

# El regalo envenenado de la dictadura militar

Por Adrián Lucardi

Es bien sabido que la última dictadura militar dejó un legado escabroso. La política de secuestro, tortura y desaparición de personas constituye el ejemplo más emblemático de ello. Pero el Proceso también dejó otro legado, mucho menos visible pero no por ello menos importante: el Decreto-Ley 22.847, sancionado el 12 de julio de 1983, que regula la cantidad de diputados nacionales con que cuenta cada provincia. Este decreto-ley tiene importantes consecuencias políticas y económicas, como ser una fuerte reducción de la competencia política en varios distritos del país, el exceso de gasto en personal en muchas provincias, e incluso serias consecuencias macroeconómicas a nivel nacional. La ciencia política no abunda en “leyes” empíricas que se manifiestan de la misma manera en distintos países a lo largo del tiempo, pero si hay una “ley de hierro” de estas características, es la siguiente: aquellos distritos que están sobre-representados en la legislatura reciben muchos más fondos per cápita que los que están sub-representados. El motivo es simple: el apoyo político de los legisladores provenientes de distritos sobre-representados es mucho más “barato” que el de aquellos que provienen de distritos sub-representados. Esta relación es extremadamente robusta, y ha aparecido en países tan diversos como los Estados Unidos, Brasil, Alemania, Japón, Australia, e incluso la Unión Europea.

**Adrián Lucardi** es Investigador Asociado del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Licenciado *Summa cum laude* en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés y actualmente se encuentra doctorando en la Washington University en Saint Louis, Estados Unidos. Asistió en la elaboración de la “Primera Encuesta de Expertos en Política Provincial” (Argentina) y fue seleccionado con una Beca por la Comisión Fulbright y la Fundación Universitaria del Río de la Plata para participar en el “Seminario Internacional para Jóvenes Líderes” dictado en Río Cuarto, Argentina, 2006, y en el “Fulbright Argentina Institute on Leadership and American Studies”, Delaware, Estados Unidos, 2007. En el año 2001 fue elegido por EDESA S.A. como uno de los “10 Jóvenes Sobresalientes” de la provincia de Salta (Argentina).



Es bien sabido que la última dictadura militar dejó un legado escabroso. La política de secuestro, tortura y desaparición de personas constituye el ejemplo más emblemático de ello, pero existen varios más, como ser la apropiación de bebés (estrechamente ligada a lo anterior), una política exterior que convirtió al país en un paria internacional, y la política económica, que incluyó (a) la creación de numerosos elefantes blancos (léase empresas militares), (b) el aumento sostenido e innecesario del presupuesto de defensa, y (c) un aumento injustificado de la deuda pública debido a la estatización de la deuda privada.

Pero el Proceso también dejó otro legado, mucho menos visible pero no por ello menos importante: el Decreto-Ley 22.847, sancionado el 12 de julio de 1983, que regula la cantidad de diputados nacionales con que cuenta cada provincia. Puntualmente, dicho decreto-ley establece que cada provincia elegirá un diputado cada 161.000 habitantes o fracción no inferior a 80.500, pero agrega tres condiciones: (a) ningún distrito podrá tener menos diputados de los que tenía el 23 de marzo de 1976; (b) cada provincia recibirá tres bancas más de las que le correspondan por su población; y (c) ningún distrito podrá contar con menos de cinco diputados. De esta manera, un decreto-ley de un gobierno de facto a punto de dejar el poder elevó la representación de las provincias más chicas del país muy por encima del mínimo de dos diputados que establecía el art. 42 de la constitución peronista de 1949, y ello a pesar que la igual representación en el Senado ya aseguraba a todas las provincias suficiente representación de sus intereses.

Pero las verdaderas consecuencias de este decreto-ley van mucho más allá de esta desigual representación legislativa. Como espero mostrar en este Documento, el decreto-ley 22.847 tiene importantes consecuencias políticas y económicas, como ser una fuerte reducción de la competencia política en varios distritos del país, el exceso de gasto en personal en muchas provincias, e incluso serias consecuencias macroeconómicas a nivel nacional. Veamos.

### Votos desiguales

De acuerdo con el artículo 37 de la Constitución Nacional, el sufragio es “*universal, igual, secreto y obligatorio.*” La realidad, sin embargo, es algo distinta. Por ejemplo, la propia constitución establece que todas las provincias estarán igualmente representadas en el Senado, lo que introduce marcadas diferencias en el valor del voto de diputados provenientes de diversos distritos. La igualdad de representación en el Senado se justifica como forma de proteger los intereses de las provincias más chicas del país, que de otra manera quedarían en desventaja frente a las grandes. Pero la extensión de dicho principio a la Cámara de Diputados carece de razón de ser, toda vez que dicha Cámara procura representar a la población en su conjunto.

Sin embargo, las provincias están desigualmente representadas en la Cámara baja. La tabla que acompaña este documento muestra la cantidad de diputados con los que cuenta cada provincia, comparándolos con los que contaría si cada provincia tuviera un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción que no baje de 80.500, pero con un mínimo de sólo dos diputados por provincia y sin el agregado de tres bancas establecido por el decreto-ley 22.847. Inmediatamente salta a la vista que la provincia de Buenos Aires es la principal perjudicada con el actual sistema, ya que actualmente cuenta con 27 diputados menos de los que le corresponden, en tanto que las grandes beneficiadas son provincias chicas como La Rioja, Tierra del Fuego o Santa Cruz.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La Ciudad de Buenos Aires también se beneficia porque es el único distrito que perdió población desde 1980, y sin embargo no puede contar con menos diputados que en 1976.

Tabla 1. Representación actual e hipotética de las provincias argentinas en la Cámara de Diputados

Provincia	Diputados (actual)	Diputados (hipotéticos)	Diferencia	Diputados (actual) (%)	Diputados (hipotéticos) (%)	Diferencia (%)
CABA	25	18	7	9,7	7,2	2,5
BUE	70	97	-27	27,2	38,6	-11,4
CAT	5	2	3	1,9	0,8	1,1
CHA	7	7	0	2,7	2,8	-0,1
CHU	5	3	2	1,9	1,2	0,7
CBA	18	21	-3	7	8,4	-1,4
CTES	7	6	1	2,7	2,4	0,3
ER	9	8	1	3,5	3,2	0,3
FSA	5	3	2	1,9	1,2	0,7
JUJ	6	4	2	2,3	1,6	0,7
LP	5	2	3	1,9	0,8	1,1
LR	5	2	3	1,9	0,8	1,1
MZA	10	11	-1	3,9	4,4	-0,5
MIS	7	7	0	2,7	2,8	-0,1
NQN	5	3	2	1,9	1,2	0,7
RN	5	4	1	1,9	1,6	0,3
STA	7	8	-1	2,7	3,2	-0,5
SJ	6	4	2	2,3	1,6	0,7
SL	5	3	2	1,9	1,2	0,7
SC	5	2	3	1,9	0,8	1,1
SFE	19	20	-1	7,4	8	-0,6
SGO	7	5	2	2,7	2	0,7
TDF	5	2	3	1,9	0,8	1,1
TUC	9	9	0	3,5	3,6	-0,1
Total	257	251	-6			

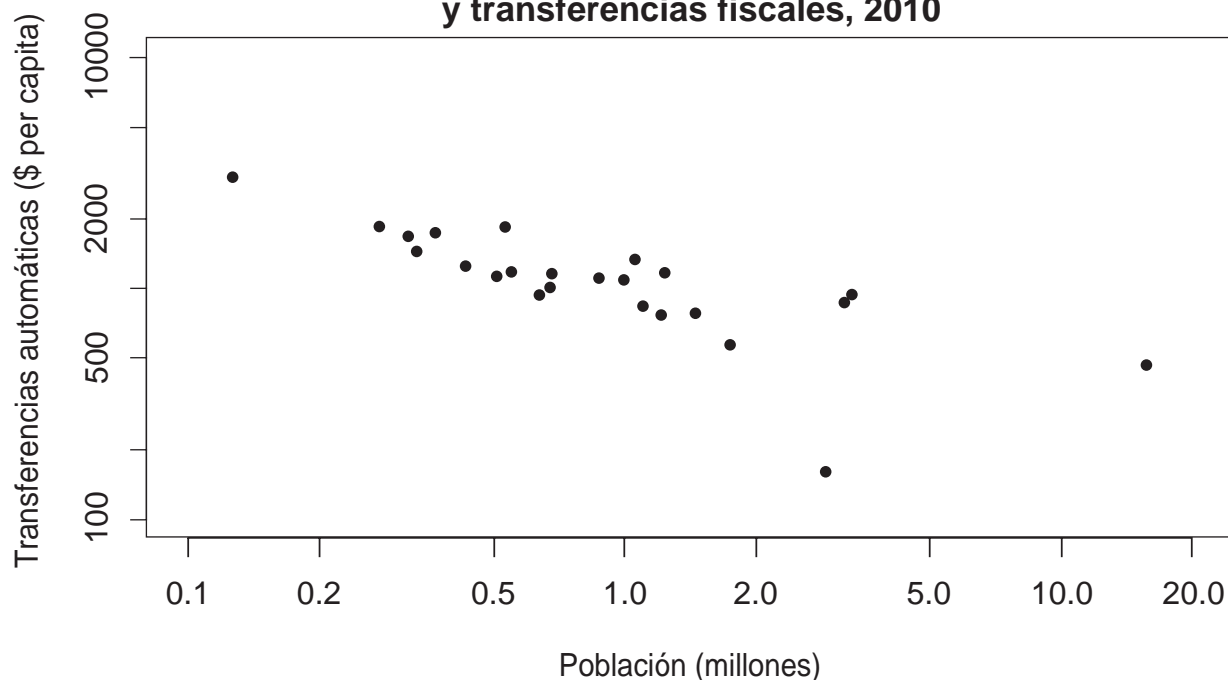
### Por qué la desigualdad del voto importa

Aunque decirlo sea una perogrullada, la desigualdad del voto importa porque implica que algunos actores tienen más poder político que otros. El ejemplo más claro radica en la distribución de fondos nacionales entre provincias. La ciencia política no abunda en “leyes” empíricas que se manifiestan de la misma manera en distintos países a lo largo del tiempo, pero si hay una “ley de hierro” de estas características, es la siguiente: aquellos distritos que están sobre-representados en la legislatura reciben muchos más fondos per capita que los que están sub-representados. El motivo es simple: el apoyo político de los legisladores provenientes de distritos sobre-representados es mucho más “barato” que el de aquellos que provienen de distritos sub-representados. Por ejemplo, el impacto político de construir un puente o una carretera de una determinada extensión es mucho mayor en Tierra del Fuego que en la provincia de Buenos Aires: en el primer caso el impacto total se divide entre 125 mil habitantes, y en el segundo, por 15 millones. No debe sorprender que un presidente que quiere hacer aprobar su programa legislativo encuentre mucho más fácil obtener el apoyo de los diputados de las provincias más chicas.

Esta relación es extremadamente robusta, y ha aparecido en países tan diversos como los Estados Unidos, Brasil, Alemania, Japón, Australia, e incluso la Unión Europea. En el caso de Argentina, entre 1985 y 1988 el país careció de un régimen de coparticipación de impuestos, lo que obligó al presidente Raúl Alfonsín a negociar con distintos gobernadores (y sus legisladores) de manera casi permanente. El resultado de ello fue que las provincias menos pobladas acabaron recibiendo muchos más fondos per capita que el resto, diferencias que quedaron institucionalizadas en la ley de coparticipación sancionada en 1988. Al contrario de lo que mucha gente cree, la ley de coparticipación es automática, no discrecional: cada gobernador recibe un monto que varía de acuerdo a un porcentaje que permanece inalterado desde 1988, y el

presidente de turno no puede hacer nada para desviar los fondos de la coparticipación hacia sus aliados.<sup>2</sup> Ahora bien, dichos porcentajes favorecen sistemáticamente a las provincias más chicas del país: como muestra la Figura 1, existe una estrecha relación entre la población de cada provincia de acuerdo al censo de 2010, y el monto de transferencias nacionales automáticas recibidas en ese mismo año (notar la escala logarítmica de los ejes).<sup>3</sup>

**Figura 1. Relación entre población y transferencias fiscales, 2010**



### El “top ten” de las provincias argentinas

En suma, la sobre-representación en el Congreso nacional conduce a mayores transferencias automáticas desde el gobierno central. Para entender cómo es que eso importa en la política y la economía de la vida diaria, en esta sección comparo el “top ten” de las provincias más beneficiadas por el decreto-ley 22.847 con el resto del país. Dicho top ten está conformado por los diez distritos que se beneficiaron con el mínimo de cinco diputados establecido por el decreto-ley: Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En su conjunto, estos distritos reunían el 10,2% de la población del país de acuerdo con el censo de 2010, pero contaban con 50 diputados sobre 257, el 19,5% de la Cámara. De respetarse el mínimo de dos diputados por provincia, sólo les corresponderían 26 sobre 251, el 10,4%. Como espero mostrar en esta sección, estos distritos son muy distintos al resto del país, en muchos otros aspectos.

**Ingreso per capita.** En 2004, el último año para el que tenemos datos, el ingreso per capita de los habitantes de las provincias “top ten” era de \$41.000, un 32% más que el resto del país (\$31.000).<sup>4</sup> Por supuesto, Formosa o La Rioja son distritos extremadamente pobres, pero Santa Cruz, Tierra del Fuego o Neuquén están entre las provincias más ricas del país. De hecho, las provincias más pobres del país son las del NOA y las del NEA, pero sólo tres de éstas se cuentan entre las top ten. En suma, la sobre-representación de los distritos menos poblados no se justifica como mecanismo de redistribución de ingresos; al contrario, es una forma de transferir recursos a muchas provincias que ya son más ricas que el resto.

**Transferencias fiscales desde la nación.** Entre 2001 y 2010, las provincias del top ten recibieron en promedio \$3.600 per capita por año en concepto de transferencias nacionales automáticas, casi el doble de lo que recibieron las demás (\$1.900). Si también contabilizamos las transferencias discrecionales, la diferencia se mantiene (\$4.500 vs. \$2.250).

<sup>2</sup> Lo que el presidente sí puede hacer es aumentar la alícuota o la recaudación de aquellos impuestos que no se coparticipan, como el impuesto al cheque, o las retenciones a las exportaciones. Pero IVA y Ganancias son impuestos coparticipables, lo que implica que por cada peso que se recauda, un porcentaje es transferido automáticamente a cada provincia de acuerdo a una fórmula predeterminado.

<sup>3</sup> Huelga decir que esta relación no es válida solo para 2010; si repitiéramos el mismo gráfico para cada año entre 1988 y 2009, encontraríamos un patrón muy similar.

<sup>4</sup> Valores expresados a precios de 2010, al igual que en el resto de este Documento.

**Recaudación propia.** Las transferencias fiscales incondicionales tienen efectos negativos sobre la calidad de las administraciones provinciales. Una abundante literatura comparada muestra que los estados más eficientes, aquellos que son más capaces de brindar servicios públicos de calidad a sus habitantes, se desarrollaron a consecuencia del conflicto entre gobernantes que querían recaudar más (¡naturalmente!) y ciudadanos que sólo estaban dispuestos a pagar más impuestos si obtenían algo a cambio. Cuando, como ocurre en Venezuela o en los países de Medio Oriente, los gobernantes no tienen necesidad de cobrar impuestos (porque pueden contar con recursos naturales), los ciudadanos no presionan para obtener mejores servicios gubernamentales. En el top ten de las provincias argentinas sucede algo similar: los incentivos para recaudar impuestos propios son escasos, y en consecuencia hay menos presión ciudadana “desde abajo” para obtener servicios a cambio de esos impuestos. De hecho, entre 2001 y 2010, las provincias que integran el top ten recaudaron alrededor del 17% de sus ingresos, mientras que en el resto del país el promedio fue del 26%.

**Empleados públicos.** Cuando la presión para recaudar y brindar servicios gubernamentales es menor, la tentación de poblar el aparato del estado con aliados políticos en lugar de funcionarios capaces es mucho mayor. Así, no debe extrañar que en las provincias del top ten, el promedio de empleados públicos por mil habitantes entre 2001 y 2009 haya sido de 75, frente a 42 en el resto del país.

**Competencia política.** La combinación de abundantes recursos fiscales con aparatos estatales manejados de manera clientelar redundan en elecciones menos competitivas. En Argentina los ejecutivos generalmente corren con ventaja, pero dicha ventaja es mucho más marcada en las provincias que integran el top ten. En las elecciones para gobernador celebradas entre 1987 y 2011, el partido del oficialismo obtuvo un 54,6% de los votos, en promedio, en las provincias top ten, casi 8 puntos porcentuales más que el resto del país (46,9%). Pero hay más. Entre 1983 y la fecha, solamente cinco provincias permitieron la reelección indefinida del gobernador, y todas integran el grupo de las top ten: Catamarca, Formosa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz.<sup>5</sup> De las ocho provincias en las que el oficialismo nunca fue derrotado en las urnas en la elección para gobernador, seis pertenecen al grupo de las top ten: Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Santa Cruz.<sup>6</sup> En otras dos provincias del grupo, Catamarca y Río Negro, sólo hubo un caso de alternancia en las urnas, y recién en 2011.<sup>7</sup> Únicamente Chubut y Tierra del Fuego muestran niveles saludables de alternancia (3 y 3 casos, respectivamente). Finalmente, vale la pena mencionar que de los siete presidentes que el país tuvo entre 1983 y la fecha, cuatro provienen de alguna de estas provincias: Carlos Menem (La Rioja), Adolfo Rodríguez Saá (San Luis), y Néstor y Cristina Kirchner (Santa Cruz).

### Por qué importa

En consecuencia, las provincias que integran el top ten reciben muchas más transferencias per capita que el resto, y como resultado son menos competitivas políticamente. ¿Importa? Sí, y por varias razones.

**Crisis macroeconómicas.** Una de las principales causas de la hiperinflación que acabó con el gobierno de Raúl Alfonsín fue el déficit fiscal crónico de las provincias del interior. Con el retorno a la democracia en 1983, muchos mandatarios provinciales aumentaron sistemáticamente la plantilla de empleados públicos en sus distritos.<sup>8</sup> Ahora bien, los problemas económicos característicos de los 80 hicieron que este aumento del gasto público pronto se volviera insostenible. Para lidiar con el problema, muchos gobernadores recurrieron al expediente de endeudarse con el banco provincial, que a su vez pedía redescuentos al Banco Central. En otras palabras, el Banco Central emitía para cubrir el déficit de las provincias. Alfonsín cargó con el costo político de haber llevado al país a la hiperinflación, pero muchos mandatarios provinciales fueron igualmente responsables.

**Respeto de los derechos humanos y las libertades civiles.** En las provincias que reciben más fondos del gobierno central, buena parte de la actividad económica depende del estado. Ello incluye a los medios de comunicación, cuya labor informativa resulta clave para limitar los abusos del poder gubernamental. Cuando los funcionarios públicos saben que los medios no están dispuestos a controlarlos, la tentación de cometer abusos es mucho mayor. No es casualidad que los

<sup>5</sup> Recientemente, La Rioja y San Luis modificaron sus constituciones para eliminar la reelección indefinida.

<sup>6</sup> Las restantes son Jujuy y Santiago del Estero. En esta última, el PJ gobernó hasta 2004 y la UCR lo hace desde 2005, pero ello solo fue posible por la intervención federal que removió al juarismo del poder.

<sup>7</sup> Para Catamarca vale lo mismo que para Santiago del Estero: la remoción de los Saadi del poder en 1991 sólo fue posible por la intervención federal.

<sup>8</sup> Vale señalar que no todos lo hicieron; en particular, Adolfo Rodríguez Saá fue mucho más moderado que sus pares.

recientes ataques a miembros de la comunidad aborigen qom tengan su epicentro en Formosa, una de las provincias menos competitivas del país, o que el caso de María Soledad Morales en Catamarca sólo condujera a la caída de los Saadi porque los medios nacionales se interesaron en el tema.

**El valor de la alternancia.** La democracia es el mejor de los gobiernos, pero hay democracias que son mejores que otras. En particular, la democracia funciona mejor cuando la alternancia es una posibilidad real. Así como los monopolios económicos son malos porque limitan la oferta, reducen la calidad y suben los precios, los monopolios gubernamentales son malos por razones muy similares: si los gobernantes saben que su permanencia en el cargo no depende de lo que hagan o dejen de hacer en el poder, sus incentivos para portarse bien y responder a las demandas ciudadanas se ven considerablemente disminuidas.

### Conclusión

En este trabajo, espero haber demostrado que el decreto-ley 22.847 tiene efectos nocivos que van mucho más allá de la desigualdad en el voto de los ciudadanos. ¿Qué se puede hacer al respecto? En el corto plazo, no mucho; ninguno de los problemas planteados aquí tiene una solución fácil, obvia o rápida. Aunque el decreto-ley 22.847 fuera derogado inmediatamente, las provincias que integran el top ten seguirían estando sobre-representadas en el Senado, y la ley de coparticipación seguiría en vigencia. Como acertadamente lo recuerda el ex gobernador bonaerense Felipe Solá, “*es más fácil cambiar la Constitución que cambiar la ley de coparticipación*”.<sup>9</sup> No se trata de una afirmación exagerada: para cambiar la Constitución se requiere el apoyo de dos tercios de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados, mientras que para cambiar la ley de coparticipación es necesario contar con la aprobación de los 24 gobernadores del país (cláusula transitoria Sexta de la Constitución de 1994).

Más aún, aunque en lo personal considero que la actual ley de coparticipación es sumamente defectuosa, cortar el flujo de recursos a las provincias más chicas no es la solución al problema. Una política semejante conduciría a un tremendo estallido social, pero no haría nada para solucionar el problema de fondo, que es que muchas de las provincias del interior son improductivas económicamente. Por supuesto, en buena medida ello se debe a que los gobernadores de dichas provincias carecen de incentivos políticos para implementar medidas económicamente racionales; pero dichos incentivos no se pueden cambiar de la noche a la mañana, y aún si se pudiera, los efectos del cambio no se harían sentir sino lentamente. El punto pasa por cambiar los incentivos políticos que enfrentan los gobernadores, pero una reforma drástica de la ley de coparticipación no aporta mucho en ese sentido.

Sin embargo, derogar el decreto-ley 22.847 sí es una medida viable y justificada, *precisamente* porque no tendría efectos inmediatos de corto plazo. Incluso si la ley fuera derogada, las provincias del top ten seguirían controlando 30 bancas en el Senado, más que suficientes para vetar una reforma constitucional, y muy cerca de los 37 votos necesarios para vetar *cualquier* proyecto de ley. En otras palabras, la derogación del decreto-ley 22.847 de ninguna manera significaría “desproteger” o “desguarnecer” a las provincias más chicas del país. Pero sí haría reducir el poder de los Gildo Insfrán o los Beder Herrera, que han hecho bien poco para aumentar la calidad de vida de sus comprovincianos.

En lo que hace a los mecanismos para derogar el decreto-ley, es claro que la mejor alternativa sería una ley del Congreso. Ello es improbable, sin embargo, porque las provincias más beneficiadas por el mismo cuentan con suficientes senadores para vetar cualquier cambio. Más aún, el Congreso nacional ha incumplido reiteradamente con su obligación de actualizar la representación legislativa luego de cada censo; y la actual distribución de diputados por provincia sigue estando basada en el censo de 1980. La opción que queda es recurrir a la justicia, para que declare la inconstitucionalidad de la norma por violar la igualdad del voto consagrada en el artículo 37 de la Constitución Nacional. El hecho de que la derogación de la norma no tenga efectos drásticos en el corto plazo debilita al principal argumento para oponerse a una decisión judicial semejante: que reducir la representación de las provincias chicas sería irresponsable, porque las dejaría “desprotegidas” frente al resto. Al contrario, el principal motivo para derogar la ley consiste en equilibrar la representación legislativa de las distintas provincias en la Cámara de Diputados, de forma tal que los ciudadanos que viven en las provincias más sub-representadas tengan el peso político que les corresponde.

<sup>9</sup> Felipe Solá: “Mi relación con Néstor Kirchner fue mala”, BA Noticias, <http://www.banoticias.com/nota.php?id=1459>

# Paper latino



Programa de Análisis Político  
y Económico Regional

La misión del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) se ejecuta mediante una combinación de actividades implementadas a través de dos Programas. Al respecto, el Programa de Análisis Político y Económico Regional (*Paper latino*) tiene como objetivo el monitoreo y análisis del desempeño político, económico e institucional; y la incidencia en políticas públicas que contribuyan al buen gobierno, el crecimiento económico y la inclusión social.

Las actividades de *Paper latino* incluyen el ciclo de Foros Latinos y publicaciones como el Barómetro Legislativo, el ranking global de desarrollo “Democracia, Mercado y Transparencia” y las columnas en medios de comunicación brindando análisis, opinión y contexto.

A través de la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos, *Paper latino* ofrece capacitación a jóvenes estudiantes universitarios y recién graduados en una variedad de temas, como política latinoamericana, comunicación económica y Derechos Humanos.

*Paper latino* también produce el Portal informativo AnálisisLatino.com dedicado a la actualidad política, económica, social y cultural de la Argentina y la región. Esta iniciativa ofrece contenido de elaboración propia; reproduce las columnas que publican los consejeros de la institución en distintos medios; difunde los análisis que regularmente realizan periodistas, académicos y consultores con su previa conformidad; y comparte la información sobre los índices, rankings e informes que elaboran distintas instituciones.

Las actividades de *Paper latino* se sostienen mediante suscripciones de individuos, empresas y entidades. Para solicitar mayor información, escriba a [comunicacion@cadal.org](mailto:comunicacion@cadal.org)



## A 20 años de la privatización de YPF

Su debate legislativo y el trámite parlamentario de la reciente estatización



