de mayoría se vuelve central la cercanía al votante mediano del partido mayoritario para obtener el éxito de la legislación impositiva en el plenario. Además, del mismo modo que en la Comisión, y al igual que los resultados que presenta Calvo (2014), esta relación se mantiene, aunque más debilitada, en Congresos de pluralidad.

No obstante, en Congresos de pluralidad, la distancia entre el legislador mediano del partido mayoritario y el legislador mediano fiscal también es negativa y estadísticamente significativa al 10%. Es decir que los proyectos cercanos al legislador mediano del partido mayoritario tienen más probabilidades de éxito siempre que éste no se aleje demasiado de las preferencias del votante mediano fiscal de la Cámara. En otras palabras, ante la pérdida de mayorías, se vuelve relevante para obtener la media sanción de legislación impositiva acercar el contenido de las iniciativas a la mediana de puntos ideales de los legisladores que elaboran proyectos impositivos.

En la misma línea, observamos que, ante un oficialismo que solo controla la pluralidad de las bancas, existe una mayor probabilidad de éxito siempre que el legislador mediano del partido mayoritario en la Comisión reporte proyectos cercanos al votante mediano de la Cámara.

TABLA 2. Éxito de los proyectos de legislación impositiva de miembros del Congreso en la Cámara Baja. Congreso de la Nación Argentina, 1983-2007

	Modelo A	Modelo B
	PLENARIO	
	Mayoría	Pluralidad
Distancia al votante mediano de la Cámara	0.83448 (0.76198)	0.58148 (0.63606)
Distancia al votante mediano del Partido mayoritario de la Cámara	-2.34288*** (0.51547)	-1.10736* (0.44232)
Distancia del votante mediano de la Cámara al votante mediano Fiscal	-0.48103 (2.32724)	-1.56517 (1.33278)
Distancia del votante mediano del Partido mayoritario en la Cámara al votante mediano Fiscal	-1.92948 (2.49755)	-1.06516 . (0.62909)
Distancia del votante mediano del Partido mayoritario en la Comisión al votante mediano del Plenario	-4.45405 (8.4697)	-7.01028 . (4.17949)
Presidente de la Comisión	0.51185* (0.25725)	0.65280* (0.29629)
Antigüedad	0.11856** (0.03702)	0.08965* (0.03741)
Proyecto multi-bloque	1.24504*** (0.26885)	1.40518*** (0.27899)
Resultado primario como porcentaje el PBI	-0.36035*** (0.10777)	-0.47831* (0.22029)
Nacionalización del sistema de partidos	0.40358 (2.38698)	-3.71990 . (2.19246)
Constante	-0.4064 (2.22581)	3.28096 (3.05318)
N	1855	1508
AIC	573.4	480
Log Lik	-274.7	-228

Los errores estándar son reportados entre paréntesis, con niveles de confianza reportados como:

‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1

Hasta aquí, los hallazgos podrían indicar que es la composición de las coaliciones que aprueban reformas impositivas la que determina qué preferencias saldrán favorecidas en el resultado legislativo. Cuando el partido con más bancas cuenta con la mayoría necesaria para aprobar legislación con el exclusivo apoyo de sus miembros, los legisladores oficialistas se concentran en atender las preferencias del legislador mediano de su bloque: la cercanía a éste resulta ser el mejor predictor del éxito en el Plenario.

Por el contrario, cuando no existe un partido con la cantidad suficiente de bancas para aprobar legislación por sí solo y, por lo tanto, las coaliciones ganadoras deberían formarse

con miembros de más de un bloque, se vuelve relevante hacer acuerdos más amplios, repartiendo compensaciones a actores por fuera del partido de gobierno. En términos de Calvo (2014), de esta manera se estaría evitando que los partidos minoritarios usen la regla de quórum y bloqueen la aprobación de cualquier tipo de proyecto.

Estos resultados, conjugados con las características intrínsecas de la legislación impositiva, demuestran, al mismo tiempo, que no se puede descartar la existencia de patrones distributivos en el funcionamiento del Congreso argentino. Ante la pérdida de mayorías, y para maximizar las ganancias de su trabajo legislativo, tanto el partido de gobierno, que necesita más votos que los que posee en su propio bloque, como los opositores que ven la oportunidad de ser incluidos en la coalición ganadora, tienen incentivos para acordar el intercambio generalizado de beneficios particulares con el resto de los legisladores. De este modo, por un lado, en Congresos de pluralidad parece haber un acuerdo entre el partido de pluralidad y los partidos minoritarios acerca del tipo de legislación impositiva que se presenta en la Cámara y que es susceptible de ser aprobada. Por otro lado, el comportamiento en la Comisión sugiere que ese acuerdo se cristaliza garantizando que se discutan en el Plenario solo los proyectos que efectivamente incorporan las demandas particularistas de quienes participaron en el intercambio y buscan ser parte de la coalición ganadora.

Respecto de las demás variables independientes, la evidencia para legislación impositiva también muestra que a nivel legislador, tanto la mayor cantidad de años antigüedad en el Congreso, como el hecho de ocupar un puesto de autoridad, otorgan mejores probabilidades de éxito en el Plenario.

Por otro lado, de acuerdo a las expectativas, la variable “proyecto multi-bloque” es positiva y significativa tanto en Congresos de pluralidad como en Congresos mayoritarios, aunque su impacto es algo mayor en los primeros.

Por último, observamos que, en consonancia por lo expuesto por Bonvecchi (2010a), la presencia de crisis económicas y fiscales estimula el activismo reformista, mientras que la ausencia de éstas lo disminuye.

5.2.2 Enmiendas a proyectos de miembros del Congreso

Una parte importante del argumento de Calvo (2014) se centra en estudiar la cantidad y las instancias en las cuales se introducen enmiendas, dependiendo de si el partido de gobierno cuenta o no con la mayoría de las bancas del Congreso.

Su argumento es el siguiente: si bien pérdida de la mayoría restringe la capacidad de aprobar legislación vía mecanismos que requieren mayorías simples, no se llega, como podría esperarse, a un bloqueo parlamentario. Por el contrario, la estrategia de los legisladores cambia hacia una que indica mayor consenso con la oposición, basada en obtener dictámenes de mayoría sin disidencias en la Comisión, que puedan ser incluidos en “paquetes de leyes” por el Directorio de la Cámara (Calvo, 2014). De esta manera, el cartel de pluralidad puede evitar que se reporte legislación que divide a su bloque, al mismo tiempo que garantiza que no se dejen de aprobar proyectos por completo. En este sentido, se esperaría ver un mayor número total de enmiendas en Congresos de mayoría respecto de Congresos de pluralidad.

En concordancia con el argumento de Calvo (2014), la *Tabla 3* muestra que una mayor proporción (40%) de los proyectos impositivos que finalmente son sancionados en Congresos de pluralidad, no recibe ninguna enmienda durante el trámite legislativo. Por el contrario, en Congresos mayoritarios, la mayor proporción de proyectos sancionados recibió enmiendas en la comisión de la primera Cámara (33%).

Como podemos observar, el porcentaje de proyectos enmendados en el recinto de la primera Cámara no resulta menor en Congresos de mayoría (17,07%) respecto de Congresos de pluralidad (15,15%). No obstante, dentro del total de proyectos enmendados en la primera Cámara para cada Congreso, en los Congresos de pluralidad los cambios introducidos en esta instancia parecen proporcionar mayores oportunidades de avanzar en el proceso legislativo¹⁰.

Respecto de la segunda Cámara, tanto en la Comisión como en el Plenario, observamos un mayor número de proyectos enmendados en Congresos de pluralidad (15,5% y 9,09%) respecto de Congresos de Mayoría (3,66% y 7,32%). Sin embargo, sin distinguir por el

¹⁰ Si nos concentramos en las enmiendas introducidas en la Primera Cámara (tercera fila de la Tabla 3), observamos que mientras el 60% de los proyectos enmendados en esta instancia son sancionados en Congresos de pluralidad, solo el 42,85% de los mismos son aprobados en Congresos de mayoría.

tamaño del contingente legislativo del partido de gobierno, las enmiendas introducidas en estas dos instancias parecen ser de suma relevancia en la explicación de los proyectos de legislación impositiva que obtienen la aprobación final. Si además tenemos en cuenta que dentro del conjunto de proyectos tomados en consideración, y de acuerdo a la normativa vigente, la mayoría fue iniciada en la Cámara de diputados, es posible atribuir estos resultados más bien al comportamiento de senadores del Congreso argentino¹¹.

Tabla 3. Enmiendas por instancia a proyectos de ley impositivos de miembros del Congreso, 1983-2007						
Enmiendas según Instancia	Mayoría en el Plenario			Pluralidad en el Plenario		
	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>
Sin enmiendas	208 56.52%	72 25%	280 42.68%	24 37.50%	80 40%	104 39.39%
Comisión de la Primera Cámara	96 26.09%	96 33.33%	192 29.27%	16 25%	40 20%	56 21.21%
Primera Cámara	64 17.39%	48 16.67%	112 17.07%	16 25%	24 12%	40 15.15%
Comisión de la Segunda Cámara	0 0%	24 8.33%	24 3.66%	8 12.50%	32 16%	40 15.15%
Segunda Cámara	0 0%	48 16.67%	48 7.32%	0 0%	24 12%	24 9.09%
Total	368 100%	288 100%	656 100%	64 100%	200 100%	264 100%

Elaboración propia partir de los datos proporcionados por Alvaredo et al (2013).

La variable “Escala de sustancia legislativa” elaborada a partir de la variable *LESS* por Alvaredo et al (2013), agrega información que no solo nos permite observar el grado en que las enmiendas pretenden cambiar el contenido del proyecto original, sino también cómo contribuyen a que el proyecto avance o se estanque en el proceso legislativo. Los resultados expuestos en la *Tabla 4* permiten inferir la existencia de distintos patrones en el comportamiento de esta variable, así como también un impacto diferencial en el éxito legislativo, según si el partido de gobierno cuenta o no con mayorías en el Congreso.

¹¹ El 61,74% de los proyectos presentados por los legisladores fueron iniciados en la Cámara Baja, según la base de datos proporcionada por Alvaredo et al (2013). Ver Anexo 2.

Tabla 4. Cantidad y tipo de enmiendas a proyectos de ley impositivos de miembros del Congreso, 1983-2007

Escala de sustancia legislativa	Mayoría en el Plenario			Pluralidad en el Plenario		
	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>
(0) Sin enmiendas	216 58.70%	56 20%	272 41.98%	24 37.50%	72 36%	96 36.36%
(1) Enmiendas menores	120 32.61%	144 51.43%	264 40.74%	24 37.50%	64 32%	88 33.33%
(2) Enmiendas a 1 o 2 dimensiones	24 6.52%	64 22.86%	88 13.58%	16 25%	40 20%	56 21.21%
(3) Enmiendas significativas en 3 dimensiones	8 2.17%	16 5.71%	24 3.70%	0 0%	16 8%	16 6.06%
(4) Enmiendas significativas a más de 3 dimensiones	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	8 4%	8 3.03%
Total	368 100%	280 100%	648 100%	64 100%	200 100%	264 100%

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Alvaredo et al. (2013).

En primera lugar, al igual que los resultados de la *Tabla 3*, observamos que una mayor proporción de los proyectos sancionados en Congresos de pluralidad no son enmendados en ninguna instancia. Por el contrario, notamos que dentro de los proyectos sancionados en Congresos mayoritarios, más de la mitad solamente experimenta enmiendas que modifican aspectos menores del proyecto inicial (51,43%). Es decir, en la mayoría de los casos, los cambios propuestos no cambian el puntaje indicado en cada una de las dimensiones económicas del proyecto inicial (Alvaredo et al., 2013).

Las enmiendas que modifican significativamente una o dos dimensiones económicas del proyecto original, por su parte, explican una proporción similar de los proyectos sancionados tanto en Congresos de pluralidad como de mayoría, aunque el porcentaje es algo mayor en estos últimos.

No obstante, las enmiendas que pasan a modificar tres o más dimensiones económicas de los proyectos iniciales no solo son más frecuentes en Congresos de pluralidad sino también representan una mayor proporción de los proyectos sancionados respecto a cuando existe una mayoría oficialista.

Hasta aquí, podríamos sostener que ante la ausencia de mayorías, si bien una gran proporción de proyectos es aprobada sin modificaciones y por ende, a la luz de los

hallazgos anteriores, implica un consenso entre los distintos bloques antes de ser reportada de la comisión, configura un contexto en el que hay mayor espacio para realizar reformas radicales a los proyectos originales.

Sin embargo, sin información acerca del origen partidario de quienes logran introducir las enmiendas, no podríamos determinar qué actor ejerce un mayor control sobre la legislación impositiva para cada contexto en particular. La variable *LIS*, proporcionada por Bonvecchi y Zelaznik (2011) e incorporada al estudio de Alvaredo et al. (2013), complementa el análisis anterior en este sentido.

A simple vista, notamos que si bien hay una cantidad proporcionalmente mayor de enmiendas introducidas por el oficialismo en Congresos de pluralidad, en Congresos mayoritarios esta categoría logra explicar un porcentaje mayor de los proyectos sancionados (34,29%).

Por el contrario, dentro de los proyectos que logran ser sancionados en ausencia de mayorías oficialistas, y en consonancia con las expectativas, toman mayor relevancia los proyectos que son enmendados tanto por el oficialismo como por la oposición.

Indice de <i>input</i> legislativo	Mayoría en el Plenario			Pluralidad en el Plenario		
	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>
Enmiendas del oficialismo	96 27.27%	96 34.29%	192 30.38%	40 62.50%	56 28%	96 36.36%
Enmiendas del oficialismo y la oposición	168 47.73%	168 60%	336 53.16%	16 25%	136 68%	152 57.58%
Enmiendas de la oposición	88 25%	16 5.71%	104 16.46%	8 12.50%	8 4%	16 6.06%
Total	352 100%	280 100%	632 100%	64 100%	200 100%	264 100%

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Alvaredo et al. (2013).

5.2.3 *El resultado de las reformas impositivas propuestas por los legisladores.*

Los gráficos 1 y 2 permiten comparar la ubicación inicial de los proyectos de legislación impositiva propuestos por los legisladores, con su resultado al final del trámite legislativo.

Para su conformación, se utilizó la variable *LESS* proporcionada por Alvaredo et al. (2013).

En el eje horizontal se combinan dos dimensiones económicas de la variable propuesta por los autores: el “Alcance de la regla impositiva” y el “Impacto en las relaciones intergubernamentales”. La primera, como explicamos más arriba, distingue si la reforma impositiva no distingue beneficiarios (general), o bien concentra beneficios en sectores, provincias o actores particulares. La segunda, por su parte, mide el resultado de la reforma en el porcentaje de la recaudación distribuido entre las provincias y el Estado Nacional. El extremo derecho del cuadrante indicaría proyectos generales y favorables a al gobierno nacional; mientras que en el extremo izquierdo se ubicarían proyectos locales y beneficiosos para las provincias en términos de retención de la recaudación.

El eje vertical, por su lado, combina las dimensiones de la variable *LESS* “Equidad” y “Eficiencia en la recaudación”. En este caso, mientras la dimensión “Equidad” distingue entre proyectos progresivos, neutrales, o regresivos, la variable “Eficiencia” determina si la reforma propuesta aumenta la base de recaudación, la disminuye, o más bien tiene efectos contradictorios o “mixtos”. El extremo superior indicaría proyectos más eficientes y progresivos, mientras que el extremo inferior indicaría reformas más bien regresivas e ineficientes.

En consonancia con el trabajo realizado hasta aquí, realizamos una distinción entre Congresos de pluralidad y de mayoría, y entre los proyectos que finalmente fueron sancionados y los que fueron rechazados en alguna de las instancias.

En general, los resultados son similares a los que presentan Alvaredo et al. (2013 : 42). Tanto los proyectos iniciales como las ubicaciones finales, si bien son más regresivos/provinciales que progresivos/nacionales, están fuertemente concentrados en la zona neutral/sectorial.

No obstante, una diferencia a señalar de acuerdo al nivel de apoyo en el Congreso es que, si bien la distribución de proyectos iniciales es similar, ante la ausencia de mayorías y producto de las enmiendas introducidas por los legisladores, los proyectos tienden a concentrarse y logran ser sancionados en mayor medida en la zona regresiva/ineficiente/sectorial. Contrariamente, en Congresos donde existe una mayoría

oficialista, los proyectos aprobados, si bien mantienen su perfil sectorial, son menos regresivos y más eficientes para el sistema impositivo.

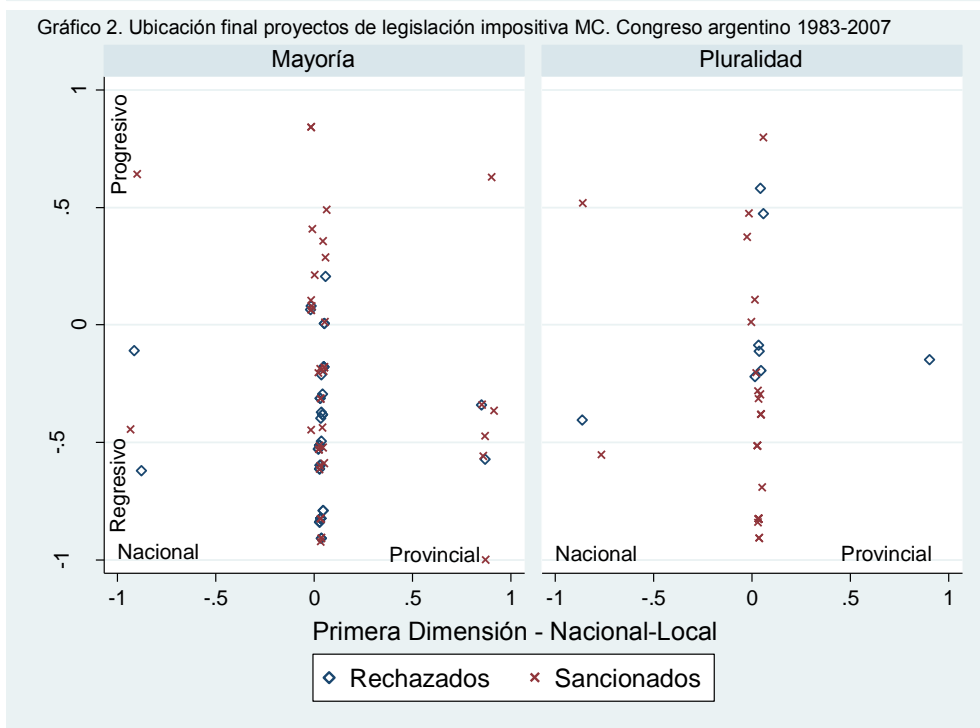
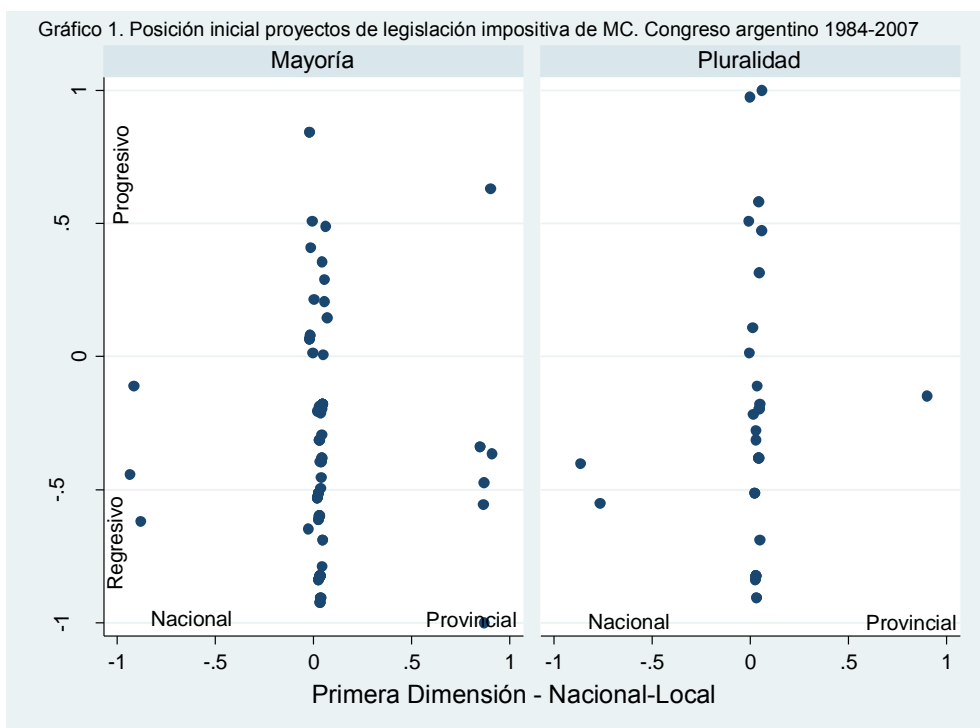


Gráfico 1 y 2. Elaboración propia en base a los datos proporcionados por Alvaredo et al. (2013).

Estos resultados son coherentes con la literatura previa acerca del comportamiento de los legisladores argentinos frente a las reformas del sistema impositivo. Los legisladores oficialistas, que en este caso son quienes conformaron el bloque mayoritario o de pluralidad entre 1983 y 2007 (Bonvecchi 2010b, Calvo 2014), si bien buscan obtener beneficios sectoriales/locales, se encuentran, necesariamente, más ligados a la agenda del Gobierno Nacional que los partidos opositores. Así, pues, tanto la reputación del partido a nivel nacional, como la influencia que ejercen los jefes de bloque al interior del Congreso, pueden evitar que el resultado se modifique hacia reformas que dañen en mayor medida la eficiencia del sistema en su conjunto.

Por el contrario, cuando el bloque oficialista pierde la mayoría, parece haber un margen mayor para modificar radicalmente la legislación original. Esto ocurre evidentemente, no solo para los legisladores de la oposición, sino también para los legisladores oficialistas. Dicho de otra manera, tanto la oportunidad para realizar modificaciones más radicales a los proyectos originales, como la de lograr resultados más ineficientes/sectoriales, se amplía, en teoría, para todos los miembros en Congresos de Pluralidad.

5.3 Éxito legislativo del Presidente

Para el estudio del éxito legislativo del Presidente se utilizó un modelo de regresión general lineal que distinguió por cada instancia del proceso legislativo: la Comisión, la Primera y Segunda Cámara.

Las observaciones corresponden a todos los proyectos de ley que apuntaron a reformar el sistema impositivo, ingresados por el Ejecutivo en ambas Cámaras del Congreso argentino entre 1983 y 2007.

5.3.1 Determinantes del éxito legislativo del Presidente.

La variable dependiente para el modelo de éxito en la comisión toma el valor de 1 si el proyecto obtiene un dictamen favorable y 0 si es rechazado o “cajoneado” en esta instancia. Por su parte, la variable que indica el éxito en la primera Cámara toma el valor de 1 si el proyecto obtiene la media sanción y 0 en cualquier otro caso. Por último, la variable que indica el éxito en la Segunda Cámara toma el valor de 1 si el proyecto fue sancionado y 0 con cualquier otro resultado (Calvo, 2014).

Al igual que en las secciones anteriores, las principales variables independientes son la distancia al cuadrado entre la preferencia ideal del Presidente¹² y: (a) el votante mediano de ambas cámaras, y (b) el votante mediano del partido mayoritario de ambas cámaras. Para distinguir el impacto de estos factores en Congresos de pluralidad y de mayoría, se incluyeron cada una de las variables anteriores cruzadas por la variable “*plurality*” (Calvo y Sagarzazu, 2014), que toma el valor de 1 si hay pluralidad en el plenario y 0 en cualquier otro escenario.

5.3.2 Variables de Control

La principal variable de control es aquella que mide la distancia entre el legislador mediano del partido mayoritario en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, y el legislador mediano de la Cámara. Como ya expusimos, el objetivo de esta variable, tal cual propusieron Calvo y Sagarzazu (2011), es identificar si existen comportamientos más bien distributivos que cartelizados con los proyectos de legislación impositiva. Al igual que con las principales variables independientes, también agregamos esta variable cruzada con la variable “*Plurality*” (Calvo y Sagarzazu, 2014), para distinguir el impacto del nivel de apoyo en el Congreso.

Conjuntamente, agregamos al modelo del éxito legislativo del Presidente las variables “Popularidad del Presidente”, “Co-firma del Ministro de Economía”, “Congreso dividido” y “Número de proyecto ingresado por el Presidente”, proporcionadas por Calvo y Sagarzazu (2014), y el “Resultado primario como porcentaje del PBI” y el “Nivel de nacionalización del sistema de partidos” conformadas para este estudio.

Mientras se espera que las dos primeras aumenten la probabilidad de éxito, las demás deberían disminuir la tasa de aprobación de los proyectos del Ejecutivo (Calvo, 2014).

¹² Como explica Calvo (2014: 156), al no poder estimar las preferencias ideales de los Presidentes directamente a partir de los datos de co-firma (Aleman et al. 2009), se toma como indicador la ubicación ideológica del líder del bloque oficialista. La justificación es que el líder de bloque siempre es elegido directamente por el Presidente y es quien defiende su agenda en el recinto. De hecho, las preferencias ideales de los líderes de bloque en general difieren en gran medida del votante mediano del partido oficialista.

5.3.3 Resultados

La *Tabla 6* muestra que la tasa de éxito de los proyectos impositivos del Ejecutivo, en general, parece explicarse de manera opuesta a lo esperado por Calvo (2014) para el total de la legislación.

Según el Modelo B, y a diferencia de la evidencia presentada por Calvo (2014), mientras el votante mediano de la Cámara es sumamente relevante para aprobar legislación impositiva en Congresos de mayoritarios, pierde relevancia en Congresos de pluralidad. Por el contrario, en Congresos de pluralidad, la cercanía al votante mediano del partido mayoritario parece aumentar las probabilidades de éxito.

Estos resultados, aparentemente contradictorios en términos de Calvo (2014), podrían encontrar fundamento en la literatura que teoriza otro tipo de comportamiento por parte de los legisladores al tratarse de reformas impositivas (Eaton, 2001, 2002a y 2002b; Bonvecchi, 2010b). Como sugerimos al inicio de este estudio, características propias de este tipo de legislación hacen que la redistribución de costos y beneficios entre las provincias constituya una puja de intereses entre los legisladores (Bonvecchi, 2010a), incluso al interior de los distintos bloques. Específicamente, las reglas que incorporan o excluyen bienes, servicios o actividades de la base impositiva, definen la duración de las propias reglas impositivas y la distribución de la recaudación entre niveles de gobierno y entre provincias, afectan de manera desigual tanto a los distintos sectores económicos como a las jurisdicciones subnacionales. Por consiguiente, el Ejecutivo debe encontrar la forma de internalizar los conflictos en el trámite legislativo para poder alcanzar la aprobación de las leyes que propone.

La explicación que ofrecemos, en este sentido, es la siguiente: cuando el Ejecutivo cuenta con mayorías propias en el Congreso, la forma de procesar el conflicto es bajarle el precio de la cooperación a los legisladores de su propio bloque, buscando apoyo entre los opositores que exigen precios más bajos. Como los legisladores oficialistas esperan en principio ser incluidos en la coalición ganadora, el líder del bloque oficialista y las autoridades de la Cámara pueden maniobrar para obtener más votos fuera del bloque oficial, y luego penalizar a los legisladores oficialistas que subieron su precio de cooperación.

TABLA 6. Éxito de los proyectos de legislación impositiva del Presidente. Congreso de la Nación Argentina, 1983-2007

	Modelo A	Modelo B	Modelo C
	Éxito en la Comisión	Éxito en la Primera Cámara	Éxito en la Segunda Cámara
Distancia al votante mediano de la Cámara	5.62046 (5.97017)	-17.900389* (8.400662)	2.6189022 (3.7907841)
Distancia al votante mediano del Partido mayoritario de la Cámara	-6.05547 (5.50582)	2.970382 (3.435413)	0.5469669 (2.7444782)
Pluralidad en la Cámara	-3.52608 . (1.87341)	0.931224 (3.825235)	-4.1100483* (1.7320078)
Pluralidad*Distancia al votante mediano de la Cámara	12.49177 (11.04001)	20.367117 . (12.129303)	-1.0362078 (4.4559200)
Pluralidad*Distancia al votante mediano del Partido mayoritario de la Cámara	1.58473 (1.72955)	-6.836359 . (4.089071)	-3.0856147 (2.6822573)
Distancia del votante mediano del PM en la Comisión al votante mediano del Plenario	-	17.108456 . (9.604232)	-7.3263609* (3.1475073)
Pluralidad*Distancia del votante mediano del PM en la Comisión al votante mediano del Plenario	-	-22.284638* (10.210605)	10.6835806 . (5.5335057)
Popularidad del Presidente	0.03816 . (4.29611)	-0.030125* (0.015036)	-0.0307303* (0.0130951)
Congreso dividido	3.40557 (4.29611)	5.533290* (2.550450)	1.8103018 (2.0968848)
# de proyecto del Ejecutivo	0.0229 (0.01873)	0.009268 (0.012712)	-0.0002983 (0.0112403)
Cofirma del Ministro de Economía	0.64027 (0.62973)	0.457352 (0.450250)	0.2844765 (0.3909288)
Resultado primario como porcentaje el PBI	0.46267 (0.28364)	0.140108 (0.201574)	0.1754248 (0.1559231)
Nacionalización del sistema de partidos	6.20453 (4.05721)	-0.250361 (3.764458)	0.8780038 (2.9037639)
Constante	-8.27856* (3.95232)	-0.484563 (3.360602)	2.9356262 (2.3317564)
N	198	198	198
AIC	139.8	218	261.34

Los errores estandar son reportados entre paréntesis, con niveles de confianza reportados como:

‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1

Por el contrario, cuando el oficialismo carece de la mayoría de las bancas, el Presidente debe asegurarse, en primer lugar, la cooperación de su propio bloque. Pues, de no mantener su frente unido, el costo de cooperación de los demás bloques aumentaría durante la

negociación. De allí la necesidad de satisfacer en mayor medida al legislador mediano de su partido.

No obstante, en el Modelo de éxito en la primera Cámara, ante la ausencia de mayorías en el Plenario, notamos que la distancia entre el legislador mediano del partido mayoritario en la Comisión y el legislador mediano de la Cámara es negativa y estadísticamente significativa al 5%. Sumado al análisis anterior, este resultado nos permite conjeturar que la probabilidad de éxito en el plenario se maximiza con los proyectos que impliquen un equilibrio entre las preferencias del legislador mediano de la Cámara y el legislador mediano del Partido mayoritario.

Los modelos restantes, que explican el éxito en Comisión (A) y en el Plenario de la segunda Cámara (C) también presentan resultados diferentes a los esperados según Calvo (2014). En el primer caso, ninguno de los principales factores explicativos propuestos por este autor para el conjunto de la legislación alcanza niveles considerables de significancia estadística para la legislación impositiva, aunque el hecho de que el gobierno pierda la mayoría de las bancas parece disminuir las probabilidades de obtener un dictamen favorable.

En el segundo caso, no obstante, se observan resultados que conservan cierta relación con el comportamiento identificado en la primera Cámara. Nuevamente, al igual que en el caso de los legisladores, y de acuerdo a la normativa vigente, casi la totalidad de los proyectos de legislación impositiva ingresados por el Ejecutivo se iniciaron en la Cámara Baja. Es decir, que la interpretación del modelo de la Segunda Cámara, aplicaría, en mayor medida, al comportamiento de los Senadores argentinos¹³.

Al analizar el modelo C, notamos que, si bien la distancia al votante mediano de la Cámara parece no tener impacto en Congresos mayoritarios, la distancia entre el votante mediano del partido mayoritario en la Comisión y el votante mediano de la Cámara es negativa y estadísticamente significativa al 5%. Esto implica que una vez alcanzada la segunda Cámara, y aun ante la presencia de una mayoría oficialista consolidada, existe una mayor probabilidad de éxito siempre que el legislador mediano del partido mayoritario en la Comisión reporte proyectos del Ejecutivo cercanos al votante mediano de la Cámara.

¹³ El 85,22% de los proyectos de legislación impositiva ingresados por el Presidente en nuestra base de datos, fueron iniciados en la Cámara Baja. Ver Anexo 3.

Por su parte, ante Congresos de pluralidad, no observamos más que una disminución global en la tasa de éxito de los proyectos del Presidente, que no parece responder a ningún efecto de la distancia al legislador mediano de la Cámara o del Partido mayoritario.

No obstante, dada la descripción que ofrecimos del marco normativo que afecta específicamente la producción de reformas impositivas, donde las mayorías requeridas para: (a) aprobar proyectos que impliquen una asignación específica de los recursos y (b) para revocar modificaciones propuestas en la Cámara de Senadores incentivan la formación de coaliciones de gran tamaño, creemos que la explicación del modelo C requiere una especificación particular.

Si los incentivos en la Segunda Cámara de tratamiento son los de formar la coalición del mayor tamaño posible, de modo de proteger su versión del proyecto, tiene sentido que exista una menor distancia entre el legislador mediano del partido mayoritario y el legislador mediano de la Cámara en esta instancia. En otras palabras, es esperable que una superposición entre las preferencias del votante mediano de la Cámara y del partido mayoritario, dados los incentivos a formar coaliciones de gran tamaño, anulen a simple vista el efecto de las variables de distancia sobre la tasa de éxito.

El nivel de aprobación del Presidente, por su parte, si bien tiene impacto positivo y significativo en el modelo de éxito en la Comisión, contra todas las expectativas, no mejora las probabilidades de aprobación en el plenario de ninguna de las Cámaras. Al parecer, en este área de legislación el Presidente solo es capaz de capitalizar su imagen positiva y/o su visibilidad para imponer costos a la falta de cooperación de los legisladores en la Comisión.

El impacto de esta variable, es consistente con los hallazgos anteriores. Por un lado, la comisión de Presupuesto y Hacienda, donde son referidos casi la totalidad de los proyectos considerados en este estudio, es una de las Comisiones más importantes tanto en términos de la cantidad de legisladores que la componen como por la intención del partido mayoritario de asegurarse la Presidencia de esta Comisión. En el período estudiado, esta Comisión no solo ha sido la que más legisladores concentró, sino que en el 100% de los casos estuvo controlada por un miembro del partido oficialista (Calvo y Sagarzazu, 2011; Calvo, 2014).

Es decir, la efectividad con la que el Ejecutivo logra colocar a un Presidente de Comisión propio en Presupuesto y Hacienda, tanto en condiciones de mayoría como de

pluralidad, nos da una señal de que, como argumentamos, éste tiene un marcado interés en controlar la agenda de asignaciones presupuestarias. Es de esperar, dado esto, que la distribución de los miembros del partido oficialista entre las Comisiones tampoco sea aleatoria: los incentivos del Presidente son los de ubicar en la Comisión de Presupuesto y Hacienda a los legisladores más leales a su liderazgo.

Por otro lado, si bien hay indicios de que el Presidente puede disciplinar a sus legisladores en la Comisión, este poder se diluye una vez que los proyectos llegan al Plenario. Aquí, el Presidente no es capaz de capitalizar su nivel de popularidad, ya que según nuestro argumento, no puede garantizar la unidad de su bloque en la votación plenaria.

Por otro lado, contrariamente a lo esperado a partir de la evidencia presentada por Calvo (2014) para el total de la legislación, el hecho de que el Presidente se enfrente a un Congreso dividido no empeora la tasa de éxito de los proyectos impositivos. Esto puede deberse a que, dado que es un tipo de legislación con capacidad de redistribuir recursos, ninguno de los legisladores tiene incentivos a generar un bloqueo legislativo pues tanto los gobiernos provinciales como el Ejecutivo eventualmente se beneficiarían con el incremento de la recaudación. No obstante, esta variable solo alcanza niveles de significancia considerables en el modelo B.

Respecto de las demás variables independientes, no se distinguen impactos significativos sobre la probabilidad de éxito del Presidente, al menos en éste área de legislación en particular.

5.3.4 Enmiendas a proyectos del Presidente.

Según Calvo (2014: 150), cuando se trata de la agenda legislativa del Presidente, adquieren mayor centralidad tanto la discusión como la aprobación de las enmiendas propuestas por los miembros del Congreso. Esto ocurre, según el autor, ya que en estos casos hay menos espacio para un “intercambio de favores” respecto de cuando se trata de proyectos de los mismos legisladores.

En este sentido, si bien el resultado esperado es el mismo -que ante la pérdida de la mayoría de las bancas se proceda a una mayor negociación y al uso de estrategias de

consenso- la expectativa es que las enmiendas se vuelvan una herramienta clave para acomodar preferencias y facilitar la aprobación de los proyectos.

Por otro lado, la verdadera influencia de la voluntad del Presidente no puede ser correctamente analizada si no se estudia el grado y el origen partidario de las modificaciones que se introducen, así como también el efecto que tienen sobre la tasa de éxito en cada instancia (Bonvecchi y Zelaznik, 2010, Alvaredo et al., 2013).

Como podemos ver en la *Tabla 7*, los proyectos de legislación impositiva del Presidente sufren casi el doble de modificaciones respecto del promedio para el total de la legislación. Además, proporcionalmente, estas enmiendas explican entre un 10% (en la Cámara baja) y un 20% (en la Cámara alta) más el éxito de los proyectos de reformas impositivas del Presidente, que el promedio para el total de la legislación.

Estos datos confirman que la legislación impositiva es un área donde el Ejecutivo se halla en una intensa competencia con el resto de los legisladores (Alvaredo et al, 2013).

<i>Tabla 7. Éxito Legislativo y enmiendas a los Proyectos impositivos del Presidente, Congreso argentino 1983-2007</i>												
Aprobación de los Proyectos Iniciados en la Cámara Baja					Aprobación de los Proyectos Iniciados en la Cámara Alta							
	No	Si	Total		No	Si	Total		No	Si	Total	
Enmiendas	No	455	189	644	Enmiendas	No	229	625	854			
		46%	19%	65%			23%	63%	85%			
	Sí	88	253	341		Sí	55	91	146			
		9%	26%	35%			6%	9%	15%			
Total	543	442	985	Total	284	716	1000					
	55%	45%	100%		28%	72%	100%					
Aprobación de los Proyectos de Legislación Impositiva Iniciados en la Cámara Baja					Aprobación de los Proyectos de Legislación Impositiva Iniciados en la Cámara Alta							
	No	Si	Total		No	Si	Total		No	Si	Total	
Enmiendas	No	64	25	89	Enmiendas	No	8	15	23			
		33%	13%	46%			24%	44%	68%			
	Sí	16	91	107		Sí	1	10	11			
		8%	46%	54%			3%	29%	32%			
Total	80	116	196	Total	9	25	34					
	41%	59%	100%		27%	73%	100%					

Elaborado a partir de datos proporcionados por Calvo (2014)

La “Escala de sustancia legislativa” (LESS) (Alvaredo et al., 2013), por su parte, nos proporciona mayor información acerca del carácter de estas enmiendas y su impacto en el éxito de los proyectos del ejecutivo en Congresos de mayoría y pluralidad. Como nos permite observar la *Tabla 8*, una gran proporción de los proyectos que logran ser sancionados en Congresos mayoritarios recibieron enmiendas menores (37,5%). Si bien este resultado es similar a lo que ocurre con los proyectos de los legisladores, la proporción es algo menor en el caso de los proyectos del Ejecutivo. Por el contrario hay una mayor cantidad de proyectos sancionados que no reciben enmiendas (29,17%), así como también una menor cantidad de los mismos que sufren enmiendas que modifican únicamente una o dos dimensiones económicas del proyecto original (20,83%).

Por otra parte, en la misma línea que con los proyectos de los legisladores, en Congresos de pluralidad no solo se propone una mayor cantidad de enmiendas que sugieren cambios radicales a la legislación original, sino que éstas garantizan una probabilidad de éxito mayor respecto de Congresos mayoritarios. De hecho, en este caso, desde la primera categoría de enmiendas (fila 1) hasta la última (fila 5), el 100% de los proyectos enmendados se ubica en la categoría de “sancionados”.

Tabla 8. Cantidad y tipo de enmiendas a proyectos de ley impositivos del Presidente, 1983-2007.

Escala de sustancia legislativa	Mayoría en el Plenario			Pluralidad en el Plenario		
	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>
Sin enmiendas	24 25%	168 29.17%	192 28.57%	9 100%	72 20%	81 21.95%
Enmiendas menores	48 50%	216 37.50%	264 39.29%	0 0%	120 33.33%	120 32.52%
Enmiendas a 1 o 2 dimensiones	8 8.33%	120 20.83%	128 19.05%	0 0%	88 24.44%	88 23.85%
Enmiendas a significativas en 3 dimensiones	8 8.33%	48 8.33%	56 8.33%	0 0%	64 17.78%	64 17.34%
Enmiendas significativas a más de 3 dimensiones	8 8.33%	24 4.17%	32 4.76%	0 0%	16 4.44%	16 4.34%
Total	96 100%	576 100%	672 100%	9 100%	360 100%	369 100%

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Alvaredo et al. (2013)

No obstante, en comparación con las enmiendas propuestas a proyectos de miembros del Congreso, la proporción de proyectos sancionados que no reciben ningún tipo de enmienda se reduce a la mitad. Es decir, hay proporcionalmente menos proyectos susceptibles de ser incluidos en “paquetes de leyes”.

Tal como anticipaba Calvo (2014), y como mencionábamos al principio de esta sección, las enmiendas se vuelven una herramienta central en la explicación de éxito legislativo del Presidente. Sin embargo, a diferencia de lo que hubiéramos esperado siguiendo al autor, esa centralidad es aún mayor una vez que se pierde la mayoría.

Por último, la “Escala de *input* legislativo” (*LIS*) (Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Alvaredo et al., 2013), nos permite tener una imagen más acabada de quiénes predominan en proceso de modificación a los proyectos del Presidente. La información presentada en la *Tabla 9*, pone en evidencia que, al igual que en el caso de los legisladores, en Congresos mayoritarios una gran proporción de las enmiendas son realizadas por el oficialismo (59,52%), siguiéndole en importancia los proyectos enmendados tanto por el oficialismo como por la oposición (38.10%). En ambas categorías, además, los proyectos enmendados resultan ser luego proyectos sancionados. En estos casos, las enmiendas por parte de la oposición a los proyectos del Presidente son casi imperceptibles, y prácticamente no tienen impacto sobre la tasa de éxito de los mismos.

Tabla 9. Origen partidario de las enmiendas a proyectos de ley impositivos del Presidente, 1983-2007

Índice de <i>input</i> legislativo	Mayoría en el Plenario			Pluralidad en el Plenario		
	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>	<i>Rechazada</i>	<i>Sancionada</i>	<i>Total</i>
Enmiendas del oficialismo	72 69.23%	328 57.75%	400 59.52%	9 100%	120 33.33%	129 34.96%
Enmiendas del oficialismo y la oposición	24 23.08%	232 40.85%	256 38.10%	0 0%	200 55.56%	200 54.20%
Enmiendas de la oposición	8 7.69%	8 1.41%	16 2.38%	0 0%	40 11.11%	40 10.84%
Total	104 100%	568 100%	672 100%	9 100%	360 100%	369 100%

En Congresos de pluralidad, y nuevamente al igual que en el caso de proyectos de los legisladores, la mayoría de los proyectos enmendados experimentaron modificaciones tanto

del oficialismo como de la oposición (54,2%). Al mismo tiempo, no obstante, aumenta la proporción de proyectos enmendados por la oposición (10,48%). Este incremento en ambas categorías, a simple vista, se da en detrimento de los proyectos enmendados exclusivamente por el oficialismo (34,96%).

En definitiva, el análisis global del proceso de introducción de enmiendas a los proyectos del Presidente parece indicar que existe mayor consenso y cooperación entre los legisladores y el Ejecutivo en Congresos mayoritarios, mientras que la intensidad y la cantidad de enmiendas aumenta proporcionalmente en Congresos de pluralidad.

En primer lugar, contrariamente a las expectativas, es en Congresos mayoritarios donde existe una mayor proporción de proyectos susceptible de ser incluido en “paquetes de leyes”. Es decir, proyectos que, en términos de Calvo (2014), condensan un acuerdo previo, que se mantiene a lo largo del trámite legislativo.

En segundo lugar, el carácter de las enmiendas propuestas en Congresos mayoritarios indica que, como advertimos en la sección anterior, los legisladores de la coalición oficialista no se arriesgan a subir el precio de su cooperación. En otras palabras, siendo los actores dominantes en la introducción de enmiendas, los miembros del bloque mayoritario proponen cambios menores a la legislación original, como resguardo para mantenerse dentro de la coalición ganadora.

En Congresos de pluralidad, por el contrario, en línea con nuestro argumento principal, los legisladores oficialistas se ven favorecidos naturalmente por la legislación que propone el Ejecutivo, quien no puede arriesgarse a dividir su frente. En este caso, tanto los legisladores oficialistas como los opositores, conscientes de que el precio de su cooperación aumentó, ofrecen su apoyo solo a cambio de que se introduzcan las modificaciones que ellos mismos proponen, logrando modificar más dimensiones económicas de los proyectos y en mayor profundidad.

5.3.5 El resultado de las reformas impositivas propuestas por el Presidente.

Los gráficos 3 y 4 nos permiten comparar la ubicación inicial de los proyectos de legislación impositiva del Presidente, y su ubicación al final del trámite legislativo. Al igual que con los gráficos 1 y 2, distinguimos los resultados según si el Ejecutivo contaba con la mayoría o la pluralidad de la bancas, y si los proyectos ingresados fueron aprobados o

rechazados. En general, observamos que al igual que describieron Alvaredo et al. (2013: 41, 42), El Ejecutivo logra aprobar una mayor cantidad de proyectos mientras éstos terminen ubicándose en la zona regresiva/sectorial/provincial.

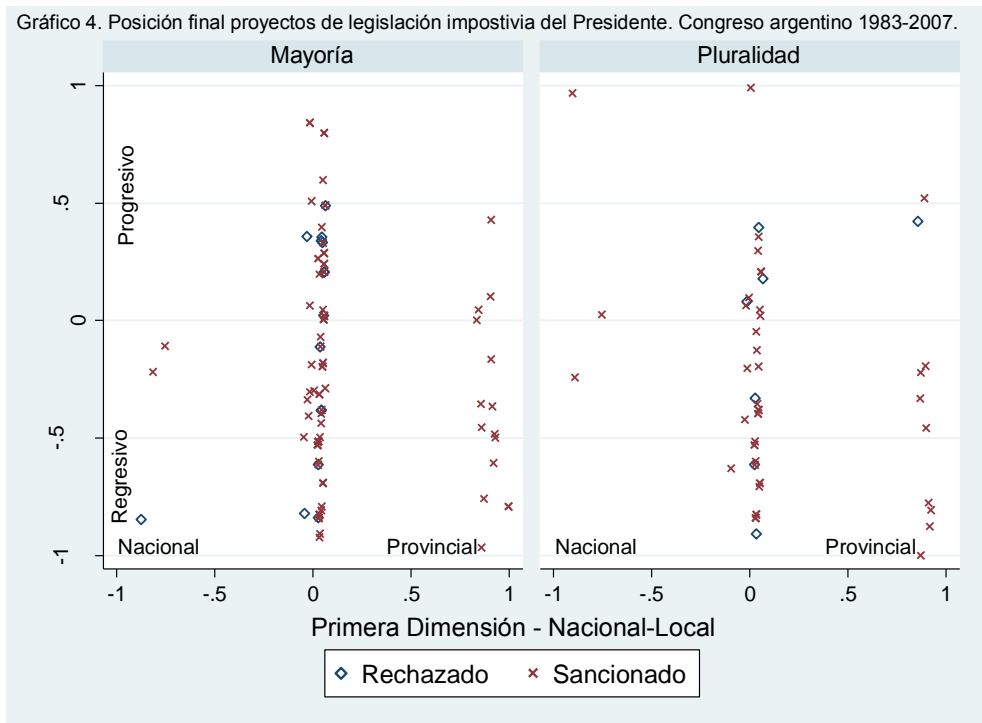
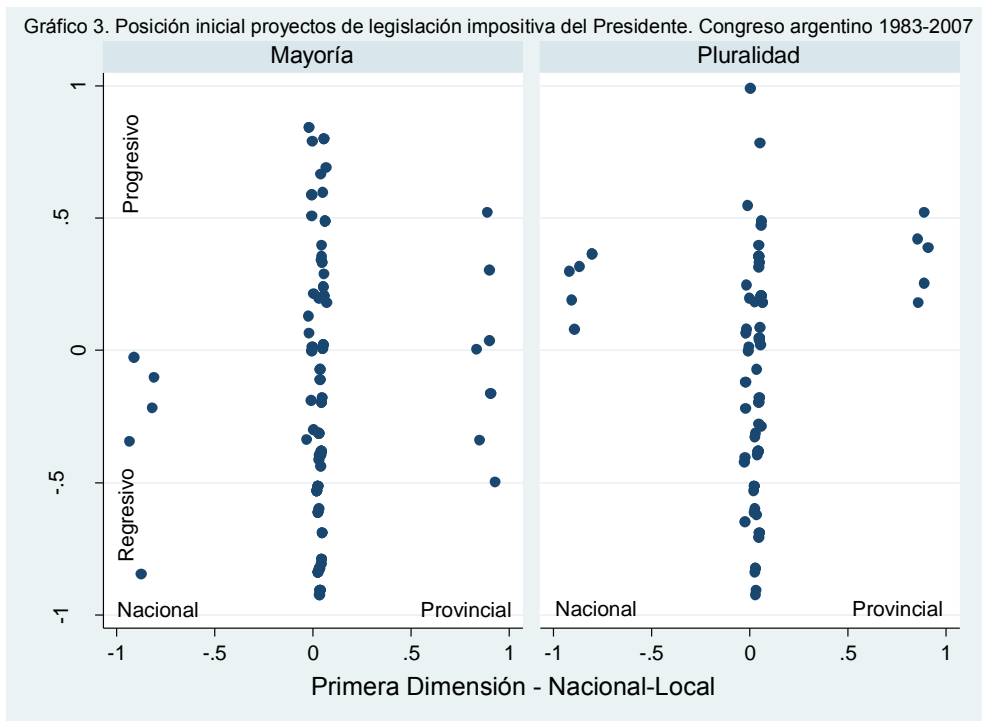


Gráfico 3 y 4. Elaboración propia en base a los datos proporcionados por Alvaredo et al. (2013)

Sin embargo, lo que podemos identificar a la luz de nuestro enfoque es que los casos en los que el Presidente parece “anticipar” la dirección de las enmiendas ubicando los proyectos originales allí donde los legisladores no tendrán incentivos para modificarlos (Alvaredo et al., 2013), parecen tener más preponderancia en Congresos mayoritarios que en Congresos de pluralidad. Esto explica que las enmiendas jueguen un rol algo menor en este contexto, como argumentamos en la sección anterior. Esto no quiere decir, sin embargo, que el Ejecutivo siempre proponga legislación a favor de los intereses localistas de los legisladores: fuera de estas concesiones otorgadas desde el inicio, y al igual que con los proyectos ingresados por los legisladores, se logran resultados más eficientes para el sistema impositivo en los Congresos mayoritarios en comparación con los Congresos de pluralidad. Del mismo modo, tampoco obsta a que los legisladores oficialistas (en mayor medida) y los opositores (en menor medida) que logren introducir modificaciones más radicales, no lo hagan en beneficio de las provincias.

Por el contrario, las enmiendas en Congresos de pluralidad parecen ser las que logran “correr” el resultado en una dirección más ineficiente/provincial, generando necesariamente cambios mayores respecto de la ubicación original de los proyectos.

6. Conclusiones

La presente investigación buscó contribuir al análisis acerca de los efectos de la organización legislativa del Congreso argentino sobre las políticas públicas poniendo el foco en las reformas impositivas, a partir del testeado del modelo teórico y metodológico propuesto por Calvo (2014).

La conclusión principal es que, tal como plantea la literatura previa acerca de la legislación impositiva, no se puede descartar la existencia de patrones distributivos en el funcionamiento del Congreso argentino (Bonvecchi, 2010b). A diferencia de la mayoría de los estudios previos de éste fenómeno, como los desarrollados por Eaton (2001, 2002a, 2002b), que se habían centrado en el estudio detallado de unos pocos casos, este trabajo añade evidencia empírica sobre un gran número de casos que tiende a favorecer, precisamente, la teoría desarrollada por este autor a partir estudios cualitativos.

Otra de las contribuciones de este estudio ha sido identificar que las estrategias de los legisladores varían no solo ante la presencia o ausencia de mayorías sino también si se trata

de proyectos de otros miembros del Congreso, o de la agenda de reformas impositivas del Presidente.

En el primer caso, respecto de los proyectos presentados por los legisladores, notamos que si bien la legislación fiscal desata una competencia de mayor intensidad entre los distintos bloques (lo cual se observa, sobre todo, con la mayor influencia que adquieren los Presidentes de Comisión tanto en Congresos mayoritarios como fragmentados), las expectativas de Calvo, aunque con importantes matices, se cumplen.

En particular, los hallazgos aquí presentados parecen indicar que mientras el bloque con más bancas controla la mayoría, la cercanía al votante mediano del partido mayoritario es central para obtener el éxito de las reformas impositivas en el plenario. Del mismo modo, tal como predice Calvo (2014), si bien la relación entre estas variables pierde algo de fuerza, sigue siendo relevante para la aprobación de los proyectos en Congresos de pluralidad.

En este último caso, no obstante, la cercanía al votante mediano del partido con más bancas no es el único factor relevante. Por el contrario, los proyectos también aumentan su probabilidad de éxito cuando: a) más cerca se hallan de la mediana de las preferencias de quienes se involucran en la producción de legislación impositiva y b) cuando el votante mediano del partido con más bancas en la Comisión, reporta proyectos cercanos al votante mediano de la Cámara.

Cuando se trata de la agenda de legislación impositiva del Presidente, por el contrario, el argumento central del modelo de Calvo parece no cumplirse. De hecho, en los resultados observamos que, de manera opuesta a lo esperado, mientras en Congresos mayoritarios se vuelve relevante la cercanía al votante mediano de la Cámara, es la cercanía al votante mediano del partido mayoritario la que otorga mayores probabilidades de éxito en Congresos de pluralidad.

La explicación que esbozamos en este sentido, y que queda sujeta a estudios más sustantivos a futuro, es la siguiente: mientras el Ejecutivo cuenta con mayorías propias en el Congreso, la estrategia dominante es bajarle el precio a la cooperación de los legisladores de su propio bloque buscando apoyo entre los opositores, y favoreciendo, en consecuencia, al legislador mediano de la Cámara; por el contrario, cuando el Presidente carece de

mayorías, lo primero que necesita asegurar es su cooperación interna, y de allí la estrategia de favorecer, en primer lugar, al votante mediano de su propio bloque.

Los incentivos juegan un rol importante en esta explicación. Según nuestro argumento, la estrategia adoptada por el Presidente en cada contexto responde a la necesidad de proteger a sus proyectos de modificaciones sustanciales durante el trámite legislativo. En este sentido, mientras en Congresos de mayoría la mayor amenaza la representan los propios legisladores oficialistas, quienes en principio creen estar incluidos en la coalición ganadora, en Congresos fragmentados son los legisladores opositores los actores más susceptibles de aumentar el precio de su cooperación.

De todos modos, conscientes de que la falta de mayorías propias es un contexto más hostil para el Presidente, y que por ende su poder de negociación aumenta, tanto los legisladores opositores como oficialistas enmiendan una mayor cantidad de proyectos bajo patrones distributivos. Es decir, si bien sale favorecido el partido con más bancas, no se logra aprobar legislación sin favorecer de igual manera al votante mediano de la Cámara.

Este argumento, no obstante, parte del supuesto de que el Presidente tiene intereses contrapuestos a los legisladores en este área de legislación. Es decir, el argumento debe ser entendido bajo la premisa de que, mientras los intereses del Ejecutivo son favorecer la eficiencia del sistema y retener recursos en manos del gobierno nacional, los legisladores en mayor medida buscan retener beneficios para sus electorados locales, que se traducen en concentrar beneficios impositivos sectoriales y provinciales.

La literatura revisada ofrece sustento a estos supuestos (Eaton, 2001, 2002a, 2002b; Bonvecchi, 2010a, 2010b; Alvaredo et al., 2013). En particular, el análisis acerca del resultado de las reformas impositivas de acuerdo a distintas dimensiones económicas introducido en el estudio de Alvaredo et al. (2013) confirma la tendencia de los legisladores a modificar los proyectos de los Presidentes en una dirección más regresiva, sectorial, y local.

En el mismo sentido, una tercera contribución de este estudio ha sido demostrar que cuando los Presidentes conservan mayorías en el Congreso, logran aprobar reformas que resguardan en mayor medida la eficiencia del sistema impositivo, respecto a cuándo se enfrenta a un Congreso fragmentado. No obstante, la tendencia a favorecer a las provincias se mantiene, y no distingue resultados según niveles de apoyo en el Congreso.

Finalmente, consideramos que este trabajo abre al menos tres líneas de investigación a futuro. En primer lugar, como ya anticipamos, parece necesario estudiar en detalle la hipótesis que surgió a partir de la contrastación empírica del modelo de Calvo (2014), según la cual la negociación y la aprobación de las reformas fiscales del Presidente tienen su dinámica propia.

Una opción podría ser vincular los resultados de las reformas, identificando los beneficios o costos que imponen a cada provincia o sector de la economía, con las votaciones nominales y la pertenencia partidaria de los legisladores que aprueban o rechazan esos proyectos. Esta sería una manera alternativa de poner a prueba la lealtad “dividida” de los legisladores entre líderes nacionales y locales, frente a la agenda legislativa del Presidente.

En segundo lugar, consideramos importante avanzar en el estudio del éxito de las reformas impositivas en la Cámara Alta del Congreso argentino, que no se ha explorado en profundidad en esta oportunidad. Específicamente, parece necesario indagar, tanto desde estudios cualitativos como cuantitativos, sobre el mecanismo de negociación y aprobación de reformas impositivas del Ejecutivo en la Cámara de Senadores.

En el primer caso, estudios detallados de las principales reformas fiscales, como los que elabora Eaton (2000a, 2002b) para la década del ‘90, podrían ser útiles aplicados a otros períodos, sobre todo en el rol de “generadores de teoría”. Del mismo modo, a la luz de la literatura revisada, podrían desarrollarse modelos estadísticos que permitan testear factores explicativos hasta aquí no tenidos en cuenta, sobre una gran cantidad de casos.

Por último, consideramos que en adelante será relevante estudiar el mismo fenómeno aplicado al período legislativo 2015-2017. Éste consiste, hasta el momento, en el único caso desde 1983 en que un Presidente argentino no cuenta con al menos la pluralidad de las bancas en alguna de las Cámaras. El objetivo será observar hasta qué punto los factores aquí identificados son capaces de explicar el éxito de las reformas impositivas que se proponen, y cuál es su impacto en el contenido final de los proyectos que se aprueban.

Bibliografía

Alemán, E. y Calvo E. (2010). “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”. *Comparative Political Studies*, 43(4): 511-534.

Alemán, E., Calvo, E., Jones M. P. y Kaplan N. (2009). “Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points: Evidence from the U.S. House of Representatives and the Argentine Chamber of Deputies”. *Legislative Studies Quarterly* n. XXXIV (I): 87-116.

Alvaredo, J., Bonvecchi, A., Calvo, E., Castillo M. y Gómez Sabaini, J.C. (2013). “The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina”. Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist, Working paper n. 433.

Baron, D. P. (1989): “A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 4: 1048-1084.

Berenztein, S. (1995). "Rebuilding state capacities in contemporary Latin America: the politics of taxation in Argentina and Mexico". Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper n. 48.

Bonvecchi, A. (2010a). “The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina”. Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist, Working paper n. 175

(2010b). “La organización legislativa del Congreso argentino: un estudio desde las reformas impositivas, 1983-”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Bonvecchi, A. y Zelaznik J. (2011). “Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007)”. *Journal of Politics in Latin America*, 3(3): 127-150.

Calvo, E. (2007). “The responsive Legislature: public opinion and lawmaking in a highly disciplined Legislature”, en *British Journal of Political Science*, 37, 263-28.

(2014). “Legislative success in a fragmented Congress: plurality cartels, minority Presidents, and lawmaking”. Nueva York: Cambridge University Press.

Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* n. 4 : 25-48.

(2014). “Argentine Legislative Dataset 1.1”. Disponible en: <http://gvptsites.umd.edu/>

Cámara, S., Coremberg, A., Gimenez, M., Lopez, G., Muñoz, H., Tigani, L. y Wierny, M. (n.d). “PBI ARGENTINA 1913-2013: De las Tasas Chinas a los pocillos sin café – SERIE ARKLEMS ENCADENADA”. Disponible en: www.arklems.org

Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (2005). “Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives”. Cambridge: Cambridge University Press.

Eaton, K. (2001). “The logic of congressional delegation: explaining Argentine economic reform”, in *Latin American Research Review* 36(2): 97-117.

(2002a). “Politicians and Economic Reforms in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s”, University Park Pennsylvania: State University Press.

(2002b). “Fiscal Policymaking in the Argentine Legislature”, en Morgenstern, Scott and Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreres, O. J. (2005). “Dos Siglos de Economía Argentina 1810 – 2004”, Buenos Aires: Fundación Norte y Sur. Disponible en: www.econ.uba.ar

Jones, M. P. (1997). “Evaluating Argentina’s Presidential democracy: 1983-1995.” En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Jones, M. P. y Hwang, W. (2005). “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”. *American Journal of Political Science*, 49(2).

Jones, M. y Mainwaring S. (2003). “The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and an application to the Americas”, *Party Politics* 9 (2).

Mayhew, D. R. (1991). “Divided Govern: party control, lawmaking, and investigation, 1946-1990”. New Haven: Yale University Press.

Ministerio de Economía de la Nación (2005). “Resultados base caja del Sector Público Diciembre del 2005”. Disponible a Junio del 2016 en: <http://www.mecon.gov.ar/>

(2006). “Finanzas Públicas”, informe n. 58. Disponible a Junio del 2016 en: <http://www.economia.gob.ar/>

(2008). “Boletín Fiscal: cuarto trimestre de 2007”. Disponible a Junio del 2016 en: <http://www.mecon.gov.ar/>

Molinelli, N. G. (1991). “Clase política y Reforma Electoral”. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Mustapic, A. M. y Goretti, M. (1992). “Gobierno y Oposición en el Congreso: la Práctica de la Cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989).” *Desarrollo Económico* 32: 521-69.

Shepsle, K. y Weingast, B. (1981). “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice”, *Public Choice*, 37: 503-519

Suarez Cao, J. (2011). “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina”. *Revista SAAP* Vol. No. 2: 305-321.

Anexos

1.

A) Cantidad de veces que cada Comisión recibió un proyecto de legislación impositiva entre 1983-2007 (Proyectos de miembros del Congreso).

. tab comision

comision	Freq.	Percent	Cum.
accsocs	116	3.03	3.03
agricga	224	5.85	8.88
asncoop	16	0.42	9.30
asunmun	29	0.76	10.06
asuntco	59	1.54	11.60
cientec	31	0.81	12.41
comercci	152	3.97	16.38
comunic	44	1.15	17.53
cultura	43	1.12	18.65
defconsu	37	0.97	19.62
defensa	19	0.50	20.11
deporte	8	0.21	20.32
derhumn	6	0.16	20.48
discapac	17	0.44	20.92
drogadi	3	0.08	21.00
econom	127	3.32	24.32
econore	164	4.28	28.61
educaci	77	2.01	30.62
energco	161	4.21	34.82
fammujm	15	0.39	35.21
finanza	99	2.59	37.80
industr	123	3.21	41.01
intmari	9	0.24	41.25
justici	26	0.68	41.93
legisge	70	1.83	43.76
legpena	21	0.55	44.31
legtrab	84	2.19	46.50
mercosur	7	0.18	46.68
minera	12	0.31	47.00
normas	7	0.18	47.18
obraspu	49	1.28	48.46
petpode	3	0.08	48.54
poblacr	16	0.42	48.96
presupu	1,630	42.58	91.54
prevyse	94	2.46	93.99
pymes	25	0.65	94.64
reclatu	39	1.02	95.66
rree	11	0.29	95.95
segint	12	0.31	96.26
tercera	5	0.13	96.39
transpo	63	1.65	98.04
turismo	29	0.76	98.80
vivenda	46	1.20	100.00
Total	3,828	100.00	

B) Proporción de proyectos de legislación impositiva, que pasaron por la Comisión de Presupuesto y Hacienda entre 1983-2007 (Proyectos de miembros del Congreso).

```
. tab presHacienda
```

presHacienda	Freq.	Percent	Cum.
0	145	3.79	3.79
1	3,683	96.21	100.00
Total	3,828	100.00	

2. Porcentaje de proyectos presentados por miembros del Congreso que fueron iniciados en el Senado argentino, entre 1983-2007. Base de datos proporcionada por Alvaredo et al. (2013).

```
. tab inicsen if bloque_ejec==0
```

Initiated in the Senate	Freq.	Percent	Cum.
0	568	61.74	61.74
1	352	38.26	100.00
Total	920	100.00	

3. Proporción de los proyectos presentados por el Presidente, que fueron iniciados en el Senado argentino entre 1983-2007. Base de datos elaborada a partir de los datos de Calvo (2014).

```
. tab inicsen if bloque_ejec==1
```

Innitiated in the Senate	Freq.	Percent	Cum.
0	196	85.59	85.59
1	33	14.41	100.00
Total	229	100.00	