

# **El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo.**

Bonvecchi Alejandro.

Cita:

Bonvecchi Alejandro (2010). *El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/153>

**Título:** *La Organización Legislativa del Congreso Argentino: Un Estudio desde las Reformas Impositivas, 1983-2008.*

**Autor:** Bonvecchi, Alejandro

**Afiliación Institucional:** Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Argentina

**E-mail:** [abonvecchi@utdt.edu](mailto:abonvecchi@utdt.edu)

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

**Área Temática:** Instituciones y procesos políticos.

**Resumen:** Este trabajo investiga la naturaleza de la organización legislativa del Congreso argentino a través del estudio de las reformas impositivas sancionadas entre 1983 y 2008. La literatura ha sostenido hasta ahora que el Congreso funciona a medida del partido mayoritario, pero prácticamente no ha investigado la producción legislativa misma. Este trabajo aplica las herramientas analíticas propuestas por las teorías de la organización legislativa desarrolladas para el estudio del Congreso norteamericano al análisis de la producción legislativa más frecuente del Congreso argentino, las reformas impositivas, y encuentra más apoyo para las teorías distributivas de la organización legislativa que para las partidarias.

La escasa literatura disponible sobre la organización legislativa del Congreso argentino se ha concentrado en argumentar que esa organización puede explicarse por medio de una adaptación de la teoría del cartel partidario elaborada para dar cuenta de la organización del Congreso de los Estados Unidos. Esta literatura presenta dos problemas principales. Por una parte, descarta sin fundamento suficiente la posibilidad de que la organización legislativa del Congreso argentino pueda ser explicada por las teorías distributiva o informacional de la organización legislativa. Por otra parte, ofrece en apoyo de la teoría del cartel evidencia empírica que trata de manera inadecuadamente homogénea la totalidad de la actividad de los legisladores. Estos problemas impiden la contrastación de teorías diferentes y obturan así la comprensión de la naturaleza de la organización legislativa del Congreso argentino.

Este trabajo apunta a superar esos obstáculos y a contrastar distintas teorías sobre la organización legislativa analizando el funcionamiento del Congreso argentino en la etapa democrática iniciada en 1983. Para ello se ocupa, en la primera sección, de revisar la literatura disponible y analizar las instituciones legislativas argentinas a la luz de las diferentes teorías de la organización legislativa. El análisis muestra la imposibilidad de rechazar cualquiera de las teorías y la necesidad de estudiar el funcionamiento concreto de la legislatura. Por ello, en la segunda sección se plantea una serie de hipótesis basadas en las teorías distributivas, informacionales y partidarias de la organización legislativa con el propósito de investigar el funcionamiento del Congreso en la producción del tipo de legislación más frecuentemente sancionado: las reformas impositivas. La tercera sección presenta y discute los resultados de la contrastación de estas hipótesis. Las conclusiones recapitulan sobre los hallazgos empíricos y su impacto sobre la caracterización existente de la organización legislativa del Congreso argentino.

### **1. El estudio sobre la organización legislativa del Congreso argentino.<sup>1</sup>**

Mark Jones ha propuesto en varios trabajos (Jones 2002, Jones et al. 2002, Jones y Hwang 2005) caracterizar la organización legislativa del Congreso argentino como un caso de la teoría partidaria de la organización legislativa. Para fundamentar esta caracterización, Jones et al. (2002) descartan explícitamente la pertinencia de otras teorías de la organización legislativa sobre la base de un estudio acerca de la participación de los legisladores en las comisiones del Congreso.

Según los autores, ni las teorías informacionales, ni las distributivas explican la organización del Parlamento argentino. Las teorías informacionales, según las cuales la legislatura se encuentra organizada para reducir la incertidumbre de sus integrantes acerca de las consecuencias de sus decisiones sobre los proyectos de ley en consideración (Krehbiel 1991) no resultan adecuadas porque en el Congreso argentino no hay incentivos institucionales para la especialización de los legisladores – y sin especialización no es posible producir la información necesaria para tomar decisiones prestando atención a las consecuencias. La corta duración de la mayoría de las carreras legislativas, comprobable en las bajas tasas de reelección también investigadas por el propio Jones (2002), y el número de comisiones en que los legisladores participan serían indicadores de su limitada especialización. Aun cuando pueda constatarse que los antecedentes profesionales de los legisladores y las áreas de política de las comisiones que integran están positivamente asociados, ello no se

---

<sup>1</sup> Esta sección está mayormente basada en Bonvecchi y Schijman (2005).

combina ni con la antigüedad en la participación en dichas comisiones, ni con la limitación del número de comisiones en que cada legislador participa. Así, pues, sin antigüedad ni distribución especializada del tiempo de trabajo, no podría aseverarse que los antecedentes profesionales de los legisladores generen ventajas informacionales para el conjunto de la legislatura.

Jones et al. (2002) sostienen, además, que las teorías distributivas tampoco pueden explicar la organización del Congreso porque no existen indicios de que, como sostienen esas teorías, la legislatura se encuentre organizada para asegurar que los legisladores obtengan ganancias de su trabajo legislativo intercambiando votos por los proyectos particularistas favoritos de cada uno. Los legisladores en el Congreso argentino no integrarían comisiones en función de los intereses específicos de sus electorados locales y, por ende, no buscarían satisfacer las preferencias particularistas de éstos últimos. Esta conclusión es derivada de la falta de significancia estadística de la asociación entre los indicadores económicos y sociales característicos de cada electorado provincial y las comisiones a que cada legislador de cada provincia pertenece.

Sin embargo, puede argumentarse que la evidencia ofrecida por los autores no es suficiente para descartar las teorías informacionales y distributivas de la organización legislativa. Por un lado, porque los indicadores utilizados para mostrar tanto la falta de incentivos a la especialización de los legisladores como la falta de condiciones estructurales para un funcionamiento distributivo de la legislatura resultan cuestionables. Por otro lado, porque un mínimo análisis institucional del proceso legislativo sugiere la pertinencia de investigar con mayor profundidad las teorías descartadas por Jones et al.

Los indicadores sobre la base de los cuales se descarta la explicación informacional de la organización legislativa pueden objetarse por tres razones. 1) La cantidad de comisiones que un legislador integra no necesariamente indica su grado de especialización. Una distribución homogénea del tiempo de trabajo en las comisiones indicaría que cuantas más comisiones integre un legislador menor especialización tendría en el área de cada comisión, pero numerosos testimonios recogidos para trabajos anteriores (Bonvecchi y Schijman 2005; Zelaznik 2005; Rodríguez y Bonvecchi 2006) permiten sostener que los legisladores no distribuyen su tiempo de manera homogénea entre todas las comisiones que integran. Las autoridades de comisión, por ejemplo, suelen destinar la mayor parte de su dedicación a la tarea legislativa a atender los asuntos de la comisión que presiden y dejan en sus asesores el estudio en detalle de los asuntos de las comisiones donde son apenas vocales. 2) El hallazgo de que los antecedentes profesionales de los legisladores están positivamente asociados con las áreas de política de las comisiones que integran no debería ser subestimado (como lo es, por los autores). Aun cuando la tasa de reelección en Argentina sea baja, la coincidencia entre la profesión y los tópicos analizados en las comisiones sugiere cierta especialización de los parlamentarios. 3) Tampoco puede descartarse la hipótesis de que el Congreso esté organizado para reducir la incertidumbre de los legisladores acerca de las consecuencias de sus decisiones sin estudiar los proyectos presentados, la naturaleza de su trámite legislativo, y el vínculo entre los proyectos y la agenda típica de los legisladores.

La evidencia alegada para descartar las teorías distributivas de la organización legislativa tampoco resulta adecuada. Las comisiones pueden no estar integradas, como predicen esas teorías, sólo por legisladores interesados por razones electorales en los temas de incumbencia de cada comisión (Weingast y Marshall 1988), pero ello no necesariamente implica que el trabajo allí realizado no resulte consistente con lo previsto por ese enfoque. De que los intereses de los electorados de cada legislador no sean determinantes de su integración a comisiones no es posible, como pretenden Jones et al. (2002), inferir las preferencias de los legisladores. Imputar preferencias sobre la base de la mera integración a comisiones implicaría desconocer la complejidad de los procesos de formación de preferencias y, fundamentalmente, postular sin evidencia alguna la no verificación de la hipótesis central de las teorías distributivas: el sostenimiento de la cooperación entre legisladores por medio del intercambio de votos. Sin investigar la toma de decisiones sobre proyectos de ley no puede descartarse la hipótesis de que el Congreso esté organizado para capturar ganancias emergentes del intercambio.

El análisis institucional del proceso legislativo muestra la existencia de reglas consistentes con las expectativas de las teorías de la organización legislativa descartadas por Jones et al. (2002). Bonvecchi y Schijman (2005) identifican cinco reglas fundamentales del trámite legislativo de las cuales tres pueden resultar consistentes con tanto con las teorías informacionales como con las distributivas – el tratamiento cerrado para los dictámenes unánimes, el giro múltiple de los proyectos a las comisiones y la dinámica de la discusión plenaria – y dos se inscriben exclusivamente en la lógica informacional – la posibilidad de emitir dictámenes en minoría y la norma de los procedimientos abiertos (*open rule*) para la discusión de los proyectos en el plenario.

La Cámara de Diputados argentina considera bajo procedimientos restrictivos los proyectos de ley remitidos por las comisiones en un solo dictamen sin disidencias – es decir, los proyectos que hayan sido aprobados por unanimidad - y sobre los cuales no se hayan presentado observaciones o propuestas de modificación en Secretaría (art.152). En tal caso, el presidente de la Cámara debe comunicar a los legisladores esa circunstancia “y prescindiéndose de todo debate, se votará sin más trámite”. Esta regla sería consistente con las teorías distributivas: con ella los legisladores podrían proteger intercambios de beneficios particularistas acordados en las comisiones de las demandas y acciones de legisladores externos a las comisiones donde esos intercambios fueron celebrados. Pero esta regla cerrada de discusión de los proyectos unánimes puede ser repelida apelando al artículo 113 del Reglamento de la Cámara, según el los dictámenes de comisión – cualquiera sea el grado de consenso que los respalde – quedan “en observación durante siete días hábiles” en la Secretaría de la Cámara. En ese lapso, cualquier diputado puede depositar allí cualquier observación al proyecto, con lo cual obtiene automáticamente el derecho de que su discrepancia y su propuesta de modificación – si eventualmente la formulara – sean discutidas por el recinto. Esta regla es consistente con las teorías informacionales: con ella el plenario de la Cámara puede discutir los proyectos remitidos por las comisiones con más información que la provista por éstas.

El *giro múltiple* de los proyectos de ley consiste en la posibilidad de enviar cada proyecto a un número ilimitado de comisiones para su discusión. Esta regla también resulta consistente con un funcionamiento distributivo de la legislatura en tanto es

condición para su aplicación, según el artículo 102 del Reglamento, que el proyecto en cuestión “sea de carácter mixto” – i.e. que contenga aspectos correspondientes a las áreas de política específicas de más de una comisión.<sup>2</sup> Así, pues, para que un proyecto sometido a giro múltiple reciba dictamen y sea discutido en el plenario es necesario formar un consenso entre al menos la mayoría de los diputados de todas las comisiones involucradas por el giro, lo cual abre la posibilidad para el intercambio de beneficios particularistas que las teorías distributivas prevén. Pero, a la vez, el giro múltiple de un proyecto de ley genera dos incentivos favorables a la eficiencia informacional de la legislatura. La necesidad de formar un consenso entre todas las comisiones involucradas en el tratamiento del proyecto incentiva a que cada una realice una contribución diferencial al proyecto según su área de incumbencia. Por el mismo motivo, los legisladores de todas las comisiones involucradas tendrían incentivos para celebrar acuerdos que tengan en cuenta los intereses y preferencias propias de las diversas áreas de incumbencia.

Las reglas que ordenan la dinámica de la discusión en el plenario de la Cámara también resultan consistentes con las teorías distributivas pues alientan la celebración de intercambios de votos entre los legisladores. Según el artículo 144 del Reglamento, todo proyecto de ley debe discutirse en general y en particular. La discusión en general tiene por objeto “la idea fundamental del asunto considerado en conjunto” (artículo 145); mientras que la discusión en particular se ocupa de cada uno de los distintos artículos o capítulos del proyecto en consideración (artículos 146 y 157). La discusión en particular, pues, resulta especialmente apta para que los legisladores busquen y cierren acuerdos distributivos, ya que en su curso pueden proponer, sostener y negociar iniciativas puntuales de modificación. Pero estas mismas reglas también resultan consistentes con los postulados de las teorías informacionales, por dos razones. 1) La doble discusión de todo proyecto de ley permite dejar sentadas preocupaciones tanto sobre el impacto global como sobre los efectos específicos de las decisiones en cuestión. 2) La discusión en particular se encuentra estructurada de tal manera que garantiza la transmisión de información al conjunto de los legisladores y, por consiguiente, la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones. “Durante la discusión en particular de un proyecto podrán presentarse otro u otros artículos que, o sustituyan totalmente al que se está discutiendo, o modifiquen, adicionen o supriman algo de él, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113” – que estipula el plazo de siete días hábiles para la presentación de observaciones (art.161).<sup>3</sup> Estas propuestas de modificación, de acuerdo con el artículo 162, son lo *primero* que se debate en cada instancia de la discusión en particular; es decir que *antes* de tomar la decisión de adoptar o no cada artículo de cada proyecto de ley, el conjunto de la legislatura recibe la información y las alternativas producidas por

---

<sup>2</sup> El Reglamento define las competencias de varias comisiones de tal manera que resultan superpuestas. He ahí uno de los motivos por los cuales numerosos proyectos son enviados a más de una comisión. Como ilustración, confróntense las competencias de las comisiones de Economía, Finanzas y Presupuesto y Hacienda (art.93, 79 y 66 respectivamente).

<sup>3</sup> Cabe señalar aquí dos aspectos de importancia. Uno, reglamentariamente previsto, es que, de acuerdo con el artículo 113, los dictámenes en minoría – sobre los que se vuelve enseguida – y las disidencias parciales con el dictamen de mayoría “tendrán, en el debate en particular, el tratamiento de las observaciones formuladas en término; y los diputados que los sostengan podrán, en el curso del mismo, hacer las propuestas pertinentes”. El segundo, no previsto en el Reglamento pero de práctica usual en la Cámara, según se ha podido recoger de entrevistas personales con diputados y del examen del Diario de Sesiones, es que los diputados presentan propuestas de modificación de los proyectos durante la discusión en particular sin haberlas depositado previamente en la Secretaría Parlamentaria.

legisladores que disienten con la mayoría de la comisión que remitió el proyecto al plenario. Es, entonces, constitutivamente posible que la votación en particular sea una decisión informada.

El Reglamento de la Cámara contiene, además, otras dos prescripciones sobre el trámite legislativo que incentivan la especialización y el interés por los resultados de las políticas por parte de los legisladores. La primera es la posibilidad de que las comisiones emitan dictámenes en minoría acerca de los proyectos de ley sometidos a su consideración (art.112).<sup>4</sup> Esta prescripción resulta clave para la producción de información como bien público para el conjunto de la Cámara por dos razones: 1) permite a los legisladores con distintas posiciones ideológicas o técnicas sobre un asunto contar con instrumentos para comunicarlas al plenario, y 2) es útil para moderar y encauzar las demandas distributivas de legisladores con preferencias extremas, ya que al discutir obligatoriamente en el plenario las objeciones planteadas en los dictámenes en minoría, los legisladores con preferencias extremas no pueden garantizar la intangibilidad de las ganancias obtenidas del intercambio de votos por beneficios particularistas.

La segunda prescripción reglamentaria que estimula el interés de los legisladores por los resultados de las políticas y la producción y circulación de información como bien público en la Cámara es la posibilidad de celebrar audiencias públicas. Las comisiones pueden “realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia” (art.114). La consulta con funcionarios, expertos, organizaciones públicas y privadas y ciudadanos implica poner en circulación informaciones y puntos de vista potencialmente distintos de los producidos y sostenidos por los miembros de cada comisión.

De todo ello puede extraerse al menos dos lecciones relevantes para el estudio de la organización legislativa del Congreso argentino. Una: que la literatura existente no ha demostrado suficientemente la falta de pertinencia de las teorías informacionales y distributivas de la organización legislativa para el caso argentino. La otra: que las reglas del proceso legislativo en Argentina alientan tanto comportamientos consistentes con las teorías distributivas como comportamientos consistentes con las teorías informacionales.

A estos problemas, la explicación partidaria de la organización legislativa argentina suma un tercero: el tratamiento inadecuado de la información que propone como evidencia de su validez. Jones y Hwang (2005) sostienen que la Cámara de Diputados argentina se encuentra dominada por un cartel partidario que, desde la dirección de la Cámara misma y de las comisiones que la integran, controla la agenda y los resultados del proceso legislativo. Para sostener este argumento, los autores ofrecen dos tipos de evidencia. De un lado, el análisis institucional de las reglas que ordenan la distribución del poder y el control sobre la agenda dentro de la Cámara: estas reglas

---

<sup>4</sup> Debe consignarse que, en principio, la minoría de una comisión sólo puede emitir dictamen si la mayoría lo hace. La excepción a esta regla sólo puede tener lugar, como establece el artículo 108 del Reglamento, “luego de fracasada por falta de número una reunión citada para tratar determinado asunto”; en ese caso, “el mismo podrá ser considerado y despachado por los miembros que concurren a las reuniones siguientes convocadas con el mismo objeto”.

favorecen sin ambigüedades al partido mayoritario, a quien corresponde tanto la presidencia de la Cámara como la mayoría en las comisiones y, por consiguiente, la designación de sus autoridades. El segundo tipo de evidencia es más problemático: los resultados de las votaciones (nominales) en el plenario. De acuerdo con la versión original de la teoría del cartel partidario (Cox y McCubbins 1993), el partido cartel no puede ser derrotado en las votaciones plenarias; su control sobre la agenda y el proceso legislativo hace posible que sólo se voten en el plenario los proyectos para los cuales los líderes del partido cartel estén en condiciones de formar una mayoría dentro de su propio partido. Jones y Hwang (2005) examinan las votaciones plenarias entre 1989 y 2003 y encuentran que el partido mayoritario casi nunca perdió votaciones.

El problema con esta evidencia es que las tasas de derrota/triunfo del partido mayoritario no son indicadores adecuados de su dominio sobre el proceso legislativo porque no toman en cuenta ni el tipo de proyecto de ley en discusión, ni las vicisitudes de su trámite parlamentario, ni las modificaciones eventualmente introducidas al proyecto original cuando éste ha sido motorizado por el Ejecutivo o los líderes parlamentarios de la mayoría. El tipo de proyecto es relevante porque la agenda de los legisladores y la agenda del Ejecutivo son, típicamente, diferentes: el Ejecutivo se ocupa de proyectos de alcance general o nacional mientras los legisladores se ocupan de proyectos de alcance sectorial o territorial (Mustapic y Bonvecchi 2009). Si el partido mayoritario perdió votaciones cuando las agendas del Ejecutivo y los legisladores entraron en conflicto, como ocurrió precisamente en los escasos episodios donde el partido mayoritario fue derrotado, entonces no puede tomarse la tasa de triunfo como indicador de la naturaleza partidaria de la organización legislativa. Las modificaciones introducidas a los proyectos del Ejecutivo y las vicisitudes de su trámite también son importantes porque indican la eventual distancia entre las preferencias iniciales del Presidente y los resultados del proceso legislativo. En este respecto, Bonvecchi y Zelaznik (2009) muestran que los presidentes entre 1999 y 2007 han sido en general capaces de obtener sanción para sus proyectos sin modificaciones significativas, pero sin embargo con tasas de modificación relevantes. Ello también permite poner en cuestión la caracterización de la organización legislativa del Congreso argentino como partidaria: si el partido gobernante controlara todo, las tasas de modificación serían irrelevantes y la naturaleza de las modificaciones, especialmente en los proyectos donde chocan las agendas del Presidente y de los legisladores, no alejaría a los resultados del proceso legislativo de las preferencias iniciales del Ejecutivo.

Los problemas identificados en la literatura sobre la organización legislativa argentina sugieren, entonces, la necesidad de investigar la naturaleza de esa organización a través de referentes empíricos y de indicadores que permitan la contrastación efectiva de las teorías en competencia. Pero no toda la producción legislativa del Congreso se presta para semejante contrastación de hipótesis. La legislación producida con mayor frecuencia por el Congreso argentino se discute bajo reglas cerradas de deliberación. Los tratados internacionales, la autorización del Presidente para salir del país y los movimientos de tropas se aprueban bajo reglas cerradas: los plenarios de las cámaras no pueden modificar lo propuesto por el Ejecutivo sino únicamente aceptarlo o rechazarlo. Esto apoyaría la pertinencia empírica de las hipótesis informacionales así como de las teorías de la delegación legislativa: el Congreso no interviene sobre asuntos informativos y técnicamente complejos y que no distribuyen beneficios localizados (Epstein y O'Halloran 1999). Los homenajes y condecoraciones, las



transferencias de inmuebles y las cesiones de terrenos fiscales, que constituyen un volumen importante de la legislación aprobada, se votan también bajo reglas cerradas – lo cual apoyaría las hipótesis distributivas pero no permitiría contrastar las hipótesis informacionales y partidarias. La contrastación de hipótesis debería realizarse, entonces, sobre la legislación que se trata bajo reglas abiertas de discusión. Dentro de este conjunto, otra vez, no toda la legislación se presta para poner en competencia las teorías. La legislación sobre temas institucionales, regulatorios o de políticas sociales excluye, por su propia naturaleza, alguna(s) de las dimensiones que las teorías en competencia tratan de capturar – y constituye, además, la legislación producida con menos frecuencia.

La legislación impositiva presenta, en cambio, todas las dimensiones teorizadas de manera simultánea: la informacional, en tanto requiere conocimiento de los efectos de los cambios sobre la actividad económica y la carga tributaria a nivel nacional y distrital; la distributiva, en tanto implica redistribuir beneficios y costos entre sectores o distritos; y la dimensión partidaria, en tanto la redistribución de costos o beneficios puede castigar o recompensar a los electorados de algunos partidos más que de otros, o beneficiar la posición financiera del gobierno nacional antes que de los provinciales – o del gobierno representado por el partido mayoritario antes que a los electorados del resto de los partidos. Por ello este artículo intenta contrastar las teorías de la organización legislativa analizando la naturaleza y los procesos decisorios correspondientes a las reformas impositivas producidas por el Congreso argentino en la actual etapa constitucional.

## **2. Teorías, hipótesis y operacionalización.**

Para contrastar las teorías de la organización legislativa por medio del análisis de las reformas impositivas es necesario especificar esas teorías en hipótesis concernientes a esas reformas. Con este propósito, la presente sección presenta los argumentos fundamentales de cada teoría y plantea un conjunto de hipótesis para su contrastación.

Las teorías distributivas sostienen que la legislatura se encuentra organizada para asegurar que los legisladores obtengan ganancias del intercambio de su trabajo legislativo. El intercambio del trabajo legislativo produce ganancias si los legisladores tienen incentivos para dar su apoyo a proyectos de interés para otros legisladores a cambio de que éstos apoyen los proyectos de interés para los primeros. Ello ocurriría, de acuerdo con el presupuesto propuesto por Mayhew (1974), por la “conexión electoral” inherente a la actividad legislativa: los legisladores están interesados en su reelección, y ésta depende del favor que con su tarea legislativa consigan suscitar de su electorado.<sup>5</sup> A este presupuesto, el clásico trabajo de Weingast y Marshall (1988) sobre la “organización industrial del Congreso” añadió otros tres: que los legisladores representan a la porción “políticamente relevante” de su electorado; que los partidos no constriñen el comportamiento de los legisladores; y que la legislación se aprueba por mayoría. Si los legisladores sólo están interesados en su reelección, representan a la porción “políticamente relevante” de su electorado – es decir, a aquellos ciudadanos o grupos con capacidad para realizar contribuciones financieras significativas a sus campañas – y los partidos no limitan su comportamiento, entonces

---

<sup>5</sup> Las teorías de la ambición política (Samuels, 2003) plantean una variante del argumento de Mayhew: los legisladores buscan maximizar beneficios para mejorar sus perspectivas de carrera política en general – no necesariamente sus chances de reelección como legisladores.

tenderán a proponer y sancionar legislación diseñada para satisfacer específicamente los intereses de esos electores políticamente relevantes; esto es, políticas que distribuyan beneficios focalizados para esos sectores o electores. Con tales incentivos, la regla de la mayoría sesgará las decisiones legislativas hacia la distribución de beneficios particularistas.

En el Congreso de las teorías distributivas, entonces, los legisladores buscan satisfacer las preferencias particularistas de los grupos de interés que constituyen su electorado. Precisamente por eso, todos los legisladores desean alcanzar acuerdos con los demás legisladores para apoyar las políticas preferidas por cada quien. Si estos acuerdos se logran, la distribución de beneficios ha de tener carácter universalista. Pero no hay garantía alguna de que a la hora de votar en el plenario se respeten los acuerdos necesarios para que cada legislador pueda obtener sanción sin modificaciones para los proyectos preferidos por su electorado. Más aún: el carácter particularista de las preferencias introduce incentivos para renegar de los acuerdos, ya que siempre puede haber legisladores que desdeñen las preferencias de otros y consideren suficiente una coalición mínima ganadora para realizar las propias.

De acuerdo con Weingast y Marshall (*ibid.*) la solución a este problema es el sistema de las comisiones, porque a) éstas tienen jurisdicción exclusiva sobre determinadas áreas de política pública, b) tienen “derechos monopólicos” para proponer – o no proponer – legislación a las cámaras, y c) los legisladores pueden autoseleccionarse para integrarlas. La autoselección permite a los legisladores tener voz y voto sobre las áreas de política que interesan a sus electores. La jurisdicción exclusiva les permite asegurar que sus preferencias particularistas serán tenidas en cuenta al elaborar proyectos de ley. Si las cámaras requieren dictámenes de las comisiones para tratar proyectos, los legisladores pueden garantizar que el recinto sólo discutirá los proyectos ya estudiados por las comisiones – que incorporan las demandas particularistas de sus electores. Si, además, las comisiones gozan de procedimientos restrictivos que les permiten proteger a sus proyectos de toda modificación durante el tratamiento en el recinto, entonces desaparece el riesgo de violación de los acuerdos. De este modo, para las teorías distributivas, la organización legislativa facilita la producción de leyes que confieren beneficios concentrados a electorados específicos con costos dispersos (Krehbiel 1991: 39).

Las teorías distributivas sugieren, entonces, que el Congreso Nacional sólo adoptaría aquellas reformas impositivas que distribuyan beneficios a la mayoría de las provincias. Dado que los legisladores de distintas provincias – e inclusive de una misma provincia, si su dotación de factores es diversificada – típicamente representan intereses diferentes, la formación de las mayorías necesarias para tomar decisiones en el Congreso requeriría alcanzar compromisos entre esos intereses diferentes. Puesto que, de acuerdo con Baron (1989), existe una incertidumbre estructural e irresoluble acerca de quiénes han de integrar la mayoría, todos los legisladores tienen incentivos para intercambiar votos con los demás: sólo el intercambio generalizado de votos a favor de los proyectos preferidos por cada uno garantiza que los electorados particulares de todos reciben, efectivamente, algún beneficio. Las reformas impositivas, entonces, distribuirían beneficios de manera universalista: a la generalidad o a la mayoría de las provincias (Shepsle y Weingast, 1981). Sobre estas bases pueden formularse las siguientes hipótesis:

*Hipótesis 1:* las reformas impositivas contienen cláusulas que distribuyen beneficios para la mayoría de las provincias o están asociadas a la distribución de compensaciones que distribuyen beneficios a la mayoría de las provincias por otras vías legislativas o administrativas.

*Hipótesis 2:* las reformas impositivas que distribuyen compensaciones o beneficios a la generalidad o la mayoría de las provincias están apoyadas en coaliciones de gran tamaño.

Las teorías informacionales de la organización legislativa sostienen que la legislatura está organizada para reducir la incertidumbre de sus integrantes acerca de las consecuencias de sus decisiones. Estas teorías no niegan que las legislaturas puedan estar organizadas para resolver conflictos distributivos entre sus miembros naturalmente orientados a la reelección, pero sostienen que esta ambición no es la preocupación exclusiva ni primordial de los legisladores. Postulan, en cambio, que el interés principal de los legisladores es por los resultados de las políticas y no por las políticas por sí mismas (Krehbiel 1991: 66). Y a este presupuesto agregan otros tres: 1) que los legisladores no conocen ni pueden conocer todas las consecuencias de las políticas que legislan (información incompleta), y que algunos de ellos conocen más y mejor que otros algunas de esas consecuencias (información asimétrica); 2) que los legisladores tienen preferencias heterogéneas – i.e. que no todos prefieren lo mismo, ni de igual manera, ni al mismo tiempo; 3) que los legisladores tienen diversas competencias – por lo que se entiende diversos tópicos de interés y de expertise (ibid.: 77-78). De estos presupuestos se sigue que si los legisladores están interesados en los resultados de las políticas, organizarán el trabajo legislativo de manera tal de reducir la incertidumbre que pesa sobre las consecuencias de sus decisiones convirtiendo la información y las competencias de cada legislador en un bien público consumible por el resto de los legisladores.

En las teorías informacionales también el sistema de las comisiones es el dispositivo que resuelve el problema organizativo fundamental de las legislaturas, pero bajo condiciones institucionales distintas a las postuladas por las teorías distributivas. Desde la perspectiva informacional, las comisiones son agentes de las cámaras; su composición es determinada por las cámaras y no por la autoselección de los legisladores; las reglas que gobiernan la discusión en el plenario de los proyectos de ley remitidos por las comisiones son decididas por las cámaras; y la legislatura como tal no se encuentra comprometida de antemano con ningún procedimiento que garantice a las comisiones la intangibilidad de sus proyectos durante la discusión plenaria. Que las comisiones sean agentes de las cámaras implica que éstas pretenden obtener de aquellas información suficiente y confiable como para tomar decisiones sobre los proyectos de ley remitidos. Para alcanzar este resultado, deben ser las cámaras y no los propios legisladores quienes decidan la composición de las comisiones. Si las cámaras deciden, pueden balancear la composición de las comisiones mezclando legisladores de preferencias moderadas con los de preferencias extremas, con lo cual incrementan la calidad de la información transmitida en los proyectos de ley – ya que las comisiones, que deciden por mayoría, no pueden desconocer las preocupaciones e intereses de los legisladores con preferencias moderadas. Si las cámaras, y no las comisiones, son quienes deciden las reglas para considerar en el recinto los proyectos de ley remitidos, y no están institucionalmente comprometidas con ningún procedimiento que garantice la intangibilidad de esos

proyectos, entonces las comisiones tienen incentivos tanto para elaborar iniciativas que tengan en cuenta preferencias distintas de las extremas, como para compartir con el plenario las informaciones que los legisladores no expertos – i.e. todos los que no integran una comisión específica encargada de proyectos de naturaleza específica – necesitan para decidir.

De acuerdo con las teorías informacionales, entonces, el Congreso Nacional sólo adoptaría aquellas reformas impositivas en cuya elaboración hayan participado efectivamente sus comisiones especializadas – i.e. las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras – y cuyo tratamiento por las comisiones y/o los plenarios haya incrementado la complejidad técnica de los proyectos originales. Sobre estas bases pueden formularse las siguientes hipótesis:

*Hipótesis 3:* las reformas impositivas son elaboradas en su mayoría por legisladores o modificadas en las comisiones.

*Hipótesis 4:* las modificaciones introducidas a los proyectos de reformas impositivas incrementan la complejidad técnica de los proyectos.

La teoría partidaria de la organización legislativa sostiene que la legislatura está organizada de modo tal de garantizar el control del proceso legislativo por parte del partido mayoritario. Este control es necesario para evitar el caos o la inestabilidad derivadas de ciclos de votación (Riker 1980). El sistema de comisiones no es un dispositivo adecuado para este propósito porque incentiva precisamente el comportamiento que conduce al caos y la inestabilidad de las votaciones: el intercambio generalizado de votos por beneficios particularistas. Si el trabajo de las comisiones no está organizado y controlado de manera exógena, es posible que las mayorías cambien de composición de un proyecto de ley a otro, o impongan al partido de gobierno costos de transacción excesivamente onerosos como condición para aprobar su programa (Cox y McCubbins 1993, 2005).

En la perspectiva de las teorías partidarias, la solución a estos problemas es el establecimiento de estructuras de autoridad dentro de la legislatura – más específicamente, de las estructuras de autoridad del partido mayoritario (ibid). Si el partido mayoritario tiene autoridades fuertes, que centralizan el poder tanto para asignar legisladores a las comisiones como para decidir el voto de sus bloques y castigar a los disidentes, ese partido mayoritario funcionará como un cartel, y el Congreso no decidirá nada que el cartel no quiera decidir, ni adoptará ninguna política que las autoridades del cartel no estén dispuestas a adoptar. Pero, a la vez, el cartel no adoptará ninguna política que amenace la supervivencia de su propia mayoría. En este sentido, pues, las teorías partidarias se acercan a las distributivas: tal como argumentaron Shepsle y Weingast (1981), el partido mayoritario necesita producir una distribución universalista de beneficios dentro de sus filas para asegurar el mantenimiento de su propia mayoría.

Las teorías partidarias de la organización legislativa sugieren, entonces, que el Congreso Nacional sólo adoptaría aquellas reformas impositivas cuyo contenido asegure el mantenimiento de la mayoría del cartel partidario. El mantenimiento de esta mayoría exigiría, pues, un patrón universalista en la distribución de beneficios o compensaciones dentro de las mismas reformas o en iniciativas legislativas o

administrativas paralelas, y tendría como correlato una elevada cohesión en el bloque del partido cartel. Estas modificaciones se introducirían en las instancias donde el partido cartel pueda asegurarse el control de la agenda – i.e. en las comisiones, si tiene mayoría en ellas, antes que en los recintos de las cámaras, donde la oposición puede intervenir. Sobre estas bases pueden formularse las siguientes hipótesis:

*Hipótesis 5:* las modificaciones introducidas a las reformas impositivas aprobadas son en su mayoría autoría de legisladores del partido mayoritario.

*Hipótesis 6:* las modificaciones de legisladores del partido mayoritario a las reformas impositivas aprobadas son introducidas en las comisiones más que en los recintos.

Para poner a prueba estas hipótesis se construyó una base de datos con todos los proyectos de ley de reformas impositivas presentados desde el retorno al orden constitucional el 10 de diciembre de 1983 hasta el 10 de diciembre de 2008. La base de datos contiene información sobre el trámite legislativo de cada proyecto (origen, fechas de ingreso y de sanción, duración del trámite en comisiones y recintos de las cámaras, cantidad modificaciones en comisiones y en recintos de las cámaras, autoría de las modificaciones por partido de gobierno o de oposición, vetos presidenciales e insistencias congresionales), su naturaleza (descripción, complejidad, naturaleza de las reformas que promueve, tipos de compensaciones a provincias asociadas al proyecto, discrecionalidad concedida al presidente o a los gobernadores en el uso de las compensaciones) y las condiciones de su aprobación (partidos y provincias firmantes de los dictámenes de comisión, cantidad y firmantes de las disidencias o dictámenes de minoría, composición de las coaliciones en los recintos, grado de nacionalización de los partidos políticos intervinientes en su sanción, contexto económico de la sanción). De 202 proyectos presentados, 175 fueron iniciados por el Poder Ejecutivo Nacional – o por los líderes del partido de gobierno explícitamente promovidos por el Ejecutivo – y el resto por legisladores. De los 175 originados en el Ejecutivo, 108 fueron aprobados, 2 retirados, 4 quedaron con media sanción y el resto (51) murió en las comisiones. Ningún proyecto iniciado por legisladores por el Ejecutivo fue sancionado por el Congreso. Se trabajó, entonces, sobre los 108 proyectos iniciados – directa o indirectamente – por el Ejecutivo. De esos 108 proyectos pudo obtenerse información completa para 88 casos, aunque en algunas variables hay información para 105.

Para poner a prueba las hipótesis 1 y 2 se operacionalizó la noción de compensación definiéndola como cualquier beneficio, distribuido dentro del proyecto de ley o en legislación o decisiones administrativas contemporáneas, orientado a compensar a las provincias por las pérdidas de recaudación impositiva o autoridad sobre su manejo que la ley pudiera acarrear. Las compensaciones pueden ser de naturaleza generalizada si son asignadas a todas las provincias, o limitada si son asignadas sólo a algunas provincias (Bonvecchi 2010). El tamaño de la coalición de apoyo de cada proyecto a que alude la hipótesis 2 fue medido como la cantidad de votos favorables sobre el total de los miembros de las cámaras recibida por el proyecto en las votaciones plenarias.

Para poner a prueba las hipótesis 3 y 4 se definió como modificaciones a todo cambio introducido al texto original de cada proyecto de ley y se consignó la instancia del trámite legislativo donde tuvo lugar cada modificación – comisiones o recinto. Para

poner a prueba la hipótesis 4 se operacionalizó la noción de complejidad de los proyectos definiéndola como el registro de valores elevados en dos indicadores: la cantidad de normas modificadas por cada proyecto de ley y la cantidad de artículos de cada proyecto en su versión finalmente sancionada. El primer indicador permite resolver problemas de colinealidad que emergerían de utilizar únicamente el segundo, ya que las modificaciones suelen consistir, precisamente, en añadir artículos nuevos.

Para poner a prueba las hipótesis 5 y 6 se clasificó la autoría de las modificaciones a los proyectos de ley en dos categorías: partido de gobierno y partidos de oposición. De acuerdo con la distribución del poder partidario en el Congreso durante el período en estudio, 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. Como en las hipótesis anteriores pertinentes, se identificó también el locus de las modificaciones.

Como variable de control del contexto partidario en que opera el Congreso se utilizó el grado de nacionalización partidaria, operacionalizado con el Party Nationalization Score de Jones y Mainwaring (2003), que mide la proporcionalidad en la distribución territorial del voto de cada partido. La expectativa respecto del PNS fue que los proyectos sancionados por partidos altamente nacionalizados (PNS alto) tuvieron menos modificaciones y distribuyeron compensaciones de tipo generalizado mientras los proyectos sancionados por partidos con baja nacionalización en su electorado (PNS bajo) tuvieron más modificaciones y distribuyeron compensaciones de tipo limitado. Esta expectativa es consistente con la literatura sobre organización partidaria en países federales: los partidos altamente nacionalizados suelen estar verticalmente integrados y, por consiguiente, dirigidos por liderazgos nacionales capaces de coordinar los intereses de los diversos liderazgos subnacionales e internalizar sus conflictos, mientras los partidos con baja nacionalización tiene liderazgos nacionales débiles incapaces de coordinar a los liderazgos subnacionales (Chhibber y Kollman 2004; Filippov et al. 2004). Por consiguiente, los partidos altamente nacionalizados tienden a producir políticas balanceadas para beneficiar al conjunto de los distritos mientras los partidos con baja nacionalización tienden a producir políticas sólo para aquellos distritos de donde extraen las mayores proporciones de su electorado o, en su defecto, a delegar al Ejecutivo la distribución de beneficios entre las provincias para preservar la cooperación dentro del Congreso (Epstein y O'Halloran 1999).

Sobre la base de datos de reformas impositivas se realizaron análisis de correlaciones y regresiones multivariadas. Los resultados se reportan en la siguiente sección.<sup>6</sup>

### **3. Resultados.**

El cuadro 1 muestra las frecuencias y las proporciones del total de compensaciones distribuidas a las reformas impositivas aprobadas y de cada tipo de compensación. La información no apoya la hipótesis 1. Aun cuando la mayoría de las reformas impositivas está asociada a compensaciones que distribuyen beneficios a las provincias (79%), sólo el 18% de las compensaciones asignó beneficios a la mayoría de las provincias – mientras el 48,6% lo hizo sólo a algunos distritos subnacionales.

---

<sup>6</sup> Se aplicó el control por PNS a todas las hipótesis, pero éste no arrojó resultados significativos para las hipótesis 3 y 4 – por lo cual no se reporta sobre dicho control en la sección siguiente.

**Cuadro 1 - Frecuencia y Proporción de Compensaciones en las Reformas Impositivas Argentinas**

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	none	13	12,4	15,7
	limited	51	48,6	61,4
	generalized	19	18,1	22,9
	Total	83	79,0	100,0
Missing	System	22	21,0	
Total		105	100,0	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

A modo de control se exploró la correlación entre la distribución de compensaciones a las provincias por la aprobación de las reformas impositivas y el grado de nacionalización de los partidos políticos. La expectativa de este ejercicio era doble: por una parte, que a mayor grado de nacionalización del partido de gobierno, fuera menor la cantidad de compensaciones; por el otro, que a mayor grado de nacionalización del partido de gobierno, fuera mayor la proporción de compensaciones de tipo generalizado. El cuadro 2 muestra la correlación entre tipos de compensación y grado de nacionalización del partido gobernante. La información corrobora las expectativas: hubo más compensaciones cuando el grado de nacionalización del partido gobernante fue bajo; y hubo más compensaciones generalizadas cuando el grado de nacionalización del partido gobernante fue elevado.

**Cuadro 2 - Tipos de Compensación por la Aprobación de Reformas Impositivas y Grado de Nacionalización del Partido Gobernante**

		PNS					
		High			low		
		Count	Row N %	Column N %	Count	Row N %	Column N %
Compensations	none	11	84,6%	35,5%	2	15,4%	3,8%
	limited	5	9,8%	16,1%	46	90,2%	88,5%
	generalized	15	78,9%	48,4%	4	21,1%	7,7%

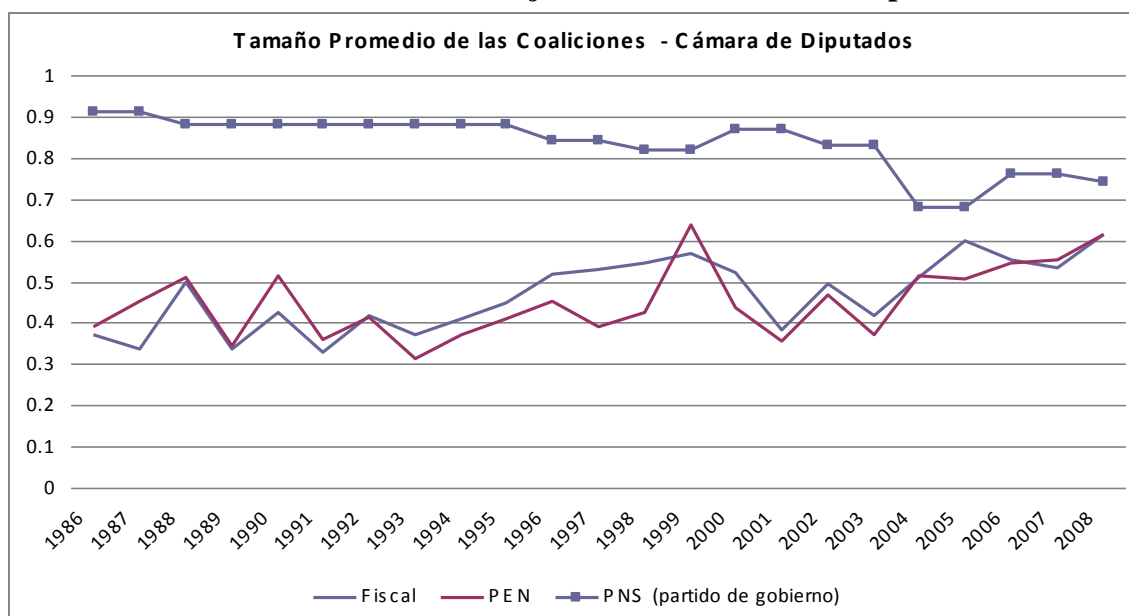
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La puesta a prueba de la hipótesis 2 debió restringirse a los proyectos de ley para los cuales se pudo obtener información sobre las votaciones realizadas en los plenarios de las cámaras. De los 105 proyectos, sólo se consiguió información para 48. De esos 48 proyectos, 33 – i.e. el 68.75% - fueron aprobados por coaliciones iguales o mayores al 50% de los miembros de las dos cámaras del Congreso. La proporción resultó levemente menor para las coaliciones en la Cámara de Diputados (66.6%) pero fue abrumadoramente superior en el Senado, donde 46 de 48 proyectos (95.83%) fueron aprobados por coaliciones de gran tamaño. Para 14 de los 48 proyectos (29.16%) para los cuales se pudo obtener datos del tamaño de las coaliciones de apoyo, no fue posible obtener información sobre la existencia de compensaciones a las provincias asociadas a la aprobación de las reformas impositivas. De los 34 proyectos para los cuales hay información completa – sobre compensaciones y tamaño de las coaliciones

– disponible, 26 (76.47%) fueron aprobados por coaliciones mayores o iguales al 50% del total de miembros de las dos cámaras del Congreso. De esos 34 proyectos, sólo 2 (5,88%) distribuyeron compensaciones a la generalidad de las provincias. La escasez de información no permite, entonces, afirmar la corroboración de esta hipótesis. La tendencia de los datos para la muestra disponible sugiere, de hecho, un patrón inverso al propuesto por la hipótesis: la mayoría de las reformas impositivas apoyadas por coaliciones de gran tamaño está compuesta por proyectos que distribuyen compensaciones o beneficios sólo a algunas provincias, no a la generalidad ni a la mayoría de las mismas.

Ahora bien, al controlar por el grado de nacionalización partidaria aparece un patrón similar al identificado para la hipótesis 1: el tamaño de las coaliciones crece con la desnacionalización partidaria. El gráfico 1 muestra los cambios en los tamaños de las coaliciones legislativas para todos los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y para aquellos vinculados con temas fiscales – categoría que incluye las reformas impositivas, los cambios en las instituciones fiscales federales y las modificaciones en las instituciones presupuestarias. Tal como puede apreciarse, las coaliciones en general incrementaron su tamaño desde mediados de los años 90, pero este incremento ha sido más pronunciado y persistente en el caso de las coaliciones sobre temas fiscales. Este crecimiento ha sido, además, concomitante con la caída en la nacionalización de los partidos que ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional al momento de formar cada coalición. De acuerdo con Feierherd (2009: 8), la correlación entre el índice de nacionalización partidaria (PNS) y el tamaño promedio de las coaliciones para cada año es fuerte y negativa.

**Gráfico 1 - Tamaños de las Coaliciones Legislativas**  
**Total de Iniciativas del Poder Ejecutivo e Iniciativas de Tipo Fiscal**



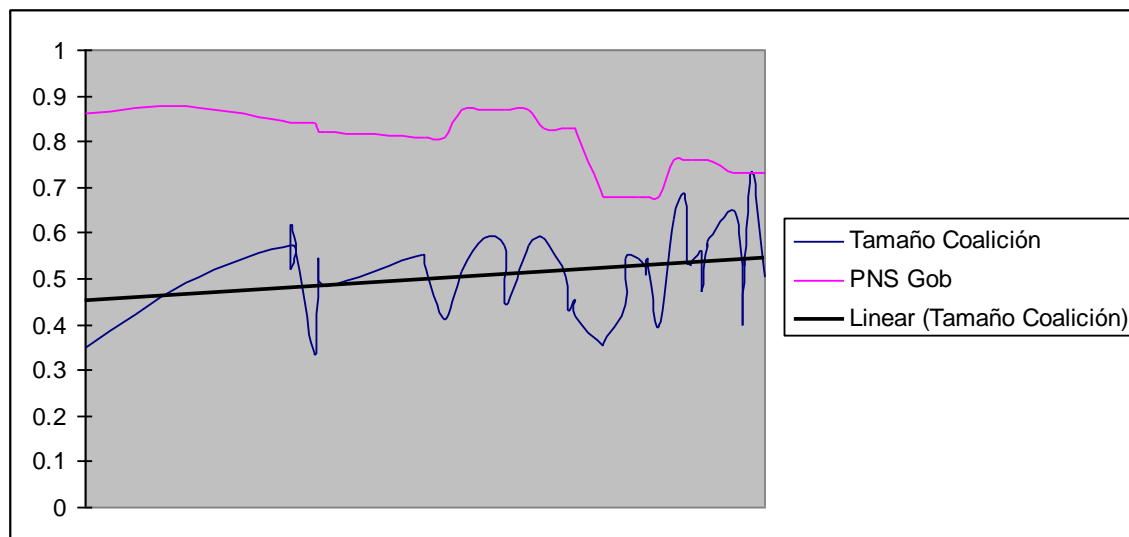
Fuente: Feierherd (2009) sobre la base de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Si se observa el tamaño de las coaliciones correspondientes a las reformas impositivas la tendencia es la misma: a menor nacionalización, mayor tamaño de las coaliciones. El gráfico 2 permite apreciar esta asociación. La línea inferior muestra la evolución del tamaño de las coaliciones – medido como porcentaje de la totalidad de los



miembros del Congreso; la línea superior muestra la evolución del PNS del partido gobernante; la línea recta marca la tendencia para las coaliciones.

**Gráfico 2 - Tamaño de las Coaliciones para Reformas Impositivas y Grado de Nacionalización Partidaria del Partido Gobernante**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

El control por el grado de nacionalización partidaria de las hipótesis 1 y 2 sugiere, entonces, que a menor nacionalización, mayor tamaño de las coaliciones y mayor frecuencia de compensaciones limitadas a pocas provincias. El impacto de estos hallazgos sobre las hipótesis resulta, pues, contradictorio. Por un lado, la mayor frecuencia de compensaciones generalizadas durante el período de elevada nacionalización partidaria sugeriría que en este período la organización legislativa del Congreso argentino funcionó bajo el tipo distributivo: los partidos altamente nacionalizados, estructuralmente interesados en maximizar beneficios para el conjunto de los distritos, produjeron reformas impositivas asociadas a compensaciones que distribuyeron beneficios para el conjunto de las provincias. Pero por otro lado, el menor tamaño de las coaliciones durante este período en comparación con el de baja nacionalización partidaria sugeriría lo contrario: las reformas impositivas asociadas a compensaciones generalizadas no suscitaron, como esperan las teorías distributivas, el apoyo universal de los legisladores. Un modo de resolver esta ambigüedad consistiría en colocar el foco en la naturaleza de las coaliciones. Esta alternativa se discute más abajo a propósito de las hipótesis 5 y 6.

La hipótesis 3 no resultó corroborada, pero la evidencia disponible admite interpretaciones que podrían apoyar la conjetura inicial. En su formulación original, la hipótesis no puede corroborarse por dos razones. Una, como ya se consignara, es que la autoría de la casi totalidad de las reformas impositivas corresponde al Poder Ejecutivo. La otra razón es que de 97 proyectos para los cuales hay información completa sobre modificaciones en las comisiones y los recintos de ambas cámaras del Congreso, sólo 46 (47.4%) fueron modificados en las comisiones.<sup>7</sup> Ello indicaría que

<sup>7</sup> Los datos de modificaciones disponibles para la Cámara de Diputados indican que sólo 40 de 98 proyectos fueron modificados en las comisiones; para el Senado, la proporción es de 11 sobre 102.

las comisiones especializadas no tuvieron participación en la producción de la mayoría de las reformas impositivas.

Sin embargo, cuando se considera la ocurrencia de modificaciones a los proyectos en cualquier instancia del trámite legislativo, comisiones o plenarios de las cámaras, puede observarse el patrón inverso. De 88 proyectos para los cuales se cuenta con información completa – i.e. modificaciones en las comisiones y los recintos de las dos cámaras – 63 (71.5%) fueron modificados. De 105 proyectos para los cuales se cuenta con alguna información, 70 (66.6%) fueron modificados en alguna instancia. Estos datos podrían interpretarse como favorables a las teorías informacionales que se trataba de contrastar con la hipótesis 3, al menos por dos razones. Por un lado, porque la mayoría de los proyectos modificados fue modificada en las comisiones: 46 de 63 proyectos – el 73% de los proyectos modificados. Por otro lado, porque aun cuando las comisiones no hayan intervenido de manera activa en la elaboración de la mayoría de las reformas impositivas, la ausencia de propuestas de modificación por parte de las comisiones no impidió a los legisladores cambiar el texto de los proyectos en la discusión plenaria. Ello sugiere que tanto las modificaciones propuestas por las comisiones como su silencio constituyeron información relevante para la decisión de los plenarios de las cámaras en el 71.5% de las reformas para las cuales hay datos completos y en el 66.6% del total de casos con datos.

La hipótesis 4 resultó corroborada. El cuadro 3 muestra las correlaciones entre el número total de modificaciones introducidas a cada proyecto de reforma impositiva (Mod\_Total) y los dos indicadores de complejidad técnica: la cantidad de normas modificadas o complementadas por el proyecto sancionado (Normas\_Modifica), y la cantidad de artículos del proyecto sancionado (Artículos). Tal como puede apreciarse en este cuadro, cuanto más modificaciones se introdujeron a un proyecto de reforma impositiva, más artículos llegó a tener el proyecto sancionado y más normas modificó o complementó la legislación aprobada por el Congreso. Así, pues, como previó la hipótesis, la complejidad técnica de las reformas impositivas se incrementó con las modificaciones introducidas por los legisladores.

**Cuadro 3 - Modificaciones y Complejidad Técnica de las Reformas Impositivas**

		Normas_Modifica	Articulos	Mod_Total
Normas_Modifica	Correlación de Pearson	1	,551**	,401**
	Sig. (bilateral)		.000	.000
	N	105	105	92
Articulos	Correlación de Pearson	,551**	1	,737**
	Sig. (bilateral)	.000		.000
	N	105	105	92
Mod_Total	Correlación de Pearson	,401**	,737**	1
	Sig. (bilateral)	.000	.000	
	N	92	92	92
**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).				

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Para poner a prueba las hipótesis 5 y 6 se operacionalizó de dos maneras diferentes la variable “partido mayoritario”. Por una parte, como “partido de gobierno”, dado que cualquier partido de gobierno siempre gozó de mayoría o cuasi-mayoría en la Cámara de Diputados (Bonvecchi y Zelaznik 2010) y de mayoría en el Senado en 17 de los 25 años bajo estudio. Por otra parte, como “gobierno PJ”, pues el Partido Justicialista gobernó 17 de los 25 años y lo hizo siempre con mayoría en el Senado y mayoría o cuasi-mayoría en la Cámara de Diputados. Resulta necesario destacar que las expectativas teóricas de comportamiento de la variable independiente difieren según su forma de operacionalización. Si se define el partido mayoritario como partido de gobierno, la expectativa consistente con la teoría partidaria es que la mayoría de las modificaciones a los proyectos de ley sea introducida por el partido de gobierno: si los partidos de oposición son los autores de la mayoría de las modificaciones implicaría que el partido de gobierno no es capaz de controlar la agenda legislativa. En cambio, si se define el partido mayoritario como un gobierno del Partido Justicialista, la expectativa teórica sería la inversa: la mayoría de las modificaciones introducidas a las reformas impositivas debería corresponder a gobiernos no justicialistas – a los cuales la mayoría parlamentaria justicialista pueda imponerles su peso político en la disputa por el control de la agenda.

El cuadro 4 presenta estadísticas descriptivas que corroboran en principio las hipótesis 5 y 6. El promedio de modificaciones introducidas por el partido de gobierno (Mod\_Gob) fue más del doble del correspondiente a las introducidas por los partidos de oposición (Mod\_OP). El mismo patrón se repite, con diferencias aun más pronunciadas, para las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados por el partido de gobierno (Mod\_PG Dip) y los de oposición (Mod\_PO Dip). Ello permite corroborar la hipótesis 5: la mayoría de las modificaciones introducidas a los proyectos de reforma impositiva han sido de autoría de legisladores pertenecientes al partido mayoritario – aquí, de gobierno. La información del cuadro también permite corroborar la hipótesis 6, pues la mayoría de las modificaciones se realizó en las comisiones (Mod\_COM) y no en los recintos de las cámaras (Mod\_REC). Dadas la regla proporcional de distribución del poder partidario en las comisiones, que asigna la mayoría de su composición al partido mayoritario, y la regla informal que ha conferido el control de la comisión de Presupuesto y Hacienda – en cuya jurisdicción se encuentran los temas impositivos – al partido de gobierno, puede presuponerse que las modificaciones introducidas en la instancia de comisiones han sido, pues, impulsadas por el partido mayoritario o de gobierno.

**Cuadro 4 - Modificaciones a las Reformas Impositivas según Partido e Instancia del Trámite Legislativo**

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Mod_ComDip	98	0	52	4.55	10.305
Mod_PG Dip	99	0	49	2.26	5.955
Mod_PO Dip	99	0	9	.65	1.586
Mod_ComSen	102	0	57	1.46	6.976
Mod_PG Sen	102	0	7	.40	1.188
Mod_PO Sen	103	0	21	.45	2.619
Mod_Total	92	.00	131.00	8.9130	18.37799
Mod_Gob	98	.00	49.00	2.7041	6.13963
Mod_OP	99	.00	21.00	1.1111	3.04017
Mod_COM	97	.00	109.00	5.7732	14.52262
Mod_REC	98	.00	58.00	3.8163	8.01975
N válido (según lista)	43				

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sin embargo, un patrón discordante con la tendencia general puede apreciarse también en el cuadro 4: los partidos de oposición lograron introducir más modificaciones en el Senado (Mod\_PO Sen) que el partido de gobierno (Mod\_PG Sen). Una explicación posible de ello sería la continuidad de la mayoría peronista en el Senado, la cual le permitiría introducir modificaciones a las reformas impositivas desempeñando el rol de oposición. Para fundamentar empíricamente esta conjetura resulta necesario observar las modificaciones en función del color político del partido gobernante.

Los patrones se replican, con una ligera variación, cuando se operacionaliza “partido de gobierno” como “gobierno PJ”. Bajo esta operacionalización, la expectativa es la inversa: si los gobiernos justicialistas experimentan menos modificaciones a sus proyectos es porque están en control de la agenda. Tal como puede observarse en el cuadro 5, los gobiernos justicialistas y los no justicialistas obtienen similar promedio en el total de modificaciones (Mod\_Total) pero – de acuerdo con lo previsto – los gobiernos no justicialistas encuentran más modificaciones a sus proyectos por parte de la oposición (Mod\_OP), especialmente en el Senado (Mod\_PO Sen) donde el PJ es mayoría y oposición. Los promedios generales de modificaciones del partido de gobierno (Mod\_Gob) y de los partidos de oposición (Mod\_OP) son menores en gobiernos justicialistas que en los no justicialistas, y el partido de gobierno modifica sus proyectos en menor medida en gobiernos peronistas que en los no peronistas tanto en la Cámara de Diputados (Mod\_PG Dip) como en el Senado (Mod\_PG Sen). Estos datos indican, pues, que el partido mayoritario en Argentina, el Partido Justicialista, controla la introducción de modificaciones a las reformas impositivas, tal como sugiere la hipótesis 5.

**Cuadro 5 - Modificaciones a las Reformas Impositivas según el Color Partidario del Gobierno**

	GobPJ							
	no				Si			
	Media	Desviación típica	Suma	N válido	Media	Desviación típica	Suma	N válido
Mod_Total	13.00	26.99	351.00	27	7.22	13.21	469.00	65
Mod_Gob	2.89	5.17	81.00	28	2.63	6.52	184.00	70
Mod_OP	2.21	4.92	62.00	28	.68	1.71	48.00	71
ModDip	8.30	12.47	224.00	27	6.16	12.51	413.00	67
ModSen	5.79	16.67	168.00	29	.86	2.86	62.00	72
Mod_PG Dip	3	5	73	28	2	6	151	71
Mod_PO Dip	1	1	17	28	1	2	47	71
Mod_PG Sen	0	1	8	29	0	1	33	73
Mod_PO Sen	2	5	45	29	0	0	1	74

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Los patrones también se mantienen para la hipótesis 6 con esta segunda forma de operacionalización. El cuadro 6 muestra las relaciones entre el color partidario del gobierno y la instancia del trámite legislativo donde tuvieron lugar las modificaciones a los proyectos de reforma impositiva. Las reformas impositivas fueron modificadas en mayor medida en las comisiones que en los recintos de las cámaras independientemente del color partidario del gobierno, pero las reformas promovidas por gobiernos justicialistas obtuvieron menos modificaciones, tanto en las comisiones (Mod\_COM) como en los recintos de las cámaras (Mod\_REC), que los proyectos impositivos de gobiernos no justicialistas. Ello sugiere que el partido mayoritario, que de acuerdo con los reglamentos de las cámaras del Congreso argentino tiene la mayoría en las comisiones, controló en mayor medida que los partidos no mayoritarios las modificaciones introducidas a los proyectos de reforma impositiva. Cuando gobernó un partido no mayoritario, los proyectos de reforma impositiva debieron ser modificados significativamente en ambas instancias del trámite legislativo: en las comisiones, para generar consensos con los partidos opositores de mayor peso de manera de facilitar la aprobación en los recintos; en los plenarios, para evitar que facciones del mayor partido opositor u otros partidos menores bloquearan la sanción de las iniciativas.

**Cuadro 6 - Modificaciones a las Reformas Impositivas según Instancia del Trámite Legislativo**

	Mod_COM			Mod_REC		
	Media	Desviación típica	N válido	Media	Desviación típica	N válido
GobPJ no	8.14	21.67	28	5.11	8.48	28
si	4.81	10.40	69	3.30	7.83	70

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Los hallazgos para las hipótesis 5 y 6 bajo las dos formas de operacionalización se mantienen al controlar por el grado de nacionalización del partido gobernante. El cuadro 7 muestra las correlaciones entre el Party Nationalization Score (PNS) del

partido gobernante (con el valor 1 correspondiente a baja nacionalización) y las modificaciones introducidas a las reformas impositivas según partido e instancia del trámite legislativo. Las correlaciones son significativas y muestran un patrón claro: a mayor nacionalización, más modificaciones introducidas por el partido de gobierno y por la oposición, tanto en las comisiones como en los recintos de las cámaras. Ello indicaría que el control de la agenda por el partido gobernante sería mayor en el período de menor nacionalización partidaria. Este hallazgo sería consistente con las teorías de la delegación legislativa según las cuales los partidos mayoritarios poco cohesionados deciden delegar al Poder Ejecutivo para evitar que potenciales conflictos por la distribución de beneficios quiebren una cooperación ya inherentemente difícil de sostener dada la baja cohesión (Epstein y O'Halloran 1999). Ante la menor cohesión derivada de la menor nacionalización partidaria, los líderes del partido mayoritario sólo aceptarían las modificaciones a los proyectos necesarias para formar una coalición ganadora y delegarían mayor poder de decisión sobre temas impositivos al Ejecutivo (Bonvecchi 2010).

**Cuadro 7 - Grado de Nacionalización Partidaria y Modificaciones a las Reformas Impositivas según Partido e Instancia del Trámite Legislativo**

		PN S	Mod_To tal	Mod_G ob	Mod_ OP	Mod_C OM	Mod_R EC	ModD ip	ModS en
PN S	Correlación de Pearson	1	-,250*	-,212*	-,217*	-,206*	-,245*	-,253*	-.188
	Sig. (bilateral)		.016	.036	.031	.042	.015	.014	.060
	N	105	92	98	99	97	98	94	101

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

El cuadro 8 muestra los resultados de una regresión OLS entre el color partidario del gobierno (PJ/no PJ) y el grado de nacionalización partidaria del partido gobernante (PNS 1 para desnacionalizado) como variables independientes y, como variable dependiente, la diferencia entre las modificaciones introducidas por el partido de gobierno y las introducidas por los partidos de oposición (Dif\_PG\_PO) – lo cual indica cuál partido introdujo más modificaciones. La regresión presenta coeficientes significativos y con el signo esperado: cuando el partido de gobierno se encuentra altamente nacionalizado (-1.523) y el gobierno no es justicialista, los partidos de oposición introducen más modificaciones (-0.83). Ello indicaría que el partido mayoritario en Argentina, el PJ, controla la agenda de modificaciones tanto desde el gobierno como desde la oposición.

**Cuadro 8 - Color Partidario del Gobierno, Grado de Nacionalización del Partido Gobernante y Modificaciones del Partido de Gobierno a Reformas Impositivas**

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	t	Sig.
	B	Error tip.	Beta		
1 (Constante)	-0.83	1.070		-0.77	.939
GobPJ	3.084	1.457	.257	2.116	.037
PNS	-1.523	.702	-.263	-2.169	.033
a. Variable dependiente Dif_PG_PO					

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Los resultados de estos ejercicios de control tienen, una vez más, impactos contradictorios sobre las hipótesis planteadas. Por un lado, la asociación entre alta nacionalización, gobierno no justicialista y modificaciones sugiere que el partido mayoritario controla invariablemente la agenda legislativa, cuando gobierna y cuando hace oposición – lo cual apoyaría las teorías partidarias de la organización legislativa. Pero por otro lado la asociación positiva entre alta nacionalización y cantidad de modificaciones independientemente de la autoría sugeriría lo contrario: que el control de la agenda por el partido mayoritario estaría circunscripto a los períodos de baja nacionalización partidaria.

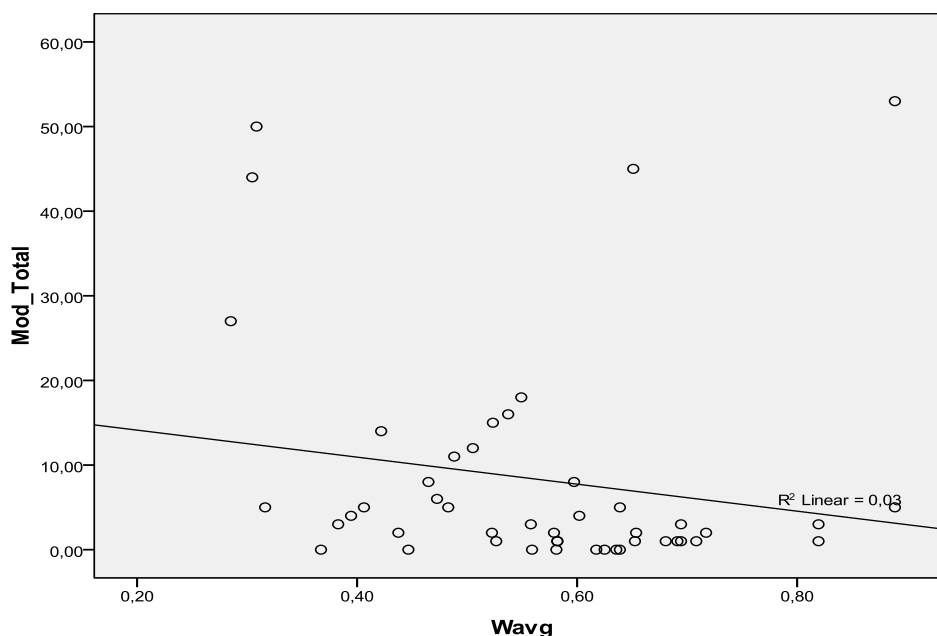
Contradicciones similares emergieron al controlar las hipótesis distributivas (1 y 2) por el grado de nacionalización partidaria. De acuerdo con esos controles, el período de elevada nacionalización partidaria sería consistente con las teorías distributivas en tanto los partidos produjeron en él reformas impositivas asociadas a compensaciones generalizadas para el conjunto de las provincias, pero también podría pensarse como inconsistente con las teorías distributivas porque el tamaño de las coaliciones que apoyaron las reformas en ese período fue menor al de las coaliciones que apoyaron las reformas en el período de baja nacionalización. Ambas contradicciones inducen a distinguir entre el funcionamiento del Congreso en el período de alta nacionalización partidaria y su operación en el período de baja nacionalización partidaria en función de la naturaleza de las coaliciones que apoyaron las reformas impositivas. Los hallazgos vinculados con las teorías distributivas apuntan a la necesidad de elucidar la naturaleza de los distintos tamaños de las coaliciones en los diferentes períodos de nacionalización partidaria. Los hallazgos vinculados con las teorías partidarias sugieren que las diferencias en el control de la agenda legislativa en los distintos períodos de nacionalización partidaria se explican por la diferencia en el número de partidos involucrados en su formación. La composición de las coaliciones debería dar cuenta, entonces, tanto del tipo de compensaciones distribuidas a cambio del apoyo a las reformas impositivas que es el foco de las teorías distributivas como del control de las modificaciones a los proyectos que es el foco de las teorías partidarias.

El gráfico 3 muestra la correlación entre el tamaño promedio de las coaliciones favorables a las reformas impositivas (Wavg)<sup>8</sup> y la cantidad de modificaciones introducidas a esas reformas (Mod\_Total). Como puede apreciarse, cuanto menor es

<sup>8</sup> Wavg se define como el tamaño de la coalición en el Senado o la Cámara de Diputados si un solo dato se encontraba disponible, o el promedio de los datos si ambos estaban disponibles.

el tamaño de la coalición, mayor es la cantidad de modificaciones introducidas a las reformas impositivas.

**Gráfico 3 - Cantidad de Modificaciones y Tamaño de las Coaliciones Favorables a las Reformas Impositivas**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

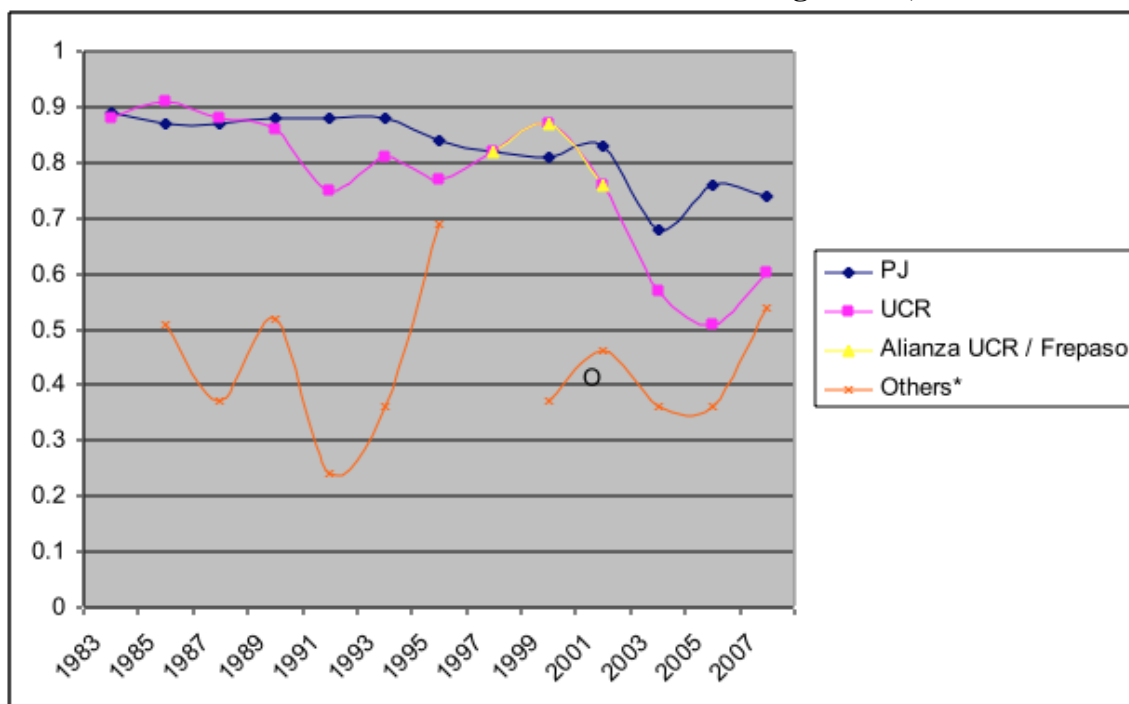
La información de este gráfico permite vincular los hallazgos correspondientes a las hipótesis distributivas con los correspondientes a las hipótesis partidarias. Si, tal cual lo establecido en el gráfico 2, el tamaño de las coaliciones favorables a las reformas impositivas se incrementó con la disminución en el grado de nacionalización partidaria, entonces la menor cantidad de modificaciones está asociada a la caída de la nacionalización partidaria. Si, como se estableció en el cuadro 7, las modificaciones introducidas en la etapa de alta nacionalización partidaria fueron autoría tanto del partido de gobierno como de la oposición, entonces la menor cantidad de modificaciones en la etapa de baja nacionalización partidaria está asociada a una mayor participación del partido de gobierno en la introducción de modificaciones. Las coaliciones que apoyan las reformas impositivas en los períodos de alta nacionalización partidaria deberían ser, entonces, coaliciones formadas por varios partidos políticos, y las coaliciones correspondientes a los períodos de baja nacionalización partidaria deberían estar conformadas predominantemente por el partido mayoritario. De ser este el caso, tanto las teorías distributivas como las partidarias encontrarían apoyo: las distributivas, porque las variaciones en la composición de las coaliciones serían consistentes con los cambios en el alcance de los arreglos distributivos entre legisladores; las partidarias, porque las variaciones en la composición de las coaliciones serían consistentes con los cambios en el grado de control de la agenda legislativa por el partido mayoritario.

Sin embargo, la evidencia empírica contradice estas conjeturas. Tal como puede apreciarse en el gráfico 4, el grado de nacionalización de los partidos políticos argentinos disminuyó lentamente pero de modo tendencialmente persistente desde los



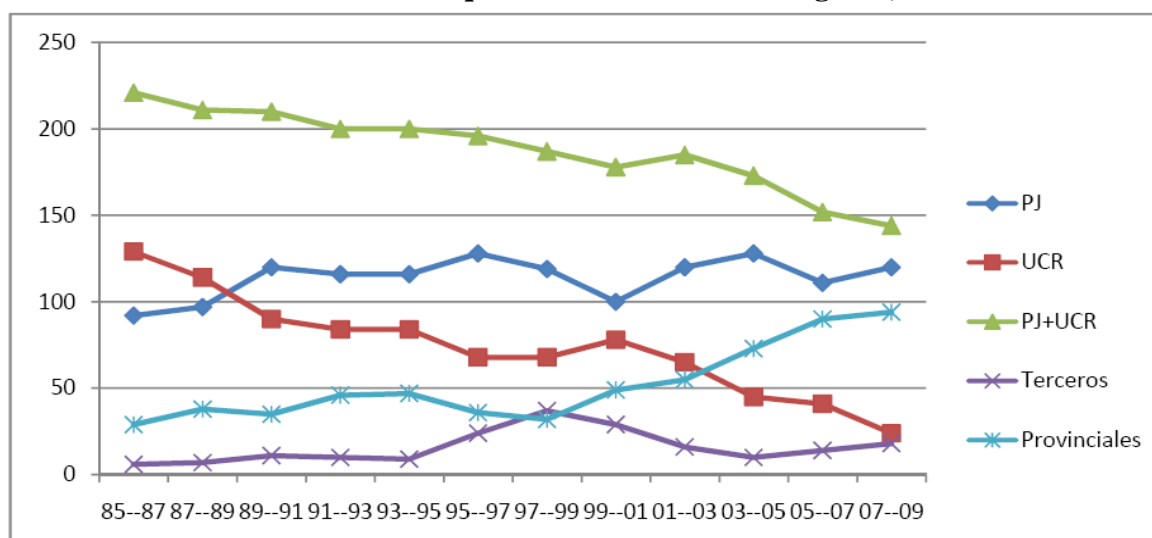
primeros años 90. Tal como puede apreciarse en el gráfico 5, el tamaño de los bloques partidarios en el Congreso argentino disminuyó también desde principios de la década del 90 – i.e. de manera concomitante con la caída de los índices de nacionalización partidaria. Si las coaliciones favorables a las reformas impositivas fueron de mayor tamaño en el período de baja nacionalización partidaria que en el de alta nacionalización partidaria, entonces esas coaliciones no pudieron conformarse únicamente con legisladores del partido mayoritario: necesariamente debieron estar integradas también por legisladores de otros partidos políticos.

**Gráfico 4 - Nacionalización de los Partidos Políticos Argentinos, 1983-2007**



Fuentes: 1983-2001, Jones y Mainwaring (2003); 2003-2005, Leiras (2006); 2007, elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior.

**Gráfico 5 - Tamaño de los Bloques Partidarios en el Congreso, 1983-2007**



Fuente: Feierherd (2009).

Así las cosas, no es posible sostener los hallazgos vinculados con las hipótesis partidarias, pero sí aquellos vinculados con las hipótesis distributivas. Si las coaliciones favorables a las reformas impositivas en el período de baja nacionalización partidaria estuvieron formadas por varios partidos además del mayoritario, entonces no puede sostenerse que el partido mayoritario haya tenido un mayor control sobre las modificaciones introducidas a los proyectos. Aun cuando éstas hayan sido menos en cantidad y hayan distribuido compensaciones a menos provincias que las introducidas durante el período de alta nacionalización partidaria, los líderes del partido mayoritario deben haber tenido en cuenta las demandas de los otros partidos menores involucrados en la formación de las coaliciones; de otro modo no habrían podido formar coaliciones de mayor tamaño. En cambio, si las coaliciones favorables a las reformas impositivas en el período de alta nacionalización partidaria estuvieron integradas básicamente por el partido mayoritario y las correspondientes al período de baja nacionalización partidaria estuvieron integradas por otros partidos además del mayoritario, entonces hay evidencia para sostener la existencia de dos formas de organización distributiva del Congreso argentino durante los años en estudio. La primera, correspondiente al período de alta nacionalización partidaria y bloques legislativos de gran tamaño, sería el “universalismo intra-partido” (Shepsle y Weingast 1981): con partidos altamente nacionalizados produciendo por sí solos reformas asociadas a compensaciones que distribuían 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 universalismo intra-partido, todos los partidos modifican los proyectos impositivos pero sólo los vota el partido de gobierno; la oposición puede darse el lujo de eludir el costo político de votar con el gobierno porque confía en la similitud de incentivos de los legisladores oficialistas para aprobar las modificaciones propuestas por los opositores. La segunda forma de organización distributiva, correspondiente al período de baja nacionalización partidaria y bloques legislativos de menor tamaño, sería el “universalismo extendido” (ibid) al conjunto de los partidos: con varios partidos concurriendo a formar coaliciones de gran tamaño en apoyo de reformas impositivas asociadas a compensaciones que distribuían beneficios sólo a aquellas provincias cuyos legisladores votaban a favor de las reformas – y de las cuales esos partidos extraían proporciones de voto mayores que del resto del país. En el universalismo extendido, el partido de gobierno modifica los proyectos de modo tal de atraer el voto de partidos o facciones opositoras porque no puede confiar en la similitud de incentivos de los propios legisladores oficialistas; la oposición vota con el gobierno para mejorar su posición a la hora de reclamar el cumplimiento de las compensaciones acordadas.

#### **4. Conclusiones.**

Este artículo ha avanzado en el estudio de la organización legislativa del Congreso argentino por medio de la revisión de las instituciones que regulan el procedimiento legislativo y de la investigación empírica del comportamiento de los legisladores acerca del tipo de legislación más frecuentemente producido en el actual período democrático: las reformas impositivas.

La revisión de las instituciones legislativas mostró la imposibilidad de descartar, como ha pretendido parte de la literatura previa, las explicaciones distributivas e informacionales de la organización legislativa del Congreso argentino. Las reglas

fundamentales del trámite legislativo son consistentes con varias teorías de la organización legislativa. La unanimidad de los dictámenes, el giro múltiple de los proyectos a las comisiones y la dinámica de la discusión plenaria se corresponden tanto con las teorías informacionales como con las distributivas. La posibilidad de emitir dictámenes en minoría y la norma de los procedimientos abiertos (*open rules*) para la discusión de los proyectos en el plenario se corresponden con las teorías informacionales. La distribución proporcional del poder partidario en las comisiones y las autoridades de las cámaras se corresponde con las teorías partidarias. El análisis institucional, entonces, no permite adjudicar primacía a ninguna de las teorías en competencia y reclama el estudio empírico del comportamiento legislativo.

La investigación de la actividad de los legisladores en torno de las reformas impositivas sugiere un apoyo mayor a las teorías distributivas que a las informacionales o partidarias. De las dos hipótesis informacionales puestas a prueba, sólo una, la hipótesis 4, resultó claramente corroborada. En los casos de las hipótesis partidarias y distributivas, los controles por grado de nacionalización de los partidos políticos mostraron contradicciones que sugirieron la necesidad de enfocar el análisis en la interacción de los cambios en la nacionalización partidaria con la composición de las coaliciones favorables a las reformas impositivas. El análisis de esta interacción permitió desequilibrar la evaluación de los hallazgos a favor de las teorías distributivas de la organización legislativa. Al controlar simultáneamente por la composición y tamaño de las coaliciones y el grado de nacionalización partidaria se torna imposible sostener que el partido mayoritario, como esperan las teorías partidarias, haya controlado la agenda legislativa protegiendo a las reformas impositivas de modificaciones por otros partidos. En cambio, resulta posible sostener la existencia de dos formas de organización distributiva del Congreso: universalismo intra-partido 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.

Existen, sin embargo, numerosos problemas con estos hallazgos. En primer lugar, limitaciones en la información disponible sobre la actividad legislativa: hay pocas votaciones nominales; numerosos datos faltantes sobre modificaciones introducidas a los proyectos – especialmente en aquellos tratados de manera directa en los recintos de las cámaras, sin paso previo por las comisiones; dificultades para reconstruir la autoría de las modificaciones en proyectos previos a 1990. En segundo lugar, problemas en el tratamiento de la información: bajo número de casos para producir estadísticas significativas; escasa significancia estadística de algunos de los indicadores propuestos por las teorías de la organización legislativa; dificultad para identificar al partido cartel cuando el PJ se encuentra en la oposición. Por último, dificultades en la operacionalización misma de las teorías, derivadas en parte del hecho de que las instituciones legislativas argentinas contengan reglas consistentes con varias teorías simultáneamente: ¿Cómo distinguir entre funcionamiento partidario y funcionamiento distributivo del Congreso cuando las reglas de agenda favorecen al partido mayoritario pero los resultados del proceso legislativo indican participación de otros partidos en las coaliciones favorables a las reformas?

Con todo, los hallazgos de esta investigación permiten poner en cuestión, con fundamento empírico, los supuestos y las conclusiones de la literatura previa sobre el Congreso argentino. El análisis del funcionamiento del Congreso en la producción del

tipo de legislación más frecuentemente sancionado en el actual período democrático muestra más consistencia con las teorías distributivas que con las partidarias e informacionales. El enfoque propuesto en este trabajo ha mostrado también la pertinencia de distinguir entre los tipos de legislación producidos por el Congreso, dada la diversidad de sus reglas de tratamiento legislativo y de los incentivos de los legisladores para intervenir en el contenido de los proyectos. Cabe preguntarse, entonces, si los patrones más bien distributivos de funcionamiento aquí identificados para las reformas impositivas mantienen su vigencia en otros tipos de legislación de producción también frecuente, como leyes penales o regulatorias. De ser ese el caso, el Congreso argentino se inscribiría en el conjunto de legislaturas en las cuales la naturaleza territorial de la representación política es el principio fundamental de organización del trabajo y la producción legislativos.

### **Bibliografía**

- Baron, David P. (1989): "A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions", in *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 4: 1048-1084.
- Bonvecchi, Alejandro (2010): *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*, Washington DC, Inter-American Development Bank-Research Department, Working Paper 175.
- Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier (2006): *La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista*, Buenos Aires, PENT.
- Bonvecchi, Alejandro et al. (2005): *La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, PENT, Working Paper 2005-009.
- Bonvecchi, Alejandro y Agustina Schijman (2005): *Organización y Funcionamiento del Congreso Argentino: Hacia una Agenda de Investigación*, trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político", 15 al 18 de Noviembre de 2005.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2009): *When Ayes Sound Like Nays? Measuring Legislative Input on Presidential Agendas*, Paper prepared for delivery at the 21st World Congress of Political Science – Santiago, Chile, July 12 to 16, 2009.
- Bonvecchi, Alejandro y Ana María Mustapic (2009): *El Secreto Eficiente del Presidencialismo Argentino*, ponencia presentada en el seminario "El Poder Legislativo en América Latina en perspectiva comparada", Universidad de Salamanca, 10-12 de diciembre 2009.
- Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik (2010): *Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina*, trabajo presentado en el Seminario Internacional "El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara", organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, y las Cortes de Aragón, 17 y 18 de marzo de 2010, Zaragoza, España.
- Chhibber, Praadeep y Ken Kollman (2004): *The Formation of National Party Systems*, Princeton, Princeton University Press.
- Cox, W.G. y McCubbins, M.D. (1993): *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2005): *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Epstein, David y O'Halloran, Sharyn (1999): *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policymaking under Separate Powers*, Cambridge, CUP.
- Feierherd, Germán (2009a): *La política del federalismo. Cambio partidario y coaliciones legislativas en Argentina (1983-2008)*, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, 19 y 22 de agosto.
- Filippov, M., Ordeshook, P. y Shvetsova, O. (2004): *Designing Federalism – A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Mark (2002): “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en Morgenstern y Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, op.cit.: 147-184.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and an application to the Americas”, *Party Politics*, 9, 2.
- Jones, Mark et al. (2002): “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, 46, 3: 656-669.
- Jones, Mark y Hwang, Wonjae (2005): “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress”, en *American Journal of Political Science*, 49, 2: 267-282.
- Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Leiras, Marcelo (2006): *Todos los Caballos del Rey – La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Mayhew, David (1974): *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Mustapic, Ana María (2000): “‘Oficialistas y Diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 156: 571-595.
- Mustapic, Ana María (2002): “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en Morgenstern y Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, op.cit.: 23-47.
- Mustapic, Ana María y Goretti, Matteo (1991): “Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella-Centro de Investigaciones Sociales.
- Riker, William (1980): “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions”, *American Political Science Review* 74: 432-446.
- Rodríguez, J. y Alejandro Bonvecchi (2006): “El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario Argentino (1984-2004)”, *Desarrollo Económico*, 180: 487-521.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1981): “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice”, *Public Choice*, 37: 503-519.
- Weingast, Barry y Marshall, William (1988): “The Industrial Organization of Congress”, *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.